

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA AGENTE DE CONTRATAÇÃO/PREGOEIRA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE MORADA NOVA/CE
Referência: Pregão Eletrônico nº PE-26.02.01.2026

MA LIMA COMERCIAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 62.887.717/0001-54, por meio de seu representante legal que esta subscreve, vem, com o devido respeito, perante Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais disposições aplicáveis, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do instrumento convocatório em referência, que tem por objeto a "AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LIMPEZA EM GERAL, PRODUTOS PARA HIGIENIZAÇÃO E DESINFECÇÃO, ITENS DE HIGIENE PESSOAL, MATERIAIS DESCARTÁVEIS E UTENSÍLIOS CORRELATOS", cuja sessão pública está agendada para o dia 24 de março de 2026. A presente impugnação é protocolada tempestivamente, dentro do prazo legal de três dias úteis anteriores à data de abertura do certame, e visa ao saneamento de vícios que restringem a competitividade e violam frontalmente os princípios e as normas que regem as contratações públicas, conforme os fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DA SÍNTESE DAS ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES CONSTATADAS

A presente impugnação se fundamenta na identificação de múltiplas cláusulas no Edital e em seu anexo, o Termo de Referência, que não apenas representam uma afronta direta aos ditames da Lei nº 14.133/2021, mas também erguem barreiras injustificadas e desproporcionais à ampla participação de interessados, comprometendo a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Tais exigências, se mantidas, direcionarão o certame e afastarão potenciais licitantes, em flagrante prejuízo ao interesse público.

Serão demonstradas, de forma detalhada e fundamentada, as seguintes ilegalidades que maculam o procedimento:

- 1. A ilegalidade da exigência de apresentação da composição analítica de preços de todos os itens do lote já na fase de envio da proposta inicial**, conforme disposto no item 4.1 do Edital, uma formalidade excessiva e antecipada que viola o princípio do formalismo moderado e a própria sistemática do pregão.
- 2. A ilegalidade da inclusão do título de capitalização como modalidade válida de garantia da proposta**, prevista no item 3.13.2, inciso IV, do Edital, por se tratar de modalidade não contemplada no rol taxativo da legislação, configurando uma inovação indevida por parte da Administração.
- 3. A ilegalidade da exigência de comprovação de vínculo empregatício de funcionário**, conforme o item 8.30 do Termo de Referência, como requisito de qualificação técnica, uma vez que a lei faculta a demonstração de disponibilidade

de profissional por meio de contrato de prestação de serviços, restringindo indevidamente a competitividade.

4. **A ilegalidade da exigência de Alvará de Licença Sanitária e de Funcionamento como requisito de qualificação técnica**, nos termos do item 8.29 do Termo de Referência, pois tais documentos não integram o rol de habilitação técnica da Lei nº 14.133/2021 e sua solicitação nesta fase do certame é prematura e restritiva.
5. **A ilegalidade da exigência contida no item 8.25 do Termo de Referência**, por se tratar de documento cuja apresentação não é obrigatória segundo a Lei nº 14.133/2021, representando mais uma cláusula que exorbita o poder regulamentar da Administração e cria ônus indevido aos licitantes.

Cada um desses pontos será exaustivamente desenvolvido a seguir, com a devida fundamentação legal e o respaldo de entendimentos dos Tribunais de Contas, evidenciando a imperiosa necessidade de correção do instrumento convocatório para que se restabeleça a legalidade e a competitividade do certame.

II. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A IMPUGNAÇÃO

II.1. Da Ilegalidade da Exigência de Composição Analítica de Preços na Proposta Inicial (Item 4.1 do Edital)

O item 4.1 do Edital estabelece que “O LICITANTE DEVERÁ ENVIAR SUA PROPOSTA, COM A COMPOSIÇÃO DE PREÇOS DE TODOS OS ITENS DO LOTE, MEDIANTE O PREENCHIMENTO, NO SISTEMA ELETRÔNICO, DOS SEGUINTE CAMPOS”. Tal exigência, ao impor a todos os licitantes a obrigação de detalhar analiticamente seus custos já no momento de cadastramento da proposta inicial, antes mesmo da fase de lances, configura uma formalidade excessiva, desnecessária e prejudicial à competitividade, violando os princípios basilares da Lei nº 14.133/2021.

A Nova Lei de Licitações, ao prestigiar o princípio do formalismo moderado, busca afastar o excesso de burocracia que não agrega valor ao processo e que, ao contrário, serve apenas para afastar licitantes. O artigo 12, inciso III, da referida lei, é cristalino ao determinar que “o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo”. A exigência de apresentar a planilha de custos de forma antecipada, quando a análise de exequibilidade somente se faz necessária para o licitante vencedor, é um exemplo clássico de formalismo exacerbado que a nova legislação buscou combater. Conforme entendimentos doutrinários, a lei permite a correção de falhas que não comprometam a essência das informações, reforçando que o foco deve ser o conteúdo e não o rito pelo rito.

A sistemática do pregão eletrônico foi concebida para ser célere e focada na disputa de preços. A fase inicial destina-se à apresentação de uma proposta de preços, que servirá como ponto de partida para a etapa de lances. A análise aprofundada da composição de custos, por sua vez, é uma ferramenta destinada à fase de julgamento e negociação, a ser utilizada pela Administração para verificar a exequibilidade da proposta do licitante provisoriamente vencedor. Conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União (TCU), a exigência da planilha de composição de custos e formação de preços de todos os licitantes na fase de habilitação é considerada restritiva. O Acórdão nº 2.547/2015 – Plenário é claro ao orientar que: “a exigência de apresentação da composição de custos unitários de todos os itens da planilha orçamentária para todos os licitantes, ainda na fase de habilitação, (...) afigura-se excessiva e restringe a competitividade do certame, devendo ser solicitada apenas do licitante vencedor”.

Impor esse ônus a todos os participantes, de forma prévia, não traz qualquer benefício à Administração, que já está resguardada por outros mecanismos, como a garantia de proposta (item 3.13 do Edital) e um rigoroso regime de sanções para o caso de não manutenção da proposta (item 9 do Edital). Em contrapartida, tal exigência:

- **Restringe a competitividade:** Impõe um custo operacional e de tempo significativo, que pode desestimular a participação de empresas, especialmente as de menor porte, que não dispõem de estrutura administrativa robusta para elaborar detalhamentos complexos para cada licitação da qual participam.
- **Expõe indevidamente a estratégia comercial:** Obriga os licitantes a revelarem suas estruturas de custo, margens e estratégias de precificação antes mesmo da fase de disputa, o que pode ser usado por concorrentes e distorcer a competição.
- **Contraria a finalidade do certame:** O objetivo da licitação é assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, e não criar um concurso de preenchimento de planilhas. A exigência antecipada desvia o foco do que é essencial – o preço final e a capacidade de execução.

Portanto, a exigência do item 4.1 do Edital é manifestamente ilegal por ser desproporcional, desnecessária para a fase inicial do certame e restritiva à competição, devendo ser alterada para que a composição de preços seja solicitada apenas do licitante vencedor, após a etapa de lances, e somente se a Administração julgar necessário para a análise de exequibilidade.

II.2. Da Ilegalidade na Previsão do Título de Capitalização como Modalidade de Garantia da Proposta (Item 3.13.2, IV, do Edital)

O edital, no item 3.13.2, ao listar as modalidades de garantia da proposta, inova de forma ilegal ao incluir, em seu inciso IV, o “Título de Capitalização custeado por pagamento único, com resgate pelo valor total”. Essa inclusão viola diretamente o princípio da

legalidade estrita, ao qual a Administração Pública está vinculada, e extrapola os limites definidos pela Lei nº 14.133/2021.

O artigo 58 da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir garantia de proposta. O parágrafo 4º deste mesmo artigo é explícito ao remeter as modalidades de garantia possíveis àquelas previstas para a garantia contratual, ao dispor que “A garantia de proposta poderá ser prestada nas modalidades de que trata o § 1º do art. 96 desta Lei”. O artigo 96, por sua vez, estabelece um rol taxativo (*numerus clausus*), ou seja, uma lista fechada de opções que não admite ampliação por parte do gestor público.

Ocorre que, no momento da publicação do edital, o artigo 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, previa apenas três modalidades de garantia: **I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública; II - seguro-garantia; III - fiança bancária.**

A inclusão do título de capitalização como modalidade de garantia de execução contratual só ocorreu com a edição da **Lei nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023**, que adicionou o inciso IV ao § 1º do artigo 96. Contudo, é fundamental destacar que o **artigo 58**, que trata da **garantia de proposta, não foi alterado** e continua remetendo genericamente às modalidades do artigo 96.

A jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** é pacífica no sentido de que o rol de garantias, assim como os documentos de habilitação, é **taxativo (numerus clausus)**, não cabendo ao gestor ampliá-lo. Conforme o **Acórdão 1214/2013-Plenário**, que, embora trate da Lei 8.666/93, estabelece princípio plenamente aplicável à nova lei:

“o rol de documentos para habilitação previsto nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo, não se podendo exigir dos licitantes documentos ali não previstos”.

A criação de uma nova modalidade de garantia por meio de edital, mesmo que posteriormente incluída na lei para outro fim, **viola o princípio da legalidade estrita.**

A questão se torna ainda mais grave ao se analisar a **natureza do título de capitalização**. Diferentemente do seguro-garantia ou da fiança bancária, que são instrumentos financeiros especificamente desenhados para garantir obrigações, o título de capitalização é um produto com características de economia programada e sorteios, regulamentado pela SUSEP, mas cuja liquidez e execução para fins de garantia pública são consideravelmente mais complexas e menos diretas.

A sua inclusão, sem uma análise aprofundada de sua adequação e sem uma previsão legal explícita e inequívoca para a garantia de proposta, representa um **risco para a própria Administração e cria uma assimetria entre os licitantes.**

Mesmo que se argumente que a Lei nº 14.770/2023 alterou o artigo 96, a interpretação sistemática da legislação licitatória e o princípio da segurança jurídica exigem que o edital se atenha estritamente às modalidades consolidadas e expressamente autorizadas. A inclusão de uma quarta via, especialmente uma que não possui a mesma

tradição e liquidez das demais no âmbito das garantias públicas, sem um debate mais aprofundado sobre sua aplicação específica na garantia de proposta, **mostra-se temerária e ilegal**.

Dessa forma, o inciso IV do item 3.13.2 do Edital deve ser suprimido, para adequar o instrumento convocatório aos estritos limites impostos pela legislação.

II.3. Da Ilegalidade da Exigência de Vínculo Empregatício para Comprovação de Capacidade Técnica (Item 8.30 do Termo de Referência)

O item 8.30 do Termo de Referência exige que a licitante comprove possuir, em seu quadro funcional, pelo menos **um funcionário com vínculo empregatício**, mediante apresentação de **CTPS, FRE e GFIP**, como condição para demonstrar capacidade técnico-profissional. Tal exigência é **manifestamente ilegal**, pois restringe de forma indevida os meios admitidos pela legislação para comprovação da capacidade técnica.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) adotou uma postura **flexível** quanto à forma de comprovação do vínculo entre o profissional e a empresa licitante. O artigo 67, § 6º, dispõe:

“Os profissionais indicados pelo licitante [...] deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.”

Em nenhum momento a lei exige que o profissional seja empregado contratado sob o regime da CLT. O que se exige é **a disponibilidade efetiva do profissional** para a execução do contrato, o que pode ser comprovado por diversos meios, como **contrato de prestação de serviços, contrato de colaboração técnica, declaração de disponibilidade**, entre outros.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme nesse sentido. O Acórdão 2297/2005 – Plenário estabelece que:

A exigência de vínculo empregatício formal é ilegal, pois o que importa é a disponibilidade do profissional, independentemente da natureza jurídica da relação.

A imposição de que o profissional seja empregado registrado cria **barreiras desnecessárias**, especialmente para micro e pequenas empresas, que muitas vezes atuam com profissionais terceirizados ou consultores especializados. Além disso, gera **ônus financeiro indevido**, obrigando a empresa a manter empregados apenas para atender a exigências editalícias ilegais.

Assim, a exigência constante do item 8.30 deve ser **integralmente suprimida**, por violar a Lei nº 14.133/2021, a jurisprudência consolidada do TCU e os princípios da competitividade, razoabilidade e proporcionalidade.

A ilegalidade se torna ainda mais evidente quando se considera o objeto da licitação: **aquisição e entrega de materiais**. Não se trata de um serviço contínuo com dedicação exclusiva de mão de obra, onde a permanência de uma equipe fixa poderia, em tese, ser mais relevante. Para a **simples entrega de mercadorias**, a exigência de um funcionário com vínculo empregatício prévio é **completamente desproporcional e desarrazoada**.

