



ILUSTRE SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA DE MUNICÍPIO DE PACATUBA, ESTADO DO CEARÁ.

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº: **01.012/2025-PE**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: **01.014/2025**

DATA E HORA DA ABERTURA DAS PROPOSTAS: **05/08/2025, às 09:00 horas**

A empresa **7FACILITE GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 52.658.755/0001-81, por intermédio de seu representante legal, o Sr. Francisco Evandro de Souza Junior, portador da Carteira de Identidade nº 96013018528 e do CPF nº 917.894.273-04, vem, respeitosamente, à presença de Vossas Senhorias apresentar **IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL** o que faz com base na Lei Federal n. 14.133/2021, e nos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

1 - TEMPESTIVIDADE

A possibilidade da presente impugnação está prevista no item **16.1** do instrumento convocatório, segundo o qual:

16. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

16.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o Edital ou solicitar esclarecimentos, devendo protocolar o pedido no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

16.2. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

Logo, considerando que a sessão está marcada para 05/07/2025, a apresentação desta peça é tempestiva.



2- DOS FATOS

É de conhecimento público que o Município de Pacatuba, Estado do Ceará, publicou o **Edital de Pregão Eletrônico nº 01.012/2025-PE**, cujo objeto tem por finalidade o " *Contratação de Empresa Especializada para Intermediação, Administração e Gerenciamento do Fornecimento de Combustíveis por meio de Sistema de Cartão Magnético ou Microprocessado, destinado a atender às demandas da Frota de Veículos das Secretarias da Prefeitura Municipal de Pacatuba e do Instituto de Previdência Social de Pacatuba (PACATUBAPREV), tudo conforme especificações contidas no TERMO DE REFERÊNCIA.*"

Ocorre que, após criteriosa análise do instrumento convocatório, foram identificadas irregularidades de natureza relevante, uma vez que o órgão contratante impôs exigências que restringem indevidamente a competitividade do certame, inviabilizando a participação de grande parte dos potenciais licitantes. Tal conduta configura afronta direta aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da ampla competitividade, acarretando prejuízos concretos ao interesse público.

Diante desse cenário, a presente impugnação tem por objetivo provocar a necessária correção das disposições editalícias, de modo a preservar a lisura e a transparência do processo licitatório, assegurando que as condições de participação sejam compatíveis com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e, sobretudo, com os preceitos constitucionais da legalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Superada a exposição fática, passa-se à análise dos fundamentos jurídicos que sustentam a presente impugnação.

3- FUNDAMENTOS

3.1. DA RESPONSABILIZAÇÃO POR ERRO GROSSEIRO

Inicialmente, cumpre-nos esclarecer que dentre as disposições editalícias, é possível verificar uma irregularidade que restringe a competitividade e acesso ao certame, maculando o próprio processo licitatório de vícios. Vale ressaltar que o ponto impugnado pode configurar "erro grosseiro", razão pela qual os agentes da contratação ficam passíveis de responder pessoalmente caso não comprovada a legalidade do requisito, conforme o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB:



Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Ainda sobre o tema, o Decreto nº. 9.830/2019 disciplinou:

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

(...)

§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais. {grifo nosso}

A inobservância da jurisprudência consolidada das Cortes de Contas e descumprimento de norma expressa caracteriza o erro grosseiro, colocando em risco os agentes da contratação, caso o edital não seja reformado. Veja-se:

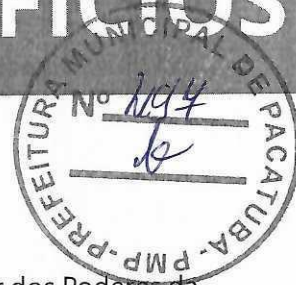
ACÓRDÃO TCU Nº 2.202/2008-PLENÁRIO

O erro grosseiro se afigura como uma das causas que justificam a responsabilização do advogado público que emite parecer, seja ele de caráter vinculante, ou meramente opinativo. A responsabilização na emissão do parecer ocorre diante da sua notória afronta à legislação e à jurisprudência consolidada dos tribunais.

Assim, além de contribuir com o controle social e com a legalidade do certame, a presente impugnação também serve para que os agentes de contratação não incorram em hipótese de erro grosseiro.

