



PARECER TÉCNICO

NÚMERO: 02/2026

DATA: 09/06/2026

ORIGEM: Gerência de Apoio à Produção Irrigada - AI/GAP

REFERÊNCIA: Processo nº 59500.003753/2025-45-e.

OBJETIVO

Analisar a solicitação de impugnação do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 apresentada pela empresa POLYVIN PLÁSTICOS E DERIVADOS LTDA, CNPJ nº 41.664.871/0001-97.

1. HISTÓRICO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 05 de maio de 2026, houve a publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026, cujo objeto é Serviços de fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem e adequado funcionamento de Sistemas de Irrigação para os Estados de Minas Gerais (1ª/SR e 16/SR), Bahia (2ª e 6ª/SR), Alagoas (5ª/SR), Maranhão (8ª/SR), Mato Grosso (Sede) e no Distrito Federal (Sede), com sessão pública prevista para o dia 21/05/2026 (**peça 90**).

Em 18 de maio de 2026, houve a suspensão do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 (**peça 110**).

Em 22 de maio de 2026, houve a republicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 (ajustado), com a inclusão de arquivo atualizado referente às especificações técnicas., com sessão pública prevista para o dia 10/06/2026, às 10:00 horas (**peça 115**).

O item 5.2.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026 estabeleceu o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para a abertura da sessão pública para impugnação do ato convocatório.

Em 03 de junho de 2026, a empresa POLYVIN PLÁSTICOS E DERIVADOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 41.664.871/0001-97 apresentou solicitação de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90003/2026.

2. ANÁLISE TÉCNICA

Trata-se de análise de solicitação de impugnação do edital do pregão eletrônico nº 90003/2026, apresentado pela empresa POLYVIN PLÁSTICOS E DERIVADOS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 41.664.871/0001-97, fabricante nacional de tubos e conexões em PVC destinados aos mercados de saneamento, irrigação e infraestrutura.

A licitante alega que a modelagem adotada reúne em grupos indivisíveis uma multiplicidade de bens, equipamentos, serviços comuns, serviços técnicos especializados e atividades típicas de implantação de sistemas. Alega ainda que, como resultado do agrupamento, há a exclusão de fabricantes especializados, como a impugnante, que possui



plena capacidade para fabricação dos tubos e conexões integrantes dos sistemas, mas não atua na execução dos serviços acessórios agregados ao objeto.

A recorrente, ao fundamentar sua impugnação, estruturou seus argumentos em seis tópicos, conforme relacionados a seguir:

- a) Da violação ao princípio da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa;
- b) Sistema (kit) único reunindo bens, serviços comuns e serviços de engenharia;
- c) Da restrição à competitividade;
- d) Inadequação da modelagem adotada: Presença de ART, engenharia, comissionamento e montagem
- e) Inadequação do sistema de registro de preços para execução de serviços de implantação.
- f) Exigência de mão de obra e equipamentos não correlatos ao segmento industrial dos fabricantes.

Diante das alegações apresentadas, procede-se, a seguir, à análise individualizada de cada um dos pontos suscitados pela licitante. Ressalta-se que a presente manifestação limita-se à apreciação dos aspectos técnicos relacionados ao objeto da contratação.

a) Da violação ao princípio da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa;

A licitante alegou, conforme trecho reproduzido abaixo, que o edital foi estruturado de forma a concentrar em um único contratado obrigações de naturezas distintas, reduzindo a competitividade às empresas integradoras, com capacidade de fornecimento e logística para montagem e instalação:

O edital foi estruturado de forma a concentrar em um único contratado obrigações de naturezas completamente distintas, restringindo o universo de participantes apenas às empresas integradoras que possuam simultaneamente capacidade de fornecimento, logística, instalação, montagem e comissionamento. Tal situação reduz a competição efetiva e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Inicialmente, cumpre destacar que a Administração Pública possui discricionariedade técnica para definir a solução mais adequada ao atendimento de suas necessidades, desde que observados os princípios da legalidade, isonomia, competitividade e economicidade. Nesse contexto, a definição do objeto licitado decorreu de estudos técnicos, experiência na execução de contratos anteriores e da análise das necessidades institucionais relacionadas à implantação e ao adequado funcionamento dos sistemas de irrigação objeto da contratação.

A contratação pretendida não se restringe ao simples fornecimento de equipamentos. O objeto compreende uma solução integrada, envolvendo fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem, instalação, testes e colocação em funcionamento dos sistemas de irrigação, de modo a assegurar que os beneficiários recebam os equipamentos plenamente operacionais e aptos ao uso.

O agrupamento dessas atividades em um único contrato não configura restrição indevida à competitividade, mas sim medida voltada à eficiência administrativa, à racionalização da execução contratual e à adequada definição das responsabilidades. A eventual segregação das etapas de fornecimento, logística, montagem e comissionamento demandaria múltiplas contratações, aumentando os custos administrativos, os riscos de incompatibilidade entre os serviços executados, os conflitos de responsabilidade e a dificuldade de fiscalização e gestão contratual.

Importa ressaltar, ainda, que o mercado nacional possui diversas empresas especializadas na integração, com o fornecimento e implantação de sistemas de irrigação, não havendo demonstração concreta de que as exigências editalícias inviabilizem ou restrinjam injustificadamente a participação de licitantes.

b) Sistema (kit) único reunindo bens, serviços comuns e serviços de engenharia;

A licitante alegou, de forma semelhante à alegação do tópico “a)”, que o edital estruturou o objeto licitado em kits indivisíveis que reúnem, em uma única contratação, diversos bens, equipamentos e serviços de naturezas distintas. Cada kit é composto por tubos e conexões, motobombas, reservatórios, componentes hidráulicos e componentes elétricos, além de contemplar atividades de transporte, instalação, montagem, comissionamento e entrega do sistema em pleno funcionamento.

Conforme já informado na análise técnica do tópico “a)”, o agrupamento dos itens fornecimento, montagem e instalação em um único item é fundamentada na efetividade das ações realizadas, verificada em contratações anteriores, e é uma medida voltada à eficiência administrativa, à racionalização da execução contratual e à adequada definição das responsabilidades. A eventual segregação das etapas de fornecimento, logística, montagem e instalação demandaria múltiplas contratações, aumentando os custos administrativos, os riscos de incompatibilidade entre os serviços executados, os conflitos de responsabilidade e as dificuldades logísticas e operacionais além de aumentar a complexidade da fiscalização e gestão contratual.

Sob a ótica das responsabilidades contratuais, a fragmentação do objeto geraria elevado risco de conflitos entre contratados quanto à atribuição de responsabilidades por falhas, defeitos, atrasos ou incompatibilidades identificadas durante a execução. Em situações dessa natureza, seria comum a transferência recíproca de responsabilidades entre fornecedores e prestadores de serviços, dificultando a apuração dos fatos, retardando a solução dos problemas e prejudicando a consecução do interesse público.

Sob o aspecto logístico, por exemplo, a contratação de fornecedores distintos para os equipamentos, componentes hidráulicos, componentes elétricos, reservatórios, motobombas e serviços de montagem exigiria uma complexa coordenação entre diversos contratados, com cronogramas independentes e distintas capacidades operacionais. Eventuais atrasos na entrega de qualquer componente comprometeriam toda a cadeia de execução, ocasionando paralisações, remobilizações de equipes e aumento dos custos administrativos e operacionais.

Do ponto de vista operacional, os sistemas de irrigação constituem soluções integradas, cujos componentes devem ser dimensionados, fornecidos e instalados de forma compatível para garantir o adequado desempenho hidráulico e elétrico do conjunto.



A contratação fragmentada aumentaria significativamente os riscos de incompatibilidade entre equipamentos e materiais fornecidos por diferentes empresas, dificultando a integração do sistema e comprometendo sua eficiência e funcionalidade.

Por sua vez, a adoção de uma contratação única permite a definição clara e objetiva da responsabilidade pela entrega integral do objeto, atribuindo à contratada o dever de fornecer todos os materiais, realizar a montagem, executar os testes necessários e assegurar o pleno funcionamento do sistema. Tal modelagem reduz riscos contratuais, facilita a fiscalização, simplifica a gestão administrativa e proporciona maior segurança quanto ao atingimento dos resultados pretendidos pela Administração.

Dessa forma, a composição dos kits como soluções integradas não representa restrição indevida à competitividade, mas sim medida tecnicamente justificada e alinhada aos princípios da eficiência, economicidade, planejamento, gestão de riscos e obtenção do resultado útil da contratação, garantindo que os sistemas sejam efetivamente entregues e colocados em operação de forma adequada e tempestiva.

Cumprе destacar, ainda, que a presente contratação possui uma dimensão social relevante, uma vez que os sistemas de irrigação serão destinados, em sua grande maioria, a pequenos produtores rurais, associações e comunidades beneficiárias que frequentemente apresentam limitado acesso à assistência técnica especializada e, em muitos casos, baixo nível de escolaridade e capacitação técnica para realizar intervenções complexas nos equipamentos recebidos.

Nesse contexto, o objetivo da Administração não se limita à entrega de materiais ou equipamentos isoladamente considerados, mas à efetiva disponibilização de sistemas de irrigação plenamente funcionais, capazes de promover o aumento da produção, a geração de renda e a melhoria das condições de vida dos beneficiários.

A fragmentação da contratação ampliaria significativamente os riscos de insucesso da ação pública. Eventuais atrasos, incompatibilidades entre componentes fornecidos por empresas distintas, falhas de instalação ou divergências quanto às responsabilidades pela montagem e comissionamento poderiam resultar na entrega de sistemas incompletos ou inoperantes. Nessas circunstâncias, os beneficiários dificilmente teriam condições técnicas de identificar as causas dos problemas, promover os ajustes necessários ou concluir a instalação por meios próprios.

Não se pode ignorar que muitos dos beneficiários residem em localidades distantes dos grandes centros urbanos e dependem integralmente da adequada execução contratual para que o sistema cumpra sua finalidade. A entrega de equipamentos desacompanhada da efetiva instalação e entrada em operação poderia transformar um investimento público destinado ao desenvolvimento produtivo em estruturas inutilizadas, frustrando as legítimas expectativas das comunidades atendidas e comprometendo os resultados sociais pretendidos pela Administração.

Por essa razão, a estruturação do objeto adotada no edital busca assegurar que exista um único responsável pela entrega da solução completa, plenamente instalada, testada e em funcionamento, reduzindo riscos de descontinuidade, eliminando conflitos de responsabilidade e garantindo que os beneficiários recebam não apenas equipamentos, mas uma solução efetivamente apta a produzir os resultados esperados. Trata-se, portanto,



de medida alinhada aos princípios da eficiência, da economicidade e, sobretudo, da efetividade das políticas públicas executadas pela Administração.

c) Da restrição à competitividade;

A licitante sustenta, conforme trecho reproduzido abaixo, que a modelagem adotada no edital promove restrição à competitividade de forma concreta, objetiva e comprovável, argumentando que, embora possua capacidade técnica, operacional e experiência para fornecer parcela significativa dos materiais que compõem os sistemas de irrigação licitados, estaria impossibilitada de participar do certame em razão da estruturação do objeto.

A restrição à competitividade decorrente da modelagem adotada no edital é concreta, objetiva e facilmente demonstrável. A Impugnante é fabricante nacional de tubos e conexões em PVC, possuindo capacidade industrial, estrutura produtiva, qualificação técnica e experiência para fornecer parcela significativa dos materiais que compõem os sistemas de irrigação licitados. Trata-se, portanto, de empresa plenamente apta a atender parte relevante do objeto pretendido pela Administração.

Conforme amplamente demonstrado nas análises constantes dos tópicos “a)” e “b)”, a definição do objeto e o agrupamento dos itens foram precedidos de avaliação técnica e operacional, que evidenciou a necessidade de contratação de uma solução completa e integrada, abrangendo o fornecimento dos materiais, a logística, a montagem, a instalação, os testes e a entrega dos sistemas em pleno funcionamento e que tal modelagem não restringe a competitividade do certame.

d) Inadequação da modelagem adotada: Presença de ART, engenharia, comissionamento e montagem;

A impugnante sustenta que a presença de atividades relacionadas à elaboração de layout, instalação, montagem, comissionamento, entrega em funcionamento e eventual emissão de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) descaracterizaria o objeto como fornecimento de bens e demonstraria a existência de serviços técnicos especializados ou atividades típicas de engenharia incompatíveis com a modelagem adotada pela Administração.

A licitante cita ainda o Acórdão nº 980/20218 – Plenário do Tribunal de Contas da União o qual a necessidade de compatibilidade entre a natureza efetiva do objeto e a modelagem licitatória adotada, especialmente quando a contratação envolve fornecimento associado à execução de serviços técnicos ou atividades típicas de engenharia.

Inicialmente, é importante destacar que a caracterização do objeto licitado deve ser realizada com base em seu elemento predominante e em sua finalidade principal. No presente caso, a contratação tem por objetivo o fornecimento de sistemas de irrigação padronizados, compostos por equipamentos e materiais previamente especificados pela Administração, destinados à implantação de unidades produtivas rurais em diferentes localidades de sua área de atuação.



As atividades de transporte, montagem, instalação, testes e entrega em funcionamento não constituem objeto autônomo da contratação, mas etapas acessórias e complementares indispensáveis para viabilizar a correta utilização dos equipamentos fornecidos e assegurar a efetividade da solução contratada. Em inúmeras contratações públicas, o fornecimento de equipamentos é acompanhado de serviços de instalação, configuração, montagem, calibração, testes e colocação em operação, sem que isso descaracterize a natureza principal da contratação.

Da mesma forma, a eventual exigência de ART não constitui elemento suficiente para enquadrar a contratação como obra ou serviço especializado de engenharia. A Anotação de Responsabilidade Técnica é instrumento destinado a identificar e atribuir responsabilidade profissional pela execução de determinadas atividades técnicas, funcionando como mecanismo de controle e garantia da adequada execução dos serviços. Sua exigência decorre da regulamentação profissional aplicável e da necessidade de resguardar a Administração quanto à correta implantação dos sistemas, não alterando, por si só, a natureza jurídica do objeto licitado.

Importa destacar que os sistemas de irrigação contemplados no certame possuem configurações padronizadas e previamente definidas pela Administração, não demandando a elaboração de projetos executivos complexos, soluções customizadas de engenharia ou desenvolvimento de concepções técnicas individualizadas para cada instalação. Os layouts eventualmente elaborados destinam-se apenas à adequada disposição dos componentes nos locais de implantação, constituindo atividade acessória inerente à instalação dos equipamentos fornecidos.

Além disso, a contratação de uma solução completa, abrangendo fornecimento, instalação, montagem e comissionamento, busca assegurar, conforme já explicado nos tópicos “a)”, “b)” e “c)” que os beneficiários recebam sistemas efetivamente operacionais, reduzindo riscos de falhas, incompatibilidades entre componentes, conflitos de responsabilidade e desperdício de recursos públicos.

A experiência em contratações anteriores demonstra que a simples entrega de equipamentos de irrigação com essas dimensões não é suficiente para garantir o alcance dos objetivos da política pública. Os sistemas serão destinados, em grande parte, a pequenos produtores rurais, associações e comunidades que não dispõem de conhecimento técnico especializado para promover a montagem, realizar ajustes operacionais ou solucionar eventuais incompatibilidades entre componentes. Assim, exigir que a contratada entregue o sistema em pleno funcionamento constitui medida necessária para assegurar a efetividade da ação pública e a adequada aplicação dos recursos investidos.

Quanto à referência ao Acórdão nº 980/2018 – Plenário do Tribunal de Contas da União, cumpre observar que o entendimento ali consignado reforça a necessidade de a Administração analisar a natureza efetiva do objeto contratado. Foi exatamente esse critério que orientou a modelagem adotada no presente certame. Após avaliação técnica, concluiu-se que as atividades de instalação, montagem e comissionamento possuem caráter complementar e instrumental em relação ao fornecimento dos sistemas de irrigação, não se constituindo em objeto principal ou autônomo capaz de modificar a natureza predominante da contratação.



Dessa forma, a presença de atividades de instalação, montagem, comissionamento, testes operacionais e eventual emissão de ART não descaracteriza a modelagem adotada, tampouco evidencia qualquer irregularidade no enquadramento do objeto. Ao contrário, tais exigências visam assegurar a entrega de uma solução completa, funcional e apta a atingir os resultados esperados pela Administração e pelos beneficiários da política pública, observando os princípios da eficiência, economicidade, planejamento e interesse público.

e) Inadequação do sistema de registro de preços para execução de serviços de implantação.

A licitante Polyvin Plásticos e Derivados LTDA alegou, no pedido de impugnação, a inadequação do sistema de registro de preços para execução de serviços de implantação, conforme trecho reproduzido abaixo:

O Sistema de Registro de Preços destina-se, em regra, à contratação futura de bens e serviços padronizados, de demanda variável e repetitiva.

Entretanto, o objeto licitado exige:

- deslocamento aos locais indicados;*
- instalação;*
- montagem;*
- comissionamento;*
- entrega em funcionamento.*

Inicialmente, cumpre destacar que o objeto da licitação consiste no fornecimento, transporte, carga, descarga, montagem, instalação e colocação em funcionamento de sistemas de irrigação destinados a beneficiários localizados em diversos Estados da Federação.

A contratação enquadra-se como bens e serviços comuns, uma vez que seus padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos no Termo de Referência, por meio de especificações usuais de mercado, permitindo que os licitantes formulem suas propostas de forma padronizada e comparável, conforme definido no Art. 6º, inciso XIII, da lei 14.133/2021, reproduzido abaixo:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

...

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

A elaboração dos projetos, a montagem, a instalação e o comissionamento dos sistemas não envolvem soluções inéditas, inovação tecnológica ou elevada complexidade técnica que justifiquem sua classificação como obra ou serviço especial de engenharia. Ao contrário, tratam-se de atividades rotineiramente executadas por empresas especializadas no setor de irrigação, mediante aplicação de técnicas amplamente difundidas e consolidadas no mercado.



A exigência de apresentação de ART não altera a natureza comum do objeto licitado, constituindo apenas requisito legal de responsabilização técnica pela execução dos serviços.

Dessa forma, o objeto enquadra-se perfeitamente no conceito de serviço comum, sendo plenamente admissível sua contratação mediante pregão e sistema de registro de preços.

Além disso, a legislação vigente admite expressamente a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços, inclusive serviços comuns de engenharia, desde que haja necessidade de contratações futuras, demanda variável e impossibilidade de definição prévia das quantidades exatas a serem executadas, situação que se verifica no presente caso.

A implantação dos sistemas ocorrerá em propriedades rurais distintas, distribuídas em diversos estados, conforme demandas que serão gradativamente definidas ao longo da vigência da ata. Tal característica evidencia a adequação da utilização do SRP, instrumento que proporciona maior eficiência administrativa, racionalização dos procedimentos licitatórios e flexibilidade na execução das políticas públicas de irrigação.

f) Exigência de mão de obra e equipamentos não correlatos ao segmento industrial dos fabricantes.

As justificativas apresentadas nos tópicos de “a)” a “e)” contemplam a alegação apresentada neste tópico.

3. RECOMENDAÇÕES

Dessa forma, considerando que as justificativas técnicas apresentadas demonstram a adequação da modelagem adotada, a compatibilidade do objeto com o Sistema de Registro de Preços, a inexistência de restrição indevida à competitividade e a observância dos princípios da eficiência, economicidade, planejamento e interesse público, **recomenda-se o não provimento da impugnação apresentada pela empresa Polyvin Plásticos e Derivados LTDA, mantendo-se integralmente as disposições constantes do Edital e de seus anexos.**

RESPONSÁVEL PELAS INFORMAÇÕES

Alberto do Nascimento Silva
Gerência de Apoio à Produção Irrigada – AI/GAP
Gerente