

ANÁLISE DE PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO.

PROCESSO Nº 023/2026. EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 009/2026

Interessado: ALONSO & SILVA BAR E RESTAURANTE LTDA, VOLUS INSTITUIÇÃO DE PAGAMENTO LTDA, PRIME CONSULTORIA E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA, BAMEX CONSULTORIA E GESTÃO EMPRESARIAL LTDA e CARLETTO GESTÃO DE SERVIÇOS LTDA.

OBJETO: Registro de Preços visando à futura e eventual contratação de empresa para quarteirização de serviços continuados de apoio operacional, compreendendo o fornecimento de combustível e execução de serviços de reparo, recondicionamento, revisões periódicas e demais intervenções necessárias ao adequado funcionamento e preservação dos veículos, máquinas e equipamentos, destinados ao atendimento das demandas do Consórcio de Desenvolvimento e Valorização de Municípios - CONVALES e dos municípios consorciados, nos termos da Lei nº 14.133/2021

I- PRELIMINARMENTE.

A impugnação foi apresentada tempestivamente, observando o disposto no Capítulo 4, item 4.1.4 do Edital, como vejamos:

4.1.4- Em até 03 (três) dias útil antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o ato convocatório deste Pregão antes da data marcada para abertura das propostas no horário de expediente na Bolsa Nacional de Compras constante da página eletrônica www.bnc.org.br,

De acordo com a Legislação vigente, qual seja, lei 14.133/2021, esta preconiza em seu Art. 164 que:

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.

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

Posto isso, levando em consideração a data de protocolo do supra documento e, com fulcro no Art. 164 da Lei 14.133/2021, combinado com Capítulo 4, item 4.1.4 do Edital, cumpre consignar que o pedido foi apresentado tempestivamente e na forma exigida, estando apto a ter seu mérito apreciado.

II- DAS ALEGAÇÕES DAS IMPUGNANTES

Após análise das seis impugnações apresentadas pelas empresas alonso & silva bar e restaurante ltda, volus instituição de pagamento ltda, prime consultoria e assessoria empresarial ltda, bamex consultoria e gestão empresarial ltda e carletto gestão de serviços ltda, verificou-se que, embora com fundamentações distintas, as insurgências concentram-se essencialmente nos seguintes pontos do edital.

A empresa **Carletto Gestão de Serviços Ltda** sustenta, em síntese:

1) Que o edital direcionaria indevidamente o certame ao exigir sistema informatizado integrado com utilização de cartões magnéticos ou eletrônicos, o que restringiria a participação de empresas que operam com tecnologias alternativas de gestão de abastecimento, e que tais exigências poderiam resultar em direcionamento do certame, em prejuízo ao princípio da ampla competitividade.

A empresa **Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda** apresentou impugnação levantando questões relativas ao edital, dentre as quais se destacam:

- 1) Alegação de que o edital não contempla a publicidade do ETP, que serviria como documento norteador para elaboração da proposta;
- 2) Sustenta que a exigência de QR Code impresso no cartão físico, cumulada com tecnologia NFC para pagamentos por aproximação, seria tecnicamente inadequada e desnecessária. Além disso, afirma que a tecnologia NFC já seria suficiente para identificação e autenticação das operações, tornando a exigência redundante. Assim, entende que a exigência careceria de justificativa técnica no planejamento da contratação e poderia restringir a competitividade do certame;
- 3) Sustenta que os itens 6.19 e 6.19.1 do Termo de Referência seriam ilegais, pois impõem à Contratada a obrigação de reembolsar a rede credenciada em até 3 (três) dias úteis após o recebimento da fatura, enquanto a Administração Pública dispõe de até 30 (trinta) dias para efetuar o pagamento à Contratada. Alega que tal

exigência configura indevida antecipação financeira, interferência nas relações privadas entre a Contratada e a rede credenciada, e violação aos princípios da legalidade, razoabilidade e equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

A empresa **Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda** levanta questões relativas ao instrumento convocatório, dentre as quais se destacam:

- 1) Alegação de inadequação da exigência de preposto local: Sustenta que o edital impõe, no item 14.5 do Termo de Referência, a obrigação de manutenção de representante físico na capital do Estado de Pernambuco ou em sua Região Metropolitana. A empresa argumenta que tal exigência carece de fundamentação técnica e jurídica idônea, uma vez que o serviço é executado integralmente em ambiente digital, por meio de plataforma web. Aduz que a presença física de preposto não agrega eficiência contratual, onera artificialmente os custos das propostas e restringe a competitividade do certame, em violação aos princípios da razoabilidade, isonomia e economicidade, com respaldo na jurisprudência do TCU.
- 2) Alegação de exiguidade do prazo para repasse à rede credenciada: Aponta que o item 6.19 do Termo de Referência estabelece prazo de apenas 03 (três) dias úteis para que a contratada remunere sua rede credenciada após o recebimento do pagamento pela Administração. Argumenta que tal prazo é desproporcional, interfere diretamente na estrutura de capital de giro das licitantes e favorece apenas grandes operadores econômicos, restringindo indiretamente o universo de concorrentes. Propõe a ampliação para 10 (dez) ou 15 (quinze) dias, como medida compatível com a realidade operacional do mercado.

A empresa **Vólus Instituição de Pagamento Ltda** apresentou duas impugnações, levantando as seguintes questões:

Impugnação 1 (itens 6.19 e 6.19.1 do Termo de Referência):

- 1) Alegação de exiguidade do prazo para repasse à rede credenciada: Aponta que o TR exige que a contratada repasse os valores à rede credenciada em até 03 (três) dias úteis após o recebimento da fatura pelo lojista, ao passo que o próprio Consórcio possui prazo de até 30 dias para pagar a contratada. Argumenta que isso gera um descasamento de caixa de até 60 dias, obrigando a contratada a financiar a operação com capital próprio — estimado em R\$ 8,4 milhões mensais —, o que desnatura o contrato de prestação de serviços, restringe a competitividade, favorece

apenas grandes operadores e pode tornar as propostas inexequíveis. Requer que o repasse à rede ocorra somente após o efetivo pagamento pelo CONVALES.

Impugnação 2 (itens 6.15 e exigência de preposto local):

1) Alegação de ilegalidade da limitação de preço com base na tabela da ANP: Sustenta que o item 6.15 do edital, ao exigir que o valor do combustível praticado nos abastecimentos seja igual ou inferior ao preço médio da ANP, impõe responsabilidade indevida à contratada, uma vez que a ANP não regula preços de combustíveis desde 2002, realizando apenas levantamento de mercado. Argumenta que cabe ao gestor do contrato, e não à gerenciadora, direcionar os abastecimentos para postos com menores preços, por meio do próprio sistema de gerenciamento disponibilizado. A cláusula, tal como redigida, restringe a competitividade e pode direcionar o certame para empresas com redes próprias de postos.

2) Alegação de ilegalidade da exigência de preposto com atendimento local: Sustenta que a exigência de manutenção de preposto presencial na cidade-sede é desnecessária e desproporcional, dado que o serviço é executado remotamente via sistema web. Apoiar-se em jurisprudência do TCU no sentido de que tal exigência, sem justificativa técnica concreta, viola os princípios da isonomia, razoabilidade e competitividade.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

1 - Do princípio constitucional da licitação, do planejamento e da discricionariedade técnica da Administração

A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser contratados mediante processo de licitação que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, admitindo-se, contudo, a formulação de exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A interpretação desse dispositivo deve ser realizada de forma sistemática com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam os princípios do planejamento, da eficiência, da segurança jurídica, do interesse público e do julgamento objetivo.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 reforça a necessidade de que toda contratação pública seja precedida de adequado planejamento, materializado, entre outros

instrumentos, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, documentos destinados à identificação da necessidade da Administração, à avaliação das soluções existentes no mercado e à definição das especificações técnicas indispensáveis à execução do objeto.

A definição dessas especificações insere-se no âmbito da denominada discricionariedade técnica, pela qual a Administração, com base em critérios especializados e motivação adequada, escolhe, dentre as soluções juridicamente possíveis, aquela que reputa mais adequada ao atendimento do interesse público.

2 - Do parcelamento do objeto e da contratação integrada

O art. 40, §2º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o parcelamento do objeto deverá ser considerado quando tecnicamente e economicamente viável, vedando-se, contudo, o parcelamento que importe perda de economia de escala, comprometimento da execução contratual ou fragmentação que prejudique a consecução do interesse público. Trata-se, portanto, de diretriz condicionada à análise concreta de cada contratação, e não de imposição absoluta.

Dessa forma, a legislação vigente admite tanto a contratação parcelada quanto a contratação integrada ou em lote único, desde que a opção adotada decorra de avaliação técnica e econômica fundamentada, constante do Estudo Técnico Preliminar, e seja compatível com as necessidades e especificidades operacionais identificadas pela Administração no planejamento da contratação.

3 - Da possibilidade de definição de requisitos tecnológicos

O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração Pública a estabelecer especificações técnicas necessárias à adequada execução do objeto, desde que tais especificações guardem pertinência com a finalidade da contratação.

A legislação não veda a definição de requisitos tecnológicos mínimos, desde que não haja indicação de marca, modelo ou fornecedor específico, e desde que os requisitos sejam justificados em função das necessidades administrativas.

A definição de requisitos funcionais mínimos constitui instrumento legítimo para assegurar padrões de desempenho, segurança, rastreabilidade e controle na execução contratual.

4 - Dos contratos de quarteirização e da Súmula 126 do TCE-MG

Os contratos de gestão de frota e cartão combustível caracterizam-se como contratos de quarterização, nos quais a contratada atua como intermediária, gerenciando e administrando o fornecimento de combustíveis e serviços de manutenção por meio de rede credenciada de estabelecimentos. Nessa modalidade contratual, a empresa gerenciadora não é fornecedora direta dos bens e serviços, mas responsável pela gestão, controle e processamento das operações realizadas junto à rede credenciada.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais consolidou entendimento por meio da Súmula nº 126, segundo a qual tais contratações devem ser estruturadas com base em critérios objetivos de formação de preços, com utilização de referenciais confiáveis e públicos de mercado, e existência de mecanismos eficazes de controle e transparência, de modo a assegurar economicidade e moralidade nas contratações.

Nessa perspectiva, a adoção de referenciais de preços públicos e amplamente divulgados — como os levantamentos realizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e tabelas de fabricantes — constitui medida alinhada à Súmula 126 do TCE-MG, na medida em que disponibiliza parâmetro objetivo, transparente e de acesso público para o balizamento dos preços praticados nos abastecimentos e manutenções, conferindo maior segurança jurídica à execução contratual e facilitando o controle administrativo e externo..

5 - Da competitividade e das exigências técnicas

A competitividade constitui princípio estruturante das licitações públicas, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, devendo, contudo, ser interpretada de forma sistêmica, em harmonia com os princípios do planejamento, da eficiência, do interesse público, da proporcionalidade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração.

O art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 determina que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive sob o aspecto da qualidade e da eficiência da solução.

Ainda, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o princípio da competitividade não se sobrepõe isoladamente aos demais princípios, devendo ser observado em conjunto com a eficiência, o planejamento e o interesse público.

Dessa forma, a legislação não consagra a ideia de competitividade irrestrita e absoluta, mas sim de competitividade qualificada, isto é, voltada à disputa entre

licitantes aptos a atender às exigências mínimas definidas pela Administração para a execução satisfatória do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 igualmente não assegura ao particular o direito de exigir que o edital se adapte ao seu modelo de negócio, mas apenas o direito de participar do certame desde que atenda às condições e especificações legitimamente estabelecidas.

Nesse sentido, eventual impossibilidade de determinado licitante em cumprir exigências técnicas pertinentes ao objeto não caracteriza restrição indevida à competitividade, mas sim incompatibilidade entre sua estrutura operacional e a solução escolhida pela Administração.

6 - Do poder-dever de autotutela administrativa e da revisão dos atos diante de falhas no planejamento da contratação

A Administração Pública possui o poder-dever de revisar seus próprios atos quando verificar a existência de ilegalidades, impropriedades ou falhas no planejamento ou na definição dos critérios que regem o procedimento licitatório. Tal prerrogativa decorre do princípio da autotutela administrativa, consagrado na jurisprudência dos tribunais superiores e consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual:

“A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.”

No âmbito das contratações públicas, esse entendimento encontra respaldo também na Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de anulação ou revogação da licitação, quando identificadas irregularidades ou quando razões de interesse público supervenientes justificarem a revisão do procedimento administrativo.

Nesse contexto, o adequado planejamento da contratação constitui etapa essencial do processo licitatório, devendo assegurar que os critérios técnicos, econômicos e operacionais definidos no edital estejam alinhados com as necessidades da Administração e com as condições efetivamente existentes no mercado.

Contudo, a identificação posterior de inconsistências, lacunas ou aspectos que possam comprometer a clareza das regras do certame, a formulação adequada das propostas ou a segurança jurídica do procedimento impõe à Administração o dever de promover a revisão do ato administrativo, de modo a evitar potenciais prejuízos à competitividade, à transparência e à seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, a eventual necessidade de revisão ou aperfeiçoamento dos critérios estabelecidos no instrumento convocatório não configura irregularidade da Administração, mas sim manifestação legítima do exercício da autotutela administrativa e do dever de assegurar que o procedimento licitatório seja conduzido em estrita observância aos princípios do planejamento, da legalidade, da eficiência, da segurança jurídica e da supremacia do interesse público

IV- NO MÉRITO.

Acreditamos que as empresas são potenciais participantes deste processo.

A priori é necessário esclarecer que a impugnação "apesar de não elencado entre os recursos administrativos, serve como instrumento de correção e assecuratório da legitimidade do procedimento da Administração", conforme doutrina e Reinaldo Moreira Bruno (Dos Recursos no Processo de Licitação, Belo Horizonte: Del Rey.2005).

Para excluir ou modificar uma cláusula, antes se faz necessário verificar se, realmente, a mesma está incorreta, restritiva ou ilegal. Esclareço que o presente Edital foi analisado e aprovado pela Assessoria Jurídica do Consórcio, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/21.

Cumpre destacar que todas as exigências, ora combatidas pela empresa impugnante, foram pautadas em consonância com a legalidade, se baseando nos princípios que norteiam os certames públicos, não configurando quaisquer atos ilegais ou restritivos, com fulcro no Art. 5º da Lei 14.133/2021, vejamos:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Passando para análise do mérito:

Examinadas as impugnações à luz da fundamentação jurídica delineada, bem como dos documentos que compõem a fase preparatória da contratação — notadamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) — verifica-se que as exigências constantes do instrumento convocatório decorrem de planejamento prévio, análise técnica e definição consciente da Administração quanto ao modelo de solução reputado mais adequado ao atendimento do interesse público, passando-se, a seguir, à análise específica de cada ponto suscitado.

1 – Da Impugnação da empresa Alonso & silva bar e restaurante ltda

Após análise da impugnação apresentada, verifica-se que seu conteúdo não guarda relação com o objeto ou com as disposições do presente certame. Constatou-se que, possivelmente, o licitante tenha anexado, de forma equivocada, documento referente a outro procedimento licitatório.

Dessa forma, resta prejudicada a análise do mérito da impugnação, uma vez que os questionamentos apresentados não se encontram no escopo deste processo licitatório, impossibilitando, portanto, qualquer manifestação técnica quanto aos pontos suscitados.

2 – Da Impugnação da empresa Carletto Gestão de Serviços Ltda e da Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda quanto as exigências técnicas do sistema

O Estudo Técnico Preliminar identificou, de forma expressa, a necessidade de adoção de instrumento físico de identificação e autenticação operacional, apto a permitir a vinculação direta da transação ao veículo e ao respectivo registro

eletrônico, assegurando rastreabilidade, padronização, controle e confiabilidade das informações.

Com base nessas premissas, o Termo de Referência estabeleceu como requisito funcional mínimo a utilização de **cartão magnético** como meio de operacionalização das transações relativas ao abastecimento e à manutenção da frota.

Tal exigência não constitui inovação arbitrária, mas decorre de critérios técnicos, operacionais e de governança, inserindo-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, conforme autorizado pelos arts. 11, inciso I, e 41 da Lei nº 14.133/2021, não se tratando, ademais, de exigência restritiva, uma vez que admite mais de uma tecnologia.

A doutrina especializada é absolutamente firme nesse ponto.

Joel de Menezes Niebuhr ensina que:

“A Administração deve exigir especificações técnicas que garantam desempenho, segurança e qualidade do objeto. Isso não restringe a competição, mas sim assegura que o produto contratado seja apto a cumprir sua finalidade pública. A ausência de requisitos técnicos adequados é que causa dano ao erário, por exigir recompras, trocas e devoluções.” (*Licitações e Contratos – Pareceres*)

Ainda neste sentido, Marçal Justen Filho:

“A discricionariedade técnica não pode ser sacrificada por alegações meramente retóricas de restrição à competitividade. Quando houver fundamento técnico para exigir qualidade rigorosa, a Administração não apenas pode, mas deve fazê-lo.” (*Comentários à Lei de Licitações*)

Seguimos com o ensinamento exemplar da Ilustre Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“Não havendo prova de direcionamento, as exigências técnicas motivadas pela finalidade pública prevalecem. A competitividade não se confunde com permissividade.” (*Direito Administrativo*)

Essas lições doutrinárias refletem exatamente a postura da Administração no presente edital.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 37, inciso XXI, que as contratações públicas devem ser realizadas mediante processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, admitindo-se, entretanto, a imposição de requisitos técnicos indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

A doutrina também reconhece que o princípio da isonomia não impede a Administração de estabelecer requisitos técnicos mínimos para participação no certame, desde que tais exigências estejam relacionadas à adequada execução do objeto contratado. Nesse sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

“O desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes. Todavia, não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 2010).