3.2. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE GARANTIA DE PROPOSTA

A exigência de garantia de proposta, conforme prevista no subitem 5.11.1, fere o princípio da isonomia e da competitividade, fundamentos essenciais do processo licitatório previstos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõe:



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados **mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, **o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.**

Tais princípios também constam no art. 5º da Lei nº 14.133/2021:

Art. 5º 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 garantia da proposta, como instituto, tem como finalidade precípua evitar o descumprimento das obrigações assumidas pelo licitante vencedor, especialmente no tocante à assinatura do contrato ou entrega de documentação de habilitação. No entanto, a exigência dessa garantia, já na fase de pré-habilitação e para todos os participantes indistintamente, onera desnecessariamente os licitantes, trazendo custos adicionais que são injustificáveis para aqueles que não forem contratados.

Conforme estabelece a Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União (TCU):

No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Ou seja, qualquer exigência que gere custo aos licitantes deve ser estritamente necessária à celebração do contrato, o que não é o caso da garantia de proposta exigida no edital em tela.



Ainda que a Lei nº 14.133/2021 admita, em seu art. 58, a possibilidade de exigir garantia de proposta, o faz de forma facultativa e excepcional, cabendo à Administração justificar concretamente sua adoção, com a devida demonstração da necessidade, adequação e proporcionalidade da medida. Não se admite, portanto, a imposição genérica e sem motivação, sob pena de violação direta aos princípios da razoabilidade e da competitividade.

Além disso, o valor arbitrado — 1% sobre o valor estimado da contratação — embora dentro do limite legal, revela-se desproporcional à realidade do objeto, implicando restrição indevida à competitividade, em especial para microempresas e empresas de menor porte.

Assim, a manutenção da exigência de garantia de proposta, tal como prevista no edital, configura medida restritiva, contrária ao interesse público e incompatível com os princípios que norteiam as licitações, impondo-se sua imediata supressão para restabelecer a legalidade e assegurar a ampla participação dos interessados.

3.3. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DO ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO GERAL ($EG \leq 0,5$)

O subitem 8.5.3 do edital exige que o licitante comprove índice de endividamento geral (EG) menor ou igual a 0,5. Tal exigência mostra-se ilegal, desarrazoada e restritiva à competitividade, uma vez que extrapola os limites da legislação aplicável e não apresenta motivação técnica idônea que justifique sua adoção.

Nos termos do art. 69 da Lei nº 14.133/2021, a habilitação econômico-financeira deve ser objetiva, proporcional e restrita à documentação prevista em lei, sendo vedada a imposição de índices que não sejam usualmente adotados pelo mercado e não possuam fundamentação técnica expressa e justificada nos autos do processo licitatório. Veja-se:

Art. 69 A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:
(...)

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Nota-se que a norma condiciona a fixação de índices contábeis à devida justificativa no processo licitatório, de modo a evidenciar a pertinência e necessidade da exigência em relação ao objeto contratado. No entanto, no caso em exame, inexistente qualquer motivação que demonstre



por que o índice de endividamento geral ($EG \leq 0,5$) seria indispensável à execução contratual, tampouco há parecer técnico que respalde a sua fixação.

Além disso, o índice de endividamento geral, nos moldes em que exigido ($EG \leq 0,5$), não é usualmente adotado na análise de qualificação econômico-financeira em licitações públicas, e, se aplicado, poderá eliminar empresas absolutamente aptas a contratar com a Administração, mas que, por decisões estratégicas, operam com estrutura de capital mais alavancada — situação comum e legítima no ambiente empresarial.

O que a Lei exige é a comprovação de aptidão econômica para cumprimento das obrigações contratuais, o que pode ser aferido por índices como Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Patrimônio Líquido, conforme tradicionalmente utilizados, e desde que justificados.

Não há, no edital ou em seus anexos, qualquer justificativa técnica ou risco contratual que fundamente a imposição desse índice específico, nem tampouco demonstração de que ele seja usualmente exigido para o tipo de contratação em questão.

Sendo assim, a exigência arbitrária de um limite fixo e reduzido de endividamento, sem qualquer estudo técnico ou demonstração de correlação com o risco do contrato, acaba por excluir de forma indevida empresas que, embora apresentem endividamento superior a 0,5, mantêm plena capacidade econômico-financeira de cumprir suas obrigações contratuais.

Trata-se, portanto, de exigência excessiva, arbitrária e desproporcional, que compromete a isonomia entre os participantes e restringe indevidamente o caráter competitivo do certame.

3.4. DA FORMA IRREGULAR DA EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O item 8.6.1 do edital, da forma como está redigido, permite que os atestados de capacidade técnica apresentados pelos licitantes sejam oriundos de contratos com menos de um ano de execução ou ainda em andamento, conforme transcrito:

8.6.1. Comprovação de aptidão para execução de serviços compatíveis com o objeto desta contratação, por meio da apresentação de certidões ou atestados, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, comprovando que a licitante executou ou **está executando atividade pertinente** e compatível em características e quantidades com o objeto da presente licitação.



Ocorre que não é possível aferir com segurança a experiência técnica da empresa licitante mediante contratos em execução com prazo inferior a um ano, uma vez que a efetiva capacidade de desempenho somente pode ser aferida após a conclusão do ajuste ou decorrido período mínimo de execução que permita avaliar a regularidade e qualidade do serviço prestado. Esse entendimento já se encontra pacífico no âmbito dos tribunais de contas.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça a necessidade de maior rigor quanto à comprovação da capacidade técnica, como se verifica do **Acórdão nº 1214/2013 – Plenário**:

"9.1.15 seja fixado em edital que somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido no mínimo um ano do início de sua execução, exceto se houver sido firmado para ser executado em prazo inferior."

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.891/2008 - 2ª Câmara determina:

"6.1 Ao Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares - IPEN/CNEN que, em futuras licitações, exija das empresas participantes a comprovação de capacidade técnica, mediante atestados de serviços já totalmente executados e não com atestados de serviços em andamento."

Ademais, a Caixa Econômica Federal foi alertada pelo TCU sobre essa exigência:

"9.2. Dar ciência à Gerência de Filial Logística da Caixa Econômica Federal em Goiânia (Gilog/GO) que deve ser observada, nos próximos certames, a compatibilidade de prazos atestados em relação ao objeto da licitação, estabelecida no art. 30, inciso II, da Lei nº 8.666/1993." (Acórdão nº 3.057/2013 - Plenário)

Portanto, para garantir a segurança jurídica da contratação e assegurar que apenas interessados com efetiva experiência técnica participem do certame, é imperioso que sejam aceitos exclusivamente atestados expedidos após a conclusão do contrato ou decorrido, no mínimo, um ano do início de sua execução, exceto quando o prazo contratual for inferior.

Dessa forma, resta evidente que a atual redação do item 8.6.1 viola os princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa, norteadores do processo licitatório.



Logo, diante da situação enfrentada, em que é incontestável a ofensa aos princípios norteadores do processo licitatório, bem como estando a Prefeitura ciente de que é vedado ao agente público portar-se de maneira contrária ao previsto na legislação pertinente, é indispensável que haja uma revisão das disposições editalícias impugnadas, como medida justa e de direito.

3.5. DOS ERROS MATERIAIS

Verificou-se a existência de erros materiais nos documentos que instruem o presente processo licitatório. Em especial, destaca-se o Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento que inicia a fase de planejamento da licitação e visa analisar a viabilidade técnica e econômica da contratação, identificar a melhor solução para a necessidade pública e subsidiar a elaboração dos documentos de formalização da demanda, como o Termo de Referência ou Projeto Básico. Vejamos a definição contida no art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021:

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

(...)

XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. {grifo nosso}

Vale dizer que o planejamento é princípio esculpido no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e deve ser respeitado durante todo o processo licitatório:

Art. 5º 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). {grifo nosso}



Nesse cenário, é relevante destacar que a coerência entre o ETP e o Edital não é apenas uma boa prática administrativa. Trata-se de exigência decorrente da Lei nº 14.133/2021, de forma que ignorar essa diretriz compromete a legalidade do processo licitatório, causando nulidade, retrabalho e insegurança jurídica.

No referido ETP, consta expressamente a exigência de prova de conceito (demonstração prática da solução) como condição para a aceitabilidade definitiva da proposta. Contudo, após detida análise do instrumento convocatório, não foi possível identificar qualquer previsão nesse sentido, caracterizando, portanto, incompatibilidade entre o que foi planejado e o que foi efetivamente disposto no edital.

Dispõe o item 8.6 do ETP:

8.6. Demonstração e Verificação da Solução:

Após a fase de lances, a empresa classificada em 1º (primeiro) lugar deverá agendar, em até 03 (três) dias úteis (excluído o dia da sessão pública), uma demonstração das funcionalidades do software à Diretoria de Transportes da Secretaria de Infraestrutura, para fins de conformidade e aceitabilidade definitiva da proposta.

Nota-se, pois, uma grave falha de planejamento, diante da incoerência entre o ETP e o Edital, especialmente porque a estrutura da Lei nº 14.133/2021 confere ao ETP um caráter vinculante ao exigir um posicionamento conclusivo, que guiará a elaboração dos demais documentos da licitação.

Sobre a temática, inclusive, o TCU já se manifestou, no sentido de que o ETP não é uma peça meramente opinativa e que qualquer mudança de entendimento deve ser tratada no processo, cabendo ao gestor mitigar os riscos das informações conflitantes entre o documento emitido na fase inicial do planejamento e o TR:

ACÓRDÃO TCU Nº 2213/2024 - PLENÁRIO

Em suma, julgo que a publicação do ETP em conjunto com o instrumento convocatório não seja obrigatória, mas, caso a equipe de planejamento de contratação do órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não vejo nenhum óbice quanto à sua publicação, **desde que os riscos de**



informações conflitantes com o TR sejam mitigados previamente. {grifo
nosso}

Assim, mostra-se necessária a retificação do instrumento convocatório, de modo a contemplar a exigência da prova de conceito, conforme delineado pela própria Administração durante a fase de planejamento.

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União já se manifestou, fixando a necessidade de previsão expressa em edital dos critérios de avaliação aplicáveis durante os testes de aferição de compatibilidade do objeto, conforme dispõe o Acórdão nº 2932/2009 – Plenário:

ACÓRDÃO TCU Nº 2932/2009 - PLENÁRIO

Faça constar dos editais, detalhadamente, os critérios de avaliação, as atividades de aferição de compatibilidade, bem assim os planos, casos e relatórios de teste, quando se tratar de objeto cuja aceitação esteja sujeita a esses procedimentos, viabilizando, sempre que demandado por licitantes, a inspeção às amostras apresentadas, a fim de que os interessados verifiquem a compatibilidade com as exigências contidas no edital, em atenção ao art. 40, incisos VII e XVI da Lei nº 8.666/1993 e garantindo a eficácia ao princípio da publicidade consagrado no caput do art. 3º da citada lei. {grifo nosso}

Ademais, também foram identificadas inconsistências no edital quanto à modalidade de contratação. Em diversos trechos, há menções a "órgão gerenciador", "demanda" e "órgãos participantes", o que denota características próprias do Sistema de Registro de Preços (SRP). Todavia, o edital não explicita, de forma clara e objetiva, se o certame será conduzido sob essa sistemática, o que compromete a segurança jurídica e a transparência do procedimento.

Cumpre salientar que o art. 78 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que os procedimentos auxiliares, dentre os quais se insere o sistema de registro de preços, devem observar critérios claros e objetivos:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;



III - procedimento de manifestação de interesse;

IV - sistema de registro de preços;

V - registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a **critérios claros e objetivos** definidos em regulamento.

A falta de precisão quanto à modalidade adotada afronta diretamente os princípios da clareza, objetividade e transparência. Tal entendimento é reforçado pela **Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União – TCU**, que dispõe:

SÚMULA TCU Nº 177

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão. (grifo nosso)

Portanto, diante dos erros materiais identificados, impõe-se a adequação do edital, de forma a corrigir as omissões e inconsistências verificadas, assegurando-se a necessária conformidade com o planejamento realizado e com os princípios que regem a Administração Pública.

4- DO PEDIDO:

Diante do exposto, a Impugnante requer que seja acolhida a presente impugnação, com a consequente modificação do EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº: **01.012/2025-PE UNIDADES**, para que seja **ajustado o Instrumento convocatório**, como meio de garantir a ampla participação de empresas no processo licitatório em questão, em cumprimento aos princípios da legalidade, da igualdade, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade.

Roga mais que, após a devida correção, reabra o prazo estabelecido no início do procedimento licitatório.



BENEFÍCIOS



Caso não seja este o entendimento de Vossa Senhoria, sejam fornecidas cópias do processo administrativo, a fim de que a impugnante possa adotar as medidas cabíveis perante os órgãos de controle externo.

Termos em que pede deferimento.

Fortaleza/CE 29 de julho de 2025.

7FACILITE
GESTÃO DE
BENEFÍCIOS
LTDA:5265875500
0181

Assinado de forma
digital por 7FACILITE
GESTÃO DE BENEFÍCIOS
LTDA:52658755000181
Dados: 2025.07.30
12:05:49 -03'00'

Francisco Evandro de Souza Junior
CPF nº 917.894.273-04