Além disso, a exigência é **vaga**, pois menciona um “funcionário”, sem especificar qual **qualificação técnica** este deveria ter para ser relevante para a execução do contrato, o que reforça seu caráter **meramente restritivo**.

Portanto, o item 8.30 do Termo de Referência deve ser **imediatamente retificado**, para que se permita a comprovação da disponibilidade de pessoal por meio de **qualquer vínculo jurídico lícito**, como **contrato de prestação de serviços** ou **declaração de disponibilidade**, em alinhamento com a **Lei nº 14.133/2021** e com os princípios da **competitividade** e da **razoabilidade**.

II.4. Da Exigência Indevida de Alvará de Licença Sanitária e de Funcionamento como Requisito de Habilitação Técnica (Item 8.29 do Termo de Referência)

O item 8.29 do Termo de Referência, ao exigir a apresentação de **Alvará de Licença Sanitária e de Funcionamento** como documento de **qualificação técnica**, comete um **duplo equívoco**: enquadra o documento em **categoria inadequada** e o exige em **momento processual impróprio**, criando mais uma **barreira ilegal à competição**.

Primeiramente, é preciso esclarecer que o **alvará de funcionamento** e a **licença sanitária** são documentos que atestam a **regularidade do estabelecimento empresarial** perante as posturas municipais e as normas de vigilância sanitária. Eles se referem à **permissão para o exercício da atividade em um determinado local**, e não à **capacidade técnica da empresa** para executar um contrato específico.

O rol de documentos para a **habilitação técnica** está previsto no **artigo 67 da Lei nº 14.133/2021** e se limita a comprovar a **aptidão para o desempenho da atividade** por meio de **atestados, indicação de pessoal e aparelhamento**, entre outros. O **alvará não se encaixa** em nenhuma dessas categorias.

Em segundo lugar, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é consolidada no sentido de que **alvarás e licenças de funcionamento**, por se referirem ao exercício da atividade empresarial e não à qualificação para contratar com o poder público, **não podem ser exigidos na fase de habilitação**. O entendimento é que tais documentos são requisitos para a **execução do contrato**, e não para a participação no certame. No **Acórdão 1706/2007 – Plenário**, o TCU determinou que a entidade jurisdicionada:

“abstenha-se de exigir, nos procedimentos licitatórios que realizar, a apresentação de alvará de funcionamento como requisito de habilitação, por falta de amparo legal”.

A exigência deve ser feita **apenas do licitante vencedor**, como condição para a assinatura do contrato, pois é nesse momento que a empresa efetivamente precisará estar apta a operar e executar o objeto contratado.

Exigir tais documentos de todos os participantes na fase de habilitação impõe um **ônus burocrático e financeiro desnecessário**, pois obriga empresas de outras localidades, que talvez nem vençam o certame, a incorrerem em custos para obter licenças que talvez nunca utilizem. A apresentação do alvará válido no momento da contratação é o procedimento correto e suficiente para garantir que a empresa vencedora estará em situação regular para executar o objeto.

Deste modo, a exigência contida no item 8.29 do Termo de Referência é **manifestamente ilegal e restritiva**, devendo ser afastada da fase de habilitação e, no máximo, ser deslocada como uma obrigação a ser cumprida pela empresa adjudicatária antes da assinatura do contrato.

II.5. Da Ilegalidade da Exigência Contida no Item 8.25 do Termo de Referência por Ausência de Previsão Legal

Por fim, a Impugnante se insurge contra a exigência contida no item 8.25 do Termo de Referência. Conforme afirmado na solicitação que originou este documento, a **Lei nº 14.133/2021 não obriga a apresentação do documento ali requerido**. A Administração Pública, em sua atuação, está estritamente adstrita ao **princípio da legalidade**, o que significa que só pode fazer ou exigir aquilo que a lei expressamente autoriza.

Os artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem o **rol completo e taxativo** dos documentos que podem ser exigidos para fins de habilitação. A criação de qualquer exigência documental que **não encontre amparo nesse rol** configura **ato ilegal** que fere o caráter competitivo do certame.

O **Tribunal de Contas da União (TCU)** tem se posicionado consistentemente nesse sentido, como no **Acórdão 1214/2013-Plenário**:

“O rol de documentos para habilitação previsto nos arts. 27 a 31 da Lei 8.666/1993 é taxativo, não se podendo exigir dos licitantes documentos ali não previstos”.

