

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO CONAB Nº 90.002/2026
PROCESSO ADM Nº 21222.000370/2026-50

À

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO – CONAB

SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE ALAGOAS

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO / PREGOEIRO

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 07/2026

PROCESSO SEI Nº 21222.000370/2026-50

IMPUGNANTE: IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA

CNPJ: 21.308.854/0001-00

ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL – EXIGÊNCIA DE CAPITAL CIRCULANTE LÍQUIDO/CAPITAL DE GIRO DE 16,66% DO VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO AO PERÍODO DE 12 MESES – ACÓRDÃO Nº 1.087/2025-TCU-PLENÁRIO – PRINCÍPIOS DA COMPETITIVIDADE, RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE E MOTIVAÇÃO.

IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 21.308.854/0001-50, por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante essa Administração, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face da exigência constante do instrumento convocatório relativa à comprovação de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro correspondente a, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A presente impugnação é apresentada com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital por irregularidade na aplicação da Lei, devendo o pedido ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

O próprio instrumento convocatório também estabelece procedimento para apresentação de impugnações e pedidos de esclarecimento.

Dessa forma, estando a presente manifestação sendo protocolada dentro do prazo estabelecido, requer-se seu regular conhecimento e processamento.

II – DO PONTO IMPUGNADO

O instrumento convocatório estabelece, na cláusula referente à qualificação econômico-financeira, a seguinte exigência:

“Comprovação de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante-Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social.”

A mesma disposição prevê, ainda, a comprovação de Patrimônio Líquido correspondente a 10% do valor estimado da contratação.

Ocorre que o próprio Edital estabelece que o contrato terá vigência de 60 (sessenta) meses.

Assim, a redação utilizada para a exigência de Capital de Giro gera relevante questão jurídica quanto à base de cálculo do percentual de 16,66%, sobretudo diante da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União sobre a matéria.

III – DA LEI Nº 14.133/2021 E DA NECESSIDADE DE PROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, que as licitações devem observar, entre outros, os princípios da:

- legalidade;
- igualdade;
- planejamento;
- motivação;
- razoabilidade;
- competitividade;
- proporcionalidade;
- economicidade;
- segurança jurídica.

No tocante especificamente à qualificação econômico-financeira, o art. 69 da Lei nº 14.133/2021 determina que ela tem por finalidade demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato.

O mesmo dispositivo determina que os coeficientes e índices econômicos utilizados estejam previstos no edital e devidamente justificados no processo licitatório.

Além disso, o §5º do art. 69 estabelece:

“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.”

Portanto, ainda que se reconheça a possibilidade de a Administração exigir demonstração de capacidade econômico-financeira, a exigência deve guardar relação objetiva com as obrigações efetivamente assumidas pelo futuro contratado, não podendo transformar-se em mecanismo desproporcional de restrição à competição.

IV – DO ACÓRDÃO Nº 1.087/2025 – TCU – PLENÁRIO

O ponto central da presente impugnação encontra respaldo direto em decisão recente do Tribunal de Contas da União.

Trata-se do Acórdão nº 1.087/2025 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, proferido em representação envolvendo o Pregão Eletrônico nº 90013/2024, do INMETRO.

A semelhança com a situação ora analisada é especialmente relevante.

Naquele caso, o edital exigia, para fins de qualificação econômico-financeira:

Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro de, no mínimo, 16,66% do valor estimado dos cinco anos da contratação.

Ou seja, tratava-se de exigência de capital de giro calculada sobre o valor global de uma contratação plurianual, situação substancialmente semelhante àquela que pode decorrer da redação do edital ora impugnado, cuja contratação possui vigência de 60 meses.

O entendimento firmado pelo TCU foi expresso:

“Para efeitos de qualificação econômico-financeira em licitação de serviços continuados, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (...) deve ser apurado em função do preço estimado da contratação para o período de doze meses, independentemente da duração do contrato, sob o risco de restrição à competitividade e direcionamento do certame.”

A decisão é particularmente relevante porque o próprio TCU reconheceu que a exigência de 16,66% encontra fundamento na necessidade de permitir que a futura contratada suporte aproximadamente dois meses de despesas sem a correspondente contraprestação da Administração, e não na necessidade de possuir capital equivalente a uma fração do valor integral de todo o contrato plurianual.

V – DA SEMELHANÇA ENTRE O CASO ANALISADO PELO TCU E O PRESENTE CERTAME

A comparação entre os dois casos demonstra a pertinência direta do precedente.

CASO ANALISADO PELO TCU

- Contratação de serviço continuado;
- contrato plurianual;
- exigência de CCL/Capital de Giro de 16,66%;
- Administração utilizava o valor global dos anos de contratação como base;
- TCU determinou utilização do valor correspondente a 12 meses.

PRESENTE EDITAL

- contratação com vigência de 60 meses;
- exigência de CCL/Capital de Giro de 16,66%;
- redação utilizando a expressão “valor estimado da contratação”;
- ausência, na cláusula impugnada, de definição expressa de que a base de cálculo corresponde ao período de 12 meses.

Dessa forma, existe risco concreto de que a interpretação da Administração resulte na aplicação dos 16,66% sobre o valor global dos 60 meses, reproduzindo exatamente a

situação considerada irregular pelo TCU no Acórdão nº 1.087/2025-Plenário.

VI – DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A aplicação do percentual de 16,66% sobre o valor integral de uma contratação de 60 meses produz aumento substancial e desproporcional do patrimônio financeiro exigido das licitantes.

Isso ocorre porque a empresa seria obrigada a demonstrar disponibilidade financeira compatível não apenas com o período inicial de execução do contrato, mas com uma parcela calculada sobre todo o período contratual, apesar de a execução e os pagamentos ocorrerem ao longo do tempo.

Essa interpretação pode excluir empresas plenamente capazes de executar o objeto, mas que não apresentam Capital Circulante Líquido proporcional ao valor global de cinco anos de contratação.

O resultado é a redução potencial do universo de competidores e, consequentemente, a diminuição da competitividade do certame.

Não por outra razão, o próprio TCU expressamente vinculou a utilização inadequada da base de cálculo ao risco de restrição à competitividade e direcionamento do certame.

VII – DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA ESPECÍFICA

Há ainda outro aspecto que merece correção.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza a Administração a estabelecer índices econômico-financeiros de maneira automática ou descontextualizada.

Ao contrário, determina expressamente que os coeficientes e índices estejam “devidamente justificados no processo licitatório”.

Assim, para que a exigência de 16,66% seja considerada adequada ao presente objeto, deve existir nos autos justificativa capaz de demonstrar:

- a necessidade concreta da exigência;
- a relação entre o percentual adotado e os riscos da contratação;
- a adequação do percentual à natureza do objeto;
- a proporcionalidade da exigência;
- a razão para adoção do percentual de 16,66%;
- a justificativa para eventual adoção de base superior a 12 meses.

No presente caso, especialmente por se tratar de contratação com vigência de 60 meses, a Administração deve demonstrar que a exigência não ultrapassa aquilo que é necessário para assegurar a capacidade econômica do futuro contratado.

VIII – DA BASE DE CÁLCULO CORRETA

Considerando o entendimento firmado pelo TCU no Acórdão nº 1.087/2025-Plenário, requer-se que a Administração reconheça que o percentual de 16,66% deverá incidir sobre o valor estimado correspondente a 12 meses de contratação, e não sobre o valor global correspondente aos 60 meses.

O próprio precedente do TCU é categórico ao estabelecer que a duração plurianual do contrato não altera a base de cálculo do índice.

Portanto, caso o valor anual estimado da contratação seja, conforme consta dos documentos do certame, R\$ 153.951,60, a base para aplicação dos 16,66% deverão corresponder a esse valor anual, resultando, aproximadamente, em:

$$\text{R\$ } 153.951,60 \times 16,66\% = \text{R\$ } 25.646,35$$

Assim, não seria juridicamente adequado exigir, para o mesmo índice, a aplicação sobre o valor global de 60 meses, caso este corresponda a R\$ 769.758,00, pois isso elevaria a exigência para aproximadamente:

$$\text{R\$ } 769.758,00 \times 16,66\% = \text{R\$ } 128.241,68$$

A diferença é expressiva e evidencia o potencial efeito restritivo da interpretação sobre o valor global.

IX – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante da jurisprudência específica do Tribunal de Contas da União e dos princípios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, entende-se necessária a retificação da cláusula de qualificação econômico-financeira.

A redação atual:

“16,66% do valor estimado da contratação”

é potencialmente ambígua quando aplicada a contrato de 60 meses.

Por isso, recomenda-se que o edital estabeleça expressamente:

“Comprovação de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação correspondente ao período de 12 (doze) meses, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social.”

Tal redação estaria alinhada ao entendimento atualmente manifestado pelo TCU no Acórdão nº 1.087/2025-Plenário.

X – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, a IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA requer:

- a) O conhecimento e acolhimento da presente impugnação, diante de sua tempestividade e pertinência;
- b) O reconhecimento da necessidade de adequação da cláusula referente à exigência de Capital Circulante Líquido/Capital de Giro de 16,66%, especialmente quanto à sua base de cálculo;
- c) Que seja estabelecido expressamente no edital que o percentual de 16,66% será calculado sobre o valor estimado correspondente a 12 (doze) meses de contratação, independentemente da vigência contratual de 60 meses;
- d) Que a Administração observe, para esse fim, o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.087/2025 – Plenário, segundo o qual a utilização

do valor global de contrato plurianual para cálculo dos 16,66% pode ocasionar restrição à competitividade e direcionamento do certame;

e)

Caso a Administração entenda pela manutenção da redação atual, requer-se que apresente justificativa técnica e jurídica específica, constante dos autos, demonstrando:

- a necessidade do percentual adotado;
- a adequação do índice ao objeto;
- a proporcionalidade da exigência;
- a justificativa para eventual utilização do valor global de 60 meses como base de cálculo;
- e a compatibilidade da exigência com o art. 69 da Lei nº 14.133/2021;

f) Que, caso seja promovida alteração do edital capaz de afetar as condições de habilitação dos interessados, sejam observadas as providências legais pertinentes, inclusive a republicação do instrumento convocatório e reabertura do prazo para apresentação das propostas, quando cabível, nos termos da Lei nº 14.133/2021;

g) Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela impossibilidade de acolhimento integral da presente impugnação, requer-se que a decisão seja expressamente motivada, enfrentando individualmente os fundamentos apresentados, especialmente o entendimento firmado no Acórdão nº 1.087/2025-TCU-Plenário.

h)

Por fim, cumpre esclