



REF: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.012/2025-PE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA INTERMEDIÇÃO, 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).

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO (ART. 164, DA LEI Nº 14.133/2021).

IMPUGNANTE: 7FACILITE GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA (CNPJ nº 52.658.755/0001-81).

PREÂMBULO

Aos 31 (trinta e um) dias do mês de julho de 2025, a Pregoeira encaminhou para análise e resposta de **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** formulado nos presentes autos pela empresa **7FACILITE GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA**, no qual o impugnante aponta suposta restrição à competitividade em razão da exigência de garantia de proposta e índice de endividamento geral, bem como irregularidade na forma da exigência de qualificação técnica em virtude da possibilidade de apresentação de atestado de capacidade técnica com menos de um ano de execução ou ainda em andamento, e, por fim, incompatibilidade entre os termos do subitem 8.6. do Estudo Técnico Preliminar e o Edital, o que se dá nos seguintes termos:

RELATÓRIO

Trata-se de **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** formulado nos autos do Pregão Eletrônico nº 01.012/2025-PE pela empresa 7FACILITE GESTÃO DE BENEFÍCIOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 52.658.755/0001-81, em face da exigência estabelecida

PRELIMINARMENTE

Preliminarmente, imperioso registrar que a interposição de uma impugnação está sujeita à observância do prazo fixado em lei, sob pena de intempestividade. O prazo para apresentação de impugnação na Lei nº 14.133/2021 é de 03 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, conforme estabelece o art. 164 do referido diploma legal.

"Art. 164. 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."

No mesmo sentido estabelece o item 16.1 do Edital:

"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."

À luz do exposto, considerando que a sessão pública está prevista para o dia 05 de agosto de 2025 e que a impugnante apresentou suas irresignações via sistema eletrônico na data de 30 de julho de 2025, afigura-se tempestiva a súplica manejada.

Ante o exposto, esta Pregoeira **CONHECE** o pedido de **IMPUGNAÇÃO** apresentado por estarem presentes os pressupostos de sua admissibilidade.



MÉRITO

As questões trazidas pelo impugnante respeitam à possível afronta à legislação em virtude de:

1. exigência de garantia de proposta;
2. exigência de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,5;
3. irregularidade na forma da exigência de qualificação técnica em virtude da possibilidade de apresentação de atestado de capacidade técnica com menos de um ano de execução ou ainda em andamento; e
4. incompatibilidade entre os termos do subitem 8.6. do Estudo Técnico Preliminar e o Edital.

1. Da alegada ilegalidade da exigência de garantia de proposta.

No que é concernente à exigência positivada no subitem 5.11.1. do Edital que impõe aos licitantes apresentarem garantia de proposta equivalente a 1% do valor estimado da contratação, a impugnante alega que:

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.

No que é tocante à exigência de garantia de proposta, para fins de melhor analisar os argumentos trazidos em sede de impugnação, entende-se oportuna a transcrição do art. 58 da Lei nº 14.133/2021, no qual se encontra disposta a exigência de pré-habilitação objeto do presente incidente processual.

“Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação.”

É de sabença geral, inclusive do próprio impugnante, que a Lei nº 14.133/2021 prevê em seu art. 58 a possibilidade de a Administração exigir como **requisito de pré-habilitação** a garantia de proposta, **a ser apresentada no momento da proposta**, diferentemente do que ocorria no regime da Lei nº 8.666/93, já revogada, que apesar de admitir exigência que tal, postergava a sua apresentação para a fase de habilitação.

Diante do permissivo legal, o edital exigiu que os licitantes apresentassem, juntamente com a proposta de preços, no ato de cadastro na plataforma eletrônica, a garantia de proposta no valor equivalente a 1% do valor estimado da contratação.

Para fins de corroborar a legalidade da exigência bem como o momento de sua apresentação, oportuno trazer à colação o posicionamento do Tribunal de Contas da União quanto à exigência ora combatida.

“A Lei 14.133/2021 dispõe sobre a possibilidade de exigir garantia dos licitantes, no momento da apresentação das propostas, como requisito de pré-habilitação, nos termos do art. 58:

(...)

“Caso adotada, a garantia de proposta deverá ser exigida de todos os licitantes e poderá ser prestada nas modalidades previstas no art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, à escolha do licitante, quais sejam: caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; seguro-garantia; e fiança bancária.

Essa garantia tem a função de evidenciar a seriedade da proposta apresentada e não se confunde com a garantia contratual, disciplinada por meio dos arts. 96 a 102 da Lei 14.133/2021, a qual tem limites percentuais diferentes e somente pode ser exigida do contratado, com o objetivo de garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas por ele perante a Administração.



Vale lembrar que, enquanto na Lei 8.666/1993, a garantia de proposta era enquadrada como requisito de habilitação econômico-financeira^[1], na Lei 14.133/2021, passa ser utilizada como requisito de pré-habilitação, ou seja, como condição para participar do processo licitatório.

Além disso, não há, na Lei 14.133/2021, a vedação à exigência de garantia de proposta na modalidade pregão, como era previsto no art. 5º, inciso I, da Lei 10.520/2002.” (Disponível em: [5.2.1. Garantia de proposta | Licitações e Contratos](#))

Para Ronny Charles a garantia de proposta é um instrumento eficaz à disposição da Administração na construção de um melhor ambiente competitivo, tendo que vista que atrai licitantes que sinalizam de antemão à administração que honrarão seus compromissos ao mesmo tempo em que afasta os licitantes de espírito aventureiro.

“A garantia de proposta é um requisito de pré-habilitação exigível a todos licitantes, enquanto que a garantia contratual somente é exigida do licitante vencedor, quando da assinatura do contrato. Enquanto a primeira é requisito para todos os que querem participar da licitação, e tem por funcionalidade sinalizar (*signaling*) uma atuação responsável da empresa, coibindo a participação no certame de licitantes aventureiros, a segunda é exigida apenas do vencedor da licitação, como instrumento sinalizador e garantidor de que o contrato será devidamente executado.

(...)

As licitações eletrônicas reduziram custos para a participação nos certames públicos (custos de transação que podem ser classificados como custos de negociação e decisão), induzindo uma ampliação da competitividade e admitindo que uma mesma empresa, através de um único representante, possa participar simultaneamente de várias licitações em regiões diferentes do país. Contudo, se, por um lado, houve ganhos com a ampliação de competitividade, por outro, a modelagem de licitação *on line* fomentou rearranjo na organização do mercado de fornecedores para a Administração, pois, embora tenha reduzido os custos transacionais de negociação e decisão, o modelo tradicional de licitação eletrônica manteve altos custos transacionais de pesquisa e informação.

Assim, se a redução de custos transacionais decorrente das sessões eletrônicas permitiu uma ampliação da competitividade, atraindo novas empresas para o mercado das licitações públicas, a manutenção de um modelo burocrático e formalista de seleção induziu a entrada neste mercado de empresas criadas exclusivamente para disputar licitações, sendo atravessadoras entre a administração e o fornecedor real, e também a participação de empresas aventureiras, que mesmo vencendo a licitação, não honram com os compromissos assumidos, ampliando demasiadamente as incidências de frustrações contratuais. Situação de alto custo administrativo e social. A exigência de garantia de proposta tende a criar desestímulos à participação do licitante aventureiro, já que ele apenas participará se tiver segurança de que pode manter a proposta firmada ou mostrar a documentação exigida para a contratação, servindo como eficiente sinalização de sua condição de aptidão.

Embora possa proporcionar uma sutil restrição à competição (como também proporciona qualquer exigência habilitatória ou mesmo a enfadonha leitura de um edital), é um instrumento que pode auxiliar a construção de um melhor ambiente competitivo, afastando licitantes aventureiros. Economicamente, ela é mais um custo transacional do processo licitatório, mas que pode ser estratégico para a eficiência do processo seletivo. Também nessa linha, Joel de Menezes Niebuhr pondera: “pressupõe-se que, se o licitante não tem condições de oferecer garantia limitada a 1% do valor estimado do contrato, ele não tem condições econômico-financeiras de executá-lo”^[2].

Por conta de tudo isso, entendemos que a garantia de proposta como requisito de pré-habilitação pode ser um excelente instrumento capaz de regular positivamente a licitação, a fim de desestimular a participação de licitantes irresponsáveis e



aventureiros, preservando o interesse público e, consequentemente, salvaguardando a obtenção da vantajosidade.

De qualquer forma, a exigência precisa ser devidamente justificada, o que amplia a relevância de motivação pertinente durante a fase preparatória. Assim, a garantia de proposta deve ser exigida quando “a Administração identificar, ainda no planejamento da contratação, eventuais riscos que possam ser superados com o requisito da pré-qualificação em análise”^[7].

O art. 58 da NLLC aponta regras que devem ser adotadas pelo ente público ao exigir a garantia de proposta.

Primeiramente, o limite para a exigência de garantia será de até 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação, sendo possível a escolha da modalidade de garantia, pelo licitante.

Tratando-se de um requisito de pré-habilitação, sendo ela exigida, caso o licitante não a apresente oportunamente, deve ter sua proposta desclassificada.

Nesse ponto, convém avaliar quando deve ser feita a aferição do atendimento, pelo licitante, à exigência de garantia de proposta. Para alguns, deveria ser um documento verificado antes da abertura das propostas/lances, para outros, deveria ser no julgamento da proposta (após a sessão de lances). Realmente, a Lei não define exatamente o momento para aferição da exigência, sendo certo que ela ocorrerá antes da análise da habilitação.

Em nossa opinião, a melhor opção é realizar tal aferição quando do julgamento das propostas (após a etapa de propostas/lances). Isso porque a antecipação da análise da garantia (para momento anterior ao julgamento das propostas) poderia ferir uma das grandes vantagens do processo eletrônico, que é o anonimato da disputa. Em nível de sistema, poderia ser exigido que o licitante, no rito ordinário, realizasse previamente o *upload* do documento comprovador do atendimento da exigência (garantia de proposta), o qual seria aberto e analisado antes da conclusão do julgamento da proposta.

Para os licitantes que não se sagrarem vencedores do certame, a garantia apresentada deve ser devolvida no prazo de 10 (dez) dias úteis, sendo o prazo iniciado a partir da assinatura do contrato ou da data em que for declarada fracassada a licitação.

Quanto à execução da garantia, importante frisar que ela somente ocorrerá caso o licitante se recuse assinar o contrato ou não apresente os documentos necessários para a contratação, pois a mera inabilitação ou desclassificação do participante na licitação não é motivo para que haja execução da garantia de proposta^[8].

Como dito anteriormente, a fase do planejamento é fundamental para analisar e justificar a necessidade desta exigência. Bem aplicada, a garantia de proposta pode ser uma importante ferramenta de *signaling* para evitar a participação de licitantes aventureiros, que vencem os certames, porém depois não cumprem com o compromisso de fornecimento dos bens, serviços ou execução das obras necessárias ao atendimento do interesse da Administração Pública, problema real nos dias de hoje, que vem prejudicando o atendimento de políticas públicas em diversas áreas sensíveis da atuação estatal. (Disponível no link: [Apontamentos sobre a garantia de proposta na Lei nº 14.133/2021 - Ronny Charles](#))

Também é válido trazer à luz artigo publicado no site Migalhas no qual se destaca a importância da apresentação da garantia de proposta para assegurar a eficiência do processo licitatório. Veja-se:

“A lei 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) representa uma evolução normativa voltada à **promoção da eficiência administrativa e à prevenção de condutas que possam comprometer a integridade do processo licitatório**. O art. 58, que disciplina a garantia de proposta, ocupa posição central nesse contexto, configurando-se instrumento



destinado a assegurar a seriedade dos licitantes e evitar comportamentos que inviabilizem a conclusão exitosa do certame.

O instituto busca atender tanto à lógica do signaling, por parte dos licitantes, quanto do screening, pela Administração, trabalhadas pelos professores Bradson Camelo, Marcos Nóbrega e Ronny Charles¹: de um lado, a empresa que se dispõe a prestar a garantia sinaliza sua atuação responsável, demonstrando solidez e compromisso com a execução do objeto; de outro, o Poder Público efetua uma filtragem eficaz, afastando licitantes aventureiros.

A previsão legislativa da garantia de proposta, ao impor responsabilidades aos participantes, reforça a proteção dos interesses da Administração Pública e contribui à efetividade do processo licitatório, reduzindo os riscos de uma licitação frustrada ou de um contrato não assinado.

(...)

A exigência da garantia de proposta já na fase inicial da licitação constitui medida legal para coibir práticas abusivas, como as que serão expostas na sequência. Ao impor desde cedo um ônus financeiro, a Administração induz o licitante a refletir sobre sua oferta, reduzindo os riscos de propostas inexequíveis e, por conseguinte, os custos associados às desistências tardias.

Assim, se a garantia for exigida apenas ao final da fase competitiva, haverá enorme risco de que se torne instrumento inócuo, diante do abandono do certame por parte daquele que não encarar a licitação com seriedade. Ao ser convocado para apresentá-la, simplesmente abandonará a licitação. Enfrentada a difícil discussão sobre o momento de sua exigência, resta adentrarmos em outro debate: os fatores que ensejam sua execução.

A execução da garantia, em casos de recusa do licitante em assinar o contrato ou não apresentar os documentos necessários à contratação demonstra a intencionalidade legislativa de coibir práticas abusivas na licitação, como é o caso das propostas fictícias ou de cobertura, da tática do coelho ou do mergulhador. Entender esses exemplos nos permitirá analisar teleologicamente o instituto.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), propostas fictícias ou de cobertura são a forma mais comum de fraudes à licitação, dando aparente caráter de competitividade ao certame, afastando, com isso, os indícios fraudulentos, e, dessa forma, camuflando-se das linhas de defesa⁴. As propostas podem manipular preços ou não atender propositalmente os requisitos de habilitação constantes no edital⁵.

Já, a tática do coelho consiste, de forma simplificada, em apresentar uma proposta artificialmente baixa - para "sair na frente" ou "assustar" a concorrência, fazendo com que outros participantes pensem que não conseguirão oferecer preços competitivos. Assim, os concorrentes tendem a desistir ou a recuar dos lances, acreditando que não vale a pena continuar reduzindo seu preço.

Porém, o lance mais baixo (do coelho) é insustentável e esse licitante (em conluio com o segundo colocado), posteriormente, não atende aos requisitos de habilitação ou se recusa a assinar o contrato, dando lugar a esse outro licitante, com um valor maior do que o esperado, pois se aproveitou do efeito psicológico gerado pelo coelho nos demais competidores (a desistência em competir, por pensarem que o certame já estava perdido).⁶



Por sua vez, ainda há aquele licitante mergulhador, que ingressa na licitação desconhecendo o mercado e suas condições. Em razão disso, "mergulha" na licitação, principalmente naquelas com modo de disputa aberto (lances), ofertando valor extremamente baixo (só percebendo sua inexequibilidade posteriormente). Quando constata a realidade, verificando que venceu a disputa com um preço impraticável, não atende aos requisitos de habilitação ou simplesmente não firma o contrato.

Embora haja a possibilidade de aplicação de sanção administrativa, com fundamento no art. 155, incisos IV, V ou VI, da LLCA, essa previsão sancionadora não é suficiente para resolver o problema em si, uma vez que licitantes nas condições exemplificadas acima dificilmente superam a fase de habilitação.

Até serem inabilitadas, entretanto, já abalaram a competitividade e a igualdade entre os participantes, ao distorcer o resultado do certame, ferindo a isonomia e gerando desincentivo à participação daqueles licitantes sérios em licitações futuras, que se veem em desvantagem diante de preços artificialmente baixos. Isso não só compromete a efetividade, mas a credibilidade nos processos licitatórios.

De forma semelhante, realizar a execução da garantia de proposta somente por ocasião da assinatura do contrato ou da não entrega dos documentos no momento da contratação não parece resolver a questão. Por conseguinte, faz-se necessário interpretar teleologicamente o art. 58, § 3º, da lei 14.133/2021, como faremos a seguir.

A interpretação teleológica, que visa identificar a finalidade precípua de normas jurídicas para orientar sua aplicação, é amplamente utilizada em diferentes matérias do direito público, para garantir que as normas atendam ao interesse público. Não só o administrador e o Poder Judiciário lançam mão do método, mas também o Tribunal de Contas da União (TCU).⁷

Essa metodologia interpretativa tem sido aplicada para assegurar maior coerência e efetividade aos dispositivos legais. Ao que nos parece, quando o legislador deslocou a garantia de proposta da habilitação econômico-financeira (na revogada Lei nº 8.666/1993) para um requisito de pré-habilitação (lei 14.133/2021), buscou desestimular a participação de licitantes de cobertura, coelhos ou mergulhadores. Precisamos então interpretar os parâmetros de aplicação, de forma a manter a efetividade do instituto.

A interpretação teleológica do art. 58 da lei 14.133/2021 permite compreender que a execução da garantia de proposta não deve se limitar à hipótese de recusa do licitante em assinar o contrato ou não apresentação dos documentos necessários para a contratação somente em momento posterior ao término da licitação.

Embora possa se compreender que a mera inabilitação ou desclassificação na licitação não autoriza a execução da garantia de proposta⁸, a ratio legis em torno do § 3º do art. 58 é justamente prevenir comportamentos que frustrem a conclusão válida do certame, impondo, assim, salvaguarda à Administração quando há intenção ou omissão do licitante que inviabilize a efetivação do contrato.

Ao vincular a execução da garantia à "recusa em assinar o contrato ou à não apresentação dos documentos para a contratação", o dispositivo abrange todo o conjunto de requisitos essenciais à formalização do vínculo, de modo que o descumprimento de qualquer deles - seja a recusa expressa ou a omissão em



entregar a documentação exigida à habilitação - configura situação equiparável para efeito de execução integral da garantia.

Compreendemos, destarte, que o propósito da norma é assegurar que somente participem da licitação proponentes comprometidos com a assinatura efetiva do contrato (o que pressupõe a proposta compatível com o objeto e a entrega dos documentos de habilitação conforme estipulado no edital). Nesse sentido, a não entrega da documentação exigida para o certame, caso inviabilize a efetiva contratação, também deve ser considerada hipótese apta a ensejar a execução da garantia de proposta.

(...)

1 "O screening deve ser diferenciado da sinalização, para efeitos didáticos, mas na prática ambos são ferramentas para o mesmo fim e, por vezes, podem se confundir." CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. Análise econômica das licitações e contratos: de acordo com a lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações). Belo Horizonte: Fórum, 2022. 240 p.

5 SANTOS, Franklin Brasil. Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 136.

6 "Configura comportamento fraudulento conhecido como coelho, ensejando declaração de inidoneidade para participar de licitação da Administração Pública Federal, a apresentação por licitante de proposta excessivamente baixa em pregão para induzir outras empresas a desistirem de competir, em conluio com uma segunda licitante que oferece o segundo melhor lance e que, com a desclassificação intencional da primeira, acaba sendo contratada por um valor superior àquele que poderia ser obtido em ambiente de ampla concorrência, sem a influência do coelho." Acórdão 754/2015-Plenário | Relator: Ana Arraes. Grifos nossos

7 Vide, exemplificativamente, os Acórdãos 5847/2018-Primeira Câmara, 3440/2015-Primeira Câmara, 3785/2014-Primeira Câmara, 1078/2013-Plenário, todos do Tribunal de Contas da União.

8 NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 805.

(Disponível no link: <https://www.migalhas.com.br/depeso/422267/a-garantia-de-proposta-na-lfca-a-apresentacao-e-a-execucao>)

Sem abordar o momento da garantia de proposta, mas discorrendo sobre a legalidade da exigência, Marçal Justen Filho afirma que: Cabe ao edital optar por impor ou não a exigência de garantia. Existe uma margem de discricionariedade na decisão, que abarca não apenas a exigência propriamente dita como do seu montante. (Justen Filho, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ed. Revi., atual., e ampl., São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2023).

Dissipadas as dúvidas que pairavam sobre a exigência editalícia sob ataque, fica evidente que a regra disposta no subitem 5.11 do instrumento de convocação está em alinhamento à novel disciplina jurídica das licitações, em especial a Lei nº 14.133/2021.

De todo o exposto, o entendimento que se tem é que a exigência de garantia de proposta é legal e representa um eficiente instrumento na defesa dos interesses da administração, especialmente porque contribui para a apresentação de propostas firmes e sérias e para o

compromisso dos licitantes quanto à assinatura do contrato, conforme defende a maioria doutrina brasileira, razão pela qual o Edital não deve ser alteração.

2. Da alegada ilegalidade da exigência de índice de endividamento geral.

Quanto à exigência de índice de endividamento geral, o licitante aduz o seguinte:

“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.”



Analisando as razões da presente impugnação, o entendimento que se tem é que assiste razão ao impugnante, tendo em vista que em licitações destinadas à contratação de serviços de gerenciamento de frota não é usual a exigência de índice de endividamento geral no parâmetro fixado no edital.

3. Da alegada forma irregular da exigência de qualificação técnica.

Quanto à exigência positivada no subitem 8.6.1. do Edital que exige dos licitantes a *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*, o impugnante insurge-se quanto ao fato de o Edital não ter condicionado a experiência anterior dos licitantes ao período mínimo de um ano de execução pretérita de serviços semelhantes aos do objeto licitado.

A impugnação foi manifestada nos seguintes termos:

“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.”



De início, é oportuno destacar que o rol de documentos estabelecido no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 representa um limite máximo colocado à disposição da Administração para que esta possa aferir a qualificação técnica dos licitantes.

Esse entendimento está alinhado, inclusive, às disposições do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao tratar dos requisitos de qualificação técnica em termos do mínimo possível à garantia do cumprimento das obrigações pelo contratado.

“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.”

Portanto, não existe obrigação legal que imponha à Administração exaurir toda a documentação elencada no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Essa interpretação pode ser facilmente constatada pela simples leitura do referido dispositivo legal que deixa assente que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será **RESTRITA** aos documentos que elenca.

Diferentemente disso encontram-se as disposições legais referentes às habilitações fiscal, social e trabalhista, onde o legislador estabeleceu o mínimo a ser observado pela Administração quando determinou no art. 68 da Lei nº 14.133/2021 que: “Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos ...”

Adicionalmente, cabe destacar que o art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 veicula questão afeta à discricionariedade administrativa que permite uma apreciação subjetiva da Administração Pública, possibilitando ao agente público apresentar a melhor solução aplicável ao caso concreto, consubstanciada na conveniência e na necessidade segundo a interpretação do agente público. Assim, no gozo do poder discricionário que lhe é conferido, a Administração deve definir a amplitude das exigências consignadas no art. 67 da Lei de Licitação, de acordo com os princípios do Direito Administrativo, estes, a legalidade, conveniência e oportunidade, e, no caso em exame, os estudos técnicos preliminares, não apontaram a necessidade de estabelecimento de prazo mínimo de execução de serviços anterior.

“Art. 67
(...)

§ 5º Em se tratando de serviços contínuos, o edital **poderá** exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.”

Ademais disso, o Acórdão nº 1214/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União invocado pelo recorrente trata da contratação de serviços de terceirização de mão de obra, normatizada à época pela Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008 e, posteriormente pela Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, que condicionava, no âmbito dos órgãos ou entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, a emissão de atestados à conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos,



um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior, conforme se infere do disposto no § 9º do art. 19 da IN 2/2008. Veja-se:

“Art. 19

§ 9º Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior. (Incluído pela Instrução Normativa nº 6, de 23 de dezembro de 2013)”

Portanto, resta claro que referidas disposições não vinculam os órgãos não integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, como é o caso do Município de Pacatuba, razão pela qual a impugnação não merece ser acolhida.

4. Do alegado erro material entre o Estudo Técnico Preliminar e o Edital.

O impugnante alega erro material entre o Estudo Técnico Preliminar e o Edital, o que fez da seguinte forma:

“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.

Cumprе 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.”

No que é referente à prova de conceito estabelecida no ETP como condição para a aceitabilidade definitiva da proposta e a alegada ausência pelo impugnante de previsão no Edital neste sentido, comporta mencionar que não existe, nos presentes autos, a ventilada incompatibilidade entre o que foi planejado e o que foi efetivamente disposto no edital.

Primeiro é necessário registrar que o Termo de Referência, na mesma esteira do que fora planejado em sede de estudos técnicos, previu a exigência de apresentação de prova de conceito, restando demonstrada, portanto, que o ETP embasou o Termo de Referência - Anexo I do Edital, conforme preconizado no Item 1 – INTRODUÇÃO do referido estudo, como deve sê-lo, cujos instrumentos encontram-se alinhados em suas disposições.

1 – INTRODUÇÃO:

1.1 - O presente Estudo Técnico Preliminar objetiva identificar a melhor solução e avaliar a sua viabilidade técnica e econômica, demonstrando os elementos e informações essenciais que servirão para embasar o Termo de Referência, em observância às normas vigentes e aos princípios que regem a Administração Pública para atender às necessidades da gestão e controle do fornecimento de combustível (gasolina, etanol e diesel) de interesse da prefeitura municipal de Pacatuba.

Para comprovar o asseverado é válido reproduzir as disposições do subitem 15.8.6. e seguintes do Termo de Referência, que tratam da prova de conceito. Veja-se:



15.8.6. Após a fase de lances na Plataforma BLL, a empresa classificada em 1º (primeiro) lugar, deverá realizar agendamento, em até 03 (três) dias úteis, excluído o dia da cessão pública da etapa de lances, junto à Diretoria de Transportes da Secretaria de Infraestrutura para realizar a demonstração das funcionalidades do software, integrante do objeto da presente licitação, para fins de conformidade e aceitabilidade definitiva da proposta.

15.8.7. O agendamento deverá ser realizado junto à equipe técnica da Secretaria de Infraestrutura, através do e-mail: seinf@pacatuba.ce.gov.br ou através do telefone (85) 9.9652.5207 (Sr. Edil Jackson Holanda Siqueira), fazendo registrar o nome do licitante que assim proceder no recibo de demonstração acima referido.

15.8.8. Na apresentação deverão ser realizadas prova de conceito e demonstração do software para a equipe técnica responsável, atestando todos os requisitos e compatibilidades listados no tópico 9 deste Termo de Referência.

15.8.9. A empresa deverá simular, em tempo de execução, cada funcionalidade exigida pelo presente Termo de Referência. Para tanto, a empresa deverá se apresentar presencialmente no local indicado pela Contratante e trazer os equipamentos necessários e os módulos do Software devidamente instalados e configurados nos



mesmos, sob pena de desclassificação.

15.8.10. A avaliação quanto ao atendimento dos requisitos e funcionalidades do sistema será realizada por servidor ou comissão designada pela Secretaria de Recursos Humanos e Patrimoniais, mediante laudo técnico.

15.8.11. É livre o acesso de todos durante a Análise Técnica do Software da licitante provisoriamente vencedora, não se admitindo qualquer intervenção durante o exame, podendo os mesmos se manifestar em momento oportuno, no final da apresentação.

15.8.12. Comprovado que o software não atenda aos requisitos e especificações técnicas listados nos itens 05 e 06 deste Termo, a licitante será desclassificada do certame.

15.8.13. A apresentação deverá ocorrer em até 05 dias úteis após a cessão pública de lances e não haverá prorrogação de prazo para apresentação ou apresentação complementar.

15.8.14. Considerar-se-á DESCLASSIFICADA a licitante que não fizer a demonstração, ou que não atenda aos requisitos e compatibilidades listados nos itens 05 e 06 do presente Termo de Referência, ocasião em que a Pregoeira não levará em conta o preço proposto pela licitante, chamando o segundo colocado, que deverá seguir o rito de demonstração e assim sucessivamente.

15.8.15. Divulgados os laudos de demonstração sobre a demonstração das funcionalidades do sistema, a Pregoeira retornará os trabalhos, dando prosseguimento ao certame.

Segundo, porque é de sabença geral que o Termo de Referência é anexo integrante do Edital, tendo sido devidamente divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma do art. 54 da Lei de Licitação, restando claro e indiscutível que os licitantes devem se submeter à prova de conceito no certame em apreço.

“Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).”

Enquanto documento integrante do próprio edital do certame, o Termo de Referência é dele parte indissociável, conforme se extrai da inteligência do art. 54 da Lei de Licitação que impõe a manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no PNCP.

Portanto, a mera ausência das disposições atinentes à prova de conceito no instrumento convocatório não impede que se conclua pela suficiência das informações e exigências estabelecidas na presente licitação. À vista das informações apresentadas no ETP e TR, tanto a administração quanto os licitantes possuem plenas condições de compreender o que fora exigido e proceder ao julgamento de forma objetivo das propostas.

Ante o que precede, tem-se que a omissão no bojo do edital, quando prevista no ETP e TR, é incapaz de comprometer a legalidade do certame, tendo em vista que o Termo de Referência é parte integrante e indissociável do instrumento editalício.



É sabido que somente a falha substancial torna incompleto o edital, tornando-o insuscetível de aproveitamento, pois se estaria diante de um documento defeituoso, incompleto, sem potencial de produzir os efeitos jurídicos dele esperados.

Terceiro, porque o próprio ETP foi divulgado de forma antecipada pela administração demonstrando a necessidade de prova de conceito na licitação em curso.

Quarto, porque o subitem 7.6.5 do Edital preconiza que serão desclassificadas as propostas que apresentarem desconformidade com quaisquer exigências do Edital ou de seus anexos. Nesta senda, considerando que tanto o Estudo Técnico Preliminar quanto o Termo de Referência são anexos integrantes do Edital e foram divulgados pela administração em todos os meios legais exigidos na lei de licitações e que referidos instrumentos deixam assente a necessidade de prova de conceito, o não cumprimento por parte dos licitantes enseja a desclassificação de proposta. Portanto, diante da expressa menção no Edital quanto à submissão dos licitantes às exigências consignadas nos anexos do edital, não é possível se cogitar de suposta incompatibilidade entre o ETP e os termos do Edital, especialmente quando o edital não disciplinou a matéria em sentido contrário. Com efeito, não se verifica no Edital da presente licitação, por exemplo, a exigência de que os licitantes realizem a prova de conceito por ocasião da assinatura do contrato.

Oportuna a transcrição da norma editalícia:

7.6. Será desclassificada a proposta que:

- 7.6.1. conter vícios insanáveis;
- 7.6.2. não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência;
- 7.6.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;
- 7.6.4. não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;
- 7.6.5. apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.

Quinto, porque os precedentes jurisprudenciais trazidos à luz pelo impugnante dão conta de que o gestor deve mitigar os riscos de informações conflitantes entre o documento emitido na fase inicial do planejamento (ETP) e o Termo de Referência.

Não se pode esquecer que as informações trazidas pelo Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência são suficientemente claros e consistentes, não se evidenciando quaisquer distorções na interpretação das regras editalícias ou incertezas quanto aos critérios utilizados para determinar a classificação ou desclassificação das propostas dos licitantes na fase de julgamento, posto que restaram claros os critérios. Portanto, não há implicações para a transparência, segurança jurídica, integridade e regularidade do processo licitatório nem afronta à legalidade, isonomia, impessoalidade, competitividade, julgamento objetivo, dentre outros princípios básicos do Direito Administrativo estabelecidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Como dito e demonstrado anteriormente não há conflito de informações entre Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, posto que ambos se encontram no sentido de exigir a demonstração de prova de conceito na fase de julgamento.

É válido trazer à colação o julgado invocado pelo impugnante:

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}

Nesta linha de raciocínio, não existem riscos decorrentes de informações conflitantes entre Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Ao reverso disso, há um completo alinhamento entre as disposições de ambos os instrumentos.

No que é concernente à inconsistência levantada pelo impugnante quanto à adoção – ou não – do Sistema de Registro de Preços (SRP) na presente licitação, as alegativas não procedem, tendo em vista que as expressões “órgão demandante” e “demanda” não são exclusivas de sistema de registro de preços.

Segundo o dicionário Oxford Languages, demanda significa:

Dicionário

Dados de Oxford Languages



demanda

[demanda]

substantivo

1. ato ou efeito de demandar
2. manifestação de um desejo, pedido ou exigência; solicitação
3. ação de procurar alguma coisa; busca, diligência
“a demanda do cálice sagrado”

A palavra derivada “demandante” é formada a partir da palavra primitiva “demanda” e, no contexto da licitação, significa o órgão solicitante.

Logo, resta esclarecido que os termos mencionados pelo impugnante não são aplicáveis apenas nos casos de registro de preços, nada existindo de irregular em decorrência de sua utilização no presente caso.

Quanto aos questionamentos levantados pelo impugnante sobre a eventual adoção do sistema de registro de preços na licitação em exame, oportuno registrar que o objeto da licitação deixa assente que não se trata de licitação processada por meio do sistema de registro de preços. Veja-se:



PREFEITURA DE
PACATUBA



PREFEITURA DE
PACATUBA

EDITAL
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 01.012/2025-PE
PROCESSO ADMINISTRATIVO 01.014/2025

PREÂMBULO

O Município de Pacatuba/CE, através das Unidades Administrativas abaixo, torna público para conhecimento dos interessados que, nada data, horário e local abaixo previstos, abrirá licitação, na modalidade **PRECAO**, na forma **ELETRÔNICA**, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 2424/2023, Lei Complementar nº 123/2006 e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste Edital.

Objeto:	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 da Pacatuba (PACATUBAPREV), tudo conforme especificações contidas no TERMO DE REFERÊNCIA constante dos Anexos do Edital.
---------	---

Também não há dentre os anexos do Edital minuta de ata de registro de preços. Veja-se o que dispõe a PARTE B do instrumento convocatório:

Compõem-se o presente Edital das partes A e B, conforme a seguir apresentadas:

PARTE A – Condições para competição, julgamento e adjudicação.

Em que são estabelecidos os requisitos e as condições para competição, julgamento e formalização do contrato.

PARTE B – ANEXOS:

Anexo I – Termo de Referência; Estudo Técnico Preliminar - ETP

Anexo II – Modelo de Proposta;

Anexo III – Modelo de Declarações;

Anexo IV – Minuta do Termo de Contrato;

Além disso, não se observam disposições atinentes à adesão a ata de registro de preços, órgão gerenciador ou a qualquer outro elemento que pudesse representar dúvida aos licitantes quanto à não incidência do registro de preços na presente licitação.

Outro ponto que merece ser destacado é que a licitação indica as dotações orçamentárias pelas quais correrão as despesas decorrentes da contratação. Confira-se:

PREFEITURA MUNICIPAL DE PACATUBA

R. Cel. João Carlos, Nº 345 – Centro

CEP. 61.801-215 - Pacatuba-CE



18. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

18.1. As despesas decorrentes da contratação correrão por conta das dotações orçamentárias:

UNIDADE ADMINISTRATIVA	DOTAÇÃO	ELEMENTO	FONTE DE RECURSO
GABINETE DA PREFEITA	02.01.04.122.0001.2.002	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE E JUVENTUDE	03.02.12.122.0001.2.043	33.90.39.00	1.500.1001.00
	03.03.12.381.0008.2.060		1.540.0000.00
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, MULHER, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS	04.02.08.122.0018.2.076	33.90.39.00	1.500.0000.00
	04.02.08.244.0021.2.079		1.660.0000.00
	04.02.08.244.0023.2.082		
	04.02.08.244.0024.2.086		

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA	05.01.04.122.0001.2.097	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	11.01.04.122.0001.2.025	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE FINANÇAS	06.01.04.122.0001.2.005	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE CULTURA	07.01.23.695.0001.2.110	33.90.39.00	1.500.0000.00
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA	08.01.09.122.0001.2.022	33.90.39.00	1.802.0000.00
SECRETARIA DE SAÚDE	09.01.10.122.0001.2.008	33.90.39.00	1.500.1002.00
	09.01.10.301.0044.2.010		1.600.0000.00
	09.01.10.302.0043.2.011		
	09.01.10.305.0045.2.013		
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	10.01.20.122.0001.2.015	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE SEGURANÇA, DEFESA CIVIL E PATRIMONIAL	12.01.06.122.0001.2.031	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO	14.01.04.122.0001.2.131	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE TURISMO	15.01.23.695.0001.2.132	33.90.39.00	1.500.0000.00
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE	16.01.04.122.0001.2.312	33.90.39.00	1.500.0000.00

Logo, a eventual citação ao sistema de registro de preços em passagem(ns) isolada(s) no bojo do edital, termo de referência ou estudo técnico preliminar, não passou de mero erro material, sem qualquer potencial ofensivo à exata compreensão de seus termos.

Desse modo, é improcedente a impugnação neste tópico.

DISPOSITIVO

Destarte, considerando as razões descritas acima, especialmente porque a matéria tratada em sede de impugnação concentra-se na esfera de competência das respectivas Pastas, decidimos



PREFEITURA DE
PACATUBA



CONHECER a impugnação, por presentes os pressupostos de sua admissibilidade para, no mérito, dar **PARCIAL PROVIMENTO** ao pedido do autor.

Encaminhe-se essa decisão para os setores de planejamento e de licitações para providências cabíveis.

Expedientes necessários.

Pacatuba/CE, 05 de agosto de 2025.

Francisco Márcio Oliveira Martins

ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA

Maria de Nazaré Rodrigues Caitano

**ORDENADORA DE DESPESAS DA
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, ESPORTE
E JUVENTUDE**

Roseane Gomes Monteiro Menezes

**ORDENADORA DE DESPESAS DA
SECRETARIA DE SAÚDE**

Verônica de Almeida Camurça

**ORDENADORA DE DESPESAS DA
SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL,
MULHER, CIDADANIA E DIREITOS
HUMANOS**

Júlio César Sousa de Oliveira

**ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA
DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**

Antonio Gilvan Inácio de Sales

**ORDENADOR DE ESPESAS DA
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE**

Francisco Allan Kardee Santana Marinho

**ORDENADOR DE DESPESAS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E
SECRETARIA DE FINANÇAS**

José Maria Lima Dias

**ORDENADOR DE DESPESAS DA
SECRETARIA DE SEGURANÇA, DEFESA
CIVIL E PATRIMONIAL**

Cícero Júnior Pinheiro Costa

**ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**



PREFEITURA DE
PACATUBA



Pedro Agostinho Filho
**ORDENADOR DE DESPESAS DA
SECRETARIA DE CULTURA**

Walker Wemerson Lira Fernandes
**ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA
DE TURISMO**

João Lucivaldo Cardoso do Carmo
**ORDENADOR DE DESPESAS DO
GABINETE DA PREFEITA**

Markson de Almeida Nobre
**ORDENADOR DE DESPESAS DO INSTITUTO
DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DE PACATUBA -
PACATUBAPREV**