Esse comando constitucional deve ser interpretado em consonância com os princípios que regem as contratações públicas, especialmente aqueles previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais se destacam os princípios do planejamento, eficiência, interesse público, competitividade, segurança jurídica e julgamento objetivo.

Nesse contexto, a legislação de regência estabelece que toda contratação pública deve ser precedida de planejamento adequado, materializado, entre outros instrumentos, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência, documentos responsáveis por identificar a necessidade administrativa, avaliar as soluções disponíveis no mercado e definir as especificações técnicas necessárias à adequada execução do objeto.

No presente caso, o planejamento da contratação identificou a necessidade de adoção de mecanismo físico de identificação e autenticação das transações, capaz de permitir a vinculação direta de cada operação ao respectivo veículo ou usuário autorizado, assegurando rastreabilidade, controle operacional, padronização das operações e confiabilidade das informações registradas no sistema de gestão da frota.

A utilização de cartões vinculados aos veículos ou usuários autorizados, exigência de cartão para manutenções, bem como tecnologias de identificação NFC/QR

CODE, constitui solução amplamente difundida no mercado de gerenciamento de frotas e meios de pagamento corporativos, justamente por possibilitar a identificação segura das operações e o acompanhamento sistemático das transações realizadas na rede credenciada.

Resta inequívoco que a Administração possui competência legal para definir os meios pelos quais os serviços serão prestados, desde que tais meios guardem pertinência com o objeto e sejam adequados à finalidade da contratação, não cabendo ao particular impor à Administração o modelo tecnológico que melhor se ajusta à sua estrutura empresarial.

A exigência de cartão magnético:

- não indica marca, fabricante ou fornecedor específico;
- não impõe solução proprietária;
- não restringe a adoção de sistema informatizado;
- estabelece apenas padrão mínimo de identificação e controle operacional, já amplamente adotado no âmbito das contratações públicas em nível nacional.

Além disso, as funcionalidades previstas no instrumento convocatório admitem a utilização de diferentes arquiteturas tecnológicas, incluindo sistemas informatizados, aplicativos e mecanismos digitais de autenticação, desde que atendidos os requisitos operacionais necessários ao controle das transações.

Nesse sentido, não se verifica qualquer direcionamento tecnológico ou limitação indevida da competitividade, mas apenas a definição de parâmetros técnicos mínimos voltados à adequada execução do objeto contratual.

A definição dessas especificações encontra respaldo na chamada discricionariedade técnica da Administração, por meio da qual o gestor público, com base em critérios técnicos e no planejamento da contratação, seleciona a solução considerada mais adequada para atender ao interesse público.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a definição das especificações técnicas do objeto integra a esfera de discricionariedade da Administração, desde que tais exigências sejam pertinentes ao objeto e observem os princípios que regem as licitações. Nesse sentido, o TCU já decidiu que a qualificação técnica e os requisitos editalícios devem decorrer da prerrogativa administrativa de estabelecer critérios compatíveis com a contratação, conforme dispõe o Acórdão nº 1312/2008:

[...] a lei atribui ao gestor público a prerrogativa de escolha de critérios que melhor se adequem às características do objeto, desde que sejam observados os parâmetros por ela fixados, bem como os princípios relativos às licitações, sempre almejando a proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, considerando que as exigências tecnológicas previstas no edital decorrem de planejamento prévio da contratação, encontram respaldo técnico e não impõem solução proprietária ou exclusiva, não há que se falar em restrição indevida à competitividade.

Assim, rejeitam-se as alegações apresentadas pelas empresas Carletto Gestão de Serviços Ltda., Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda quanto a este ponto da impugnação.

3 – Da alegação de ausência de publicidade do Estudo Técnico Preliminar

A empresa Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda. sustenta que o edital não contempla a publicidade do ETP, o qual serviria como documento norteador para a elaboração das propostas.

Em análise:

O Estudo Técnico Preliminar constitui documento de planejamento interno que fundamenta a elaboração do Termo de Referência, sendo este último o instrumento que efetivamente vincula o certame e orienta a formulação das propostas pelos licitantes. A Lei nº 14.133/2021 não estabelece obrigatoriedade de publicação do ETP como condição de validade do edital, mas sim a sua elaboração prévia como etapa do planejamento da contratação.

De todo modo, as especificações técnicas, as condições de participação, os critérios de julgamento e as obrigações contratuais encontram-se integralmente disciplinados no Termo de Referência, documento que acompanha o edital e é de pleno acesso aos licitantes, assegurando as condições necessárias à elaboração de propostas consistentes e competitivas.

Assim, não se verifica qualquer prejuízo à formulação das propostas decorrente da ausência de publicização expressa do ETP, razão pela qual rejeita-se a alegação neste ponto.

4 – Da alegação de exiguidade do prazo de repasse à rede credenciada (itens 6.19 e 6.19.1 do Termo de Referência)

As empresas Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda. e Vólus Instituição de Pagamento Ltda. convergem na alegação de que o prazo de 03 (três) dias úteis fixado nos itens 6.19 e 6.19.1 do Termo de Referência para repasse dos valores à rede credenciada, contado do recebimento da fatura, seria desproporcional e financeiramente inviável, diante do prazo de até 30 (trinta) dias de que dispõe a Administração para efetuar o pagamento à contratada.

A empresa Vólus Instituição de Pagamento Ltda. sustenta, ainda, que tal estrutura geraria descasamento de caixa de até 60 (sessenta) dias, obrigando a contratada a financiar a operação com capital próprio — estimado em R\$ 8,4 milhões mensais —, o que desnaturaria o contrato de prestação de serviços, restringiria a competitividade, favoreceria apenas grandes operadores e poderia tornar as propostas inexecutáveis. A empresa Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda. propõe a ampliação do prazo para 10 (dez) ou 15 (quinze) dias úteis.

Em análise, a alegação merece exame cuidadoso. O prazo de 03 (três) dias úteis para repasse à rede credenciada, fixado contratualmente como obrigação da gerenciadora, enquanto a Administração detém prazo de até 30 (trinta) dias para pagamento, gera, de fato, um potencial descasamento financeiro estrutural que pode impactar a formação das propostas e o equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação.

Nesse contexto, entende-se pertinente reconhecer que a cláusula, tal como redigida - sem considerar detalhadamente o requisito, pode interferir indevidamente na estrutura de capital de giro das licitantes, gerar restrição indireta à competitividade e favorecer apenas empresas de grande porte com maior capacidade de financiamento próprio, em aparente violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A Administração Pública possui o poder-dever de revisar seus próprios atos quando identificar impropriedades ou falhas no planejamento da contratação, nos termos do princípio da autotutela administrativa consolidado na Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal

Dessa forma, acolhe-se parcialmente as impugnações neste ponto, reconhecendo a pertinência da alegação e a necessidade de reavaliação da cláusula prevista nos itens 6.19 e 6.19.1 do Termo de Referência, de modo a compatibilizar o prazo de repasse à rede credenciada com a realidade operacional e financeira do mercado, bem como com o prazo de pagamento estipulado para a Administração, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

5 – Da alegação de ilegalidade da exigência de preposto com atendimento presencial

As empresas Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda. sustenta que a exigência prevista no item 14.5 do Termo de Referência, impondo a manutenção de representante físico para interlocução, carece de fundamentação técnica e jurídica idônea, uma vez que o serviço é executado integralmente em ambiente digital, por meio de plataforma web. Argumentam que a exigência de presença física de preposto local onera artificialmente os custos das propostas, restringe a competitividade e viola os princípios da razoabilidade, isonomia e economicidade, com respaldo na jurisprudência do TCU.

Em análise:

A exigência de manutenção de preposto presencial em localidade específica, quando o serviço objeto da contratação é prestado integralmente por meio de plataforma digital, sem demanda comprovada de atendimento presencial, pode configurar restrição injustificada à competitividade do certame, em descompasso com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

O Tribunal de Contas da União tem consolidado entendimento de que exigências de presença física de preposto, sem adequada motivação técnica relacionada à natureza do objeto contratado, violam os princípios da razoabilidade e da competitividade, conforme orientação fixada em reiterados julgados da Corte.

Contudo, em hipóteses em que a natureza dos serviços e as especificidades da execução contratual justifiquem, de forma concreta e motivada, a necessidade de atendimento presencial para fins de acompanhamento, fiscalização ou resolução imediata de questões operacionais, a exigência pode se revelar razoável e proporcional ao objeto.

Diante da ausência de justificativa técnica expressa no instrumento convocatório acerca da necessidade de atendimento presencial do preposto, considerando que o serviço é executado digitalmente, acolhe-se parcialmente a impugnação neste ponto, reconhecendo a necessidade de reavaliação e adequada motivação da exigência constante do item 14.5 do Termo de Referência, ou, alternativamente, de sua supressão, caso não reste demonstrada a indispensabilidade da presença física para a adequada execução do objeto.

6 - Da alegação de ilegalidade da limitação de preço com base na tabela da ANP e do risco de impossibilidade de abastecimento decorrente de oscilações abruptas de mercado

A empresa Vólus Instituição de Pagamento Ltda. sustenta que o item 6.15 do Termo de Referência, ao exigir que o valor do combustível praticado nos abastecimentos seja igual ou inferior ao preço médio regional divulgado pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, impõe responsabilidade indevida à contratada, uma vez que a ANP não exerce função regulatória de preços de combustíveis desde a desregulamentação do setor promovida pela Lei nº 9.478/1997 e implementada gradualmente até 2002, limitando-se, desde então, à realização de pesquisas periódicas de levantamento estatístico de preços praticados no mercado varejista. Argumenta, ainda, que a cláusula, tal como redigida, poderia restringir a competitividade do certame e direcionar o objeto para empresas detentoras de redes próprias de postos credenciados.

Em análise: Registre-se, preliminarmente, que a utilização dos dados de preços divulgados pela ANP como referencial paramétrico para o controle dos valores praticados nos abastecimentos tem sido amplamente admitida pela jurisprudência dos Tribunais de Contas como critério objetivo e tecnicamente adequado para contratos de quarteirização de combustíveis, em conformidade com a Súmula nº 126 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, a qual determina que tais contratações sejam estruturadas com base em critérios objetivos de formação de preços, utilização de referenciais confiáveis e existência de mecanismos eficazes de controle e transparência.

Ocorre, contudo, que a cláusula impugnada apresenta vício de proporcionalidade que ultrapassa a mera questão da atribuição de responsabilidade. O mercado de combustíveis é notoriamente volátil, sujeito a oscilações abruptas e imprevisíveis decorrentes de fatores exógenos à cadeia de gerenciamento, tais como variações cambiais, decisões de política de preços das distribuidoras, crises de abastecimento, reajustes de tributos federais e variações internacionais do preço do petróleo bruto — fenômenos esses que estão inteiramente fora da esfera de controle e influência da empresa gerenciadora.

Nesse cenário, a imposição contratual de que todos os abastecimentos se realizem a preço igual ou inferior à média da ANP — referencial este apurado com periodicidade semanal e que reflete o preço médio já praticado no mercado, e não um teto regulatório — cria situação juridicamente insustentável: diante de uma oscilação abrupta de preços, em que os postos credenciados passam a praticar valores acima da última média divulgada pela ANP, a contratada se veria

materialmente impossibilitada de realizar os abastecimentos, pois nenhum posto da rede operaria abaixo do preço de mercado vigente. O resultado prático seria a paralisação do fornecimento de combustível à frota pública, com severo prejuízo à continuidade dos serviços essenciais prestados pelo Consórcio e pelos Municípios consorciados.

Tal situação ofende frontalmente o princípio da continuidade do serviço público, consagrado no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, e o princípio da razoabilidade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, na medida em que a cláusula, em vez de garantir economicidade à Administração, produz efeito diametralmente oposto: a inviabilidade operacional do próprio objeto contratado. A doutrina administrativista é firme ao reconhecer que cláusulas contratuais que tornam a execução do objeto materialmente impossível são nulas por violação à causa do contrato e ao interesse público que lhe dá fundamento (cf. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023).

Acrescente-se que a responsabilidade pelo direcionamento dos abastecimentos para postos com menores preços é incumbência que deve ser exercida pelo gestor do contrato, mediante utilização do próprio sistema de gerenciamento disponibilizado pela contratada, e não pela gerenciadora, a quem cabe tão somente viabilizar o acesso às informações de preço e à rede credenciada. Imputar à contratada responsabilidade objetiva pelo preço praticado no varejo configura desvio da natureza jurídica do contrato de quarterização, que é de gestão e intermediação, e não de fornecimento direto.

Dessa forma, acolhe-se a impugnação neste ponto, reconhecendo-se a necessidade de revisão do item 6.15 do Termo de Referência, com vistas a: (i) preservar o referencial de preços da ANP como parâmetro orientador e de controle, sem lhe atribuir caráter de teto absoluto e intransponível; (ii) estabelecer mecanismo de atualização dinâmica do referencial, compatível com a periodicidade das pesquisas da ANP e com a volatilidade do mercado de combustíveis; e (iii) afastar a responsabilidade objetiva da contratada por oscilações de preço decorrentes de fatores exógenos e imprevisíveis, de modo a assegurar a continuidade do abastecimento e o equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação, em observância aos arts. 5º e 103 da Lei nº 14.133/2021.

V- DECISÃO.

Diante da análise das impugnações apresentadas pelas empresas Alonso & Silva Bar e Restaurante Ltda., Vólus Instituição de Pagamento Ltda., Prime Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda., Bamex Consultoria e Gestão Empresarial Ltda. e Carletto Gestão de Serviços Ltda., bem como após o exame técnico das alegações suscitadas, verifica-se que os questionamentos foram devidamente apreciados nos termos da fundamentação exposta.

As alegações relativas às exigências tecnológicas (cartão magnético, NFC e QR Code), bem como a alegação de ausência de publicidade do ETP, não merecem acolhimento, uma vez que as exigências constantes do instrumento convocatório encontram-se devidamente justificadas pelas necessidades da Administração, em conformidade com os princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal e nas disposições da Lei nº 14.133/2021, não se verificando qualquer irregularidade capaz de comprometer a competitividade do certame ou caracterizar eventual direcionamento.

Por outro lado, acolhem-se parcialmente as impugnações nos seguintes pontos:

(i) exiguidade do prazo de repasse à rede credenciada (itens 6.19 e 6.19.1 do TR): reconhece-se a necessidade de reavaliação do prazo fixado, de modo a compatibilizá-lo com a estrutura financeira operacional do mercado e com o prazo de pagamento estabelecido para a Administração, assegurando o equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato;

(ii) exigência de preposto presencial (item 14.5 do TR): reconhece-se a necessidade de revisão ou adequada motivação da exigência, considerando a natureza digital do serviço objeto da contratação; e

(iii) limitação de preço com base na tabela da ANP (item 6.15 do TR): acolhe-se a impugnação, reconhecendo-se que a fixação do preço médio da ANP como teto absoluto para os abastecimentos, sem mecanismo de atualização dinâmica e sem ressalva para oscilações abruptas de mercado, pode gerar impossibilidade material de execução do objeto contratado, com risco de interrupção do abastecimento da frota pública, em violação aos princípios da razoabilidade, da continuidade do serviço público e do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, nos termos dos arts. 5º e 103 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que o acolhimento parcial das impugnações implica necessidade de ajustes no instrumento convocatório, remetam-se os autos à Autoridade Competente para análise e deliberação quanto à eventual retificação do edital e do Termo de Referência, bem como acerca das medidas administrativas cabíveis no âmbito do presente procedimento licitatório

Determina-se a suspensão do certame até ulterior deliberação da Autoridade Competente, a fim de resguardar a segurança jurídica do procedimento e assegurar a observância dos princípios da legalidade, isonomia e competitividade.

Considerando a relevância da matéria para a estrutura econômica da contratação, bem como o vulto do objeto licitado e os potenciais impactos na adequada formulação das propostas pelos licitantes, entende-se necessário proceder à reavaliação do instrumento convocatório, especialmente no que se refere à disciplina da fixação de preços conforme preços médios dos combustíveis, conforme ANP.

Nesse contexto, opina-se pelo encaminhamento dos autos à Autoridade Competente, com sugestão de revogação do certame, nos termos do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, a fim de possibilitar a revisão do planejamento da contratação e a eventual adequação das disposições editalícias.

Por fim, determina-se a publicação da presente decisão e a comunicação às empresas interessadas, garantindo-se a devida transparência e publicidade ao procedimento.

Arinos/MG, 06 de Abril de 2026.



Franciele Borges de Oliveira