O princípio é inteiramente aplicável à **Lei nº 14.133/2021**. Portanto, qualquer exigência que **não se enquadre estritamente** nas categorias de habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira — como um **Certificado de Registro Cadastral (CRC)** emitido pela própria prefeitura como condição obrigatória — é **ilegal**.

A Administração não pode, sob o pretexto de buscar maior segurança, **criar exigências que a própria lei não previu**. A Lei nº 14.133/2021 foi fruto de amplo debate legislativo e buscou equilibrar a segurança da contratação com a necessidade de ampliar a competição. As exigências nela contidas são consideradas **necessárias e suficientes** para aferir a capacidade dos licitantes.

Dessa forma, a exigência do **item 8.25 do Termo de Referência**, por **carecer de qualquer amparo na Lei nº 14.133/2021**, é **nula de pleno direito** e deve ser **imediatamente excluída** do instrumento convocatório, sob pena de **viciar irremediavelmente todo o procedimento licitatório**.

III. DA NECESSÁRIA COMUNICAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE-CE)

A presente impugnação demonstra, de forma **inequívoca**, a existência de **múltiplas e graves ilegalidades** no Edital do Pregão Eletrônico nº PE-26.02.01.2026, as quais, em conjunto, **restringem severamente a competitividade**, **violam princípios constitucionais e legais** e colocam em risco a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública de Morada Nova.

A manutenção de tais cláusulas **abusivas e ilegais** representará um **grave prejuízo ao erário** e à **lisura do processo de contratação**. Diante da gravidade dos vícios apontados, que maculam a essência do procedimento licitatório, a Impugnante informa a essa d. Comissão de Contratação que, **caso a presente impugnação não seja integralmente acolhida** para sanar todas as irregularidades apontadas, com a consequente republicação do edital, esta empresa **adotará as medidas cabíveis** e **levará os fatos ao conhecimento do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE)**.

Será protocolada, naquela Corte de Contas, uma representação formal, com pedido de **medida cautelar para a suspensão imediata do certame**, a fim de que o **TCE-CE** possa exercer seu **controle externo** e determinar a **anulação das cláusulas ilegais**, garantindo que o processo licitatório seja reconduzido aos trilhos da **legalidade**, da **isonomia** e da **competitividade**.

IV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, com base na robusta fundamentação jurídica e fática apresentada, a Impugnante requer a Vossa Senhoria:

- a) O recebimento e o processamento da presente Impugnação ao Edital, por ser tempestiva e devidamente fundamentada;**
- b) O acolhimento integral das razões aqui expostas, para o fim de reconhecer a ilegalidade e o caráter restritivo das cláusulas impugnadas;**
- c) A retificação do Edital do Pregão Eletrônico nº PE-26.02.01.2026 e de seu Termo de Referência, para:**
 - c.1) Excluir a exigência de apresentação da composição de preços na proposta inicial (item 4.1 do Edital), determinando que tal documento seja solicitado, se necessário, apenas do licitante vencedor na fase de julgamento;**

- **c.2)** Excluir a previsão do "**Título de Capitalização**" como modalidade de garantia da proposta (item 3.13.2, IV, do Edital), limitando as opções àquelas estritamente previstas na legislação;
- **c.3)** Alterar a redação do item 8.30 do Termo de Referência, para permitir que a comprovação da disponibilidade de profissional técnico possa ser feita por meio de contrato de prestação de serviços ou outro vínculo jurídico admitido em direito, e não apenas por vínculo empregatício;
- **c.4)** Excluir a exigência de **Alvará de Licença Sanitária e de Funcionamento da fase de habilitação** (item 8.29 do Termo de Referência), podendo, no máximo, ser exigido como condição para a assinatura do contrato com a empresa vencedora;
- **c.5)** Excluir integralmente a exigência contida no **item 8.25 do Termo de Referência**, por manifesta ausência de previsão legal.

d) Por consequência das alterações substanciais, a **republicação do instrumento convocatório** e a **reabertura integral do prazo para a formulação das propostas**, em respeito ao artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a fim de garantir que todos os interessados possam participar do certame em condições de isonomia.

Nestes termos,

Pede deferimento.

FORTALEZA /CE, 19 de março de 2026.

M. A LIMA COMERCIAL LTDA

CNPJ:62.887.717/0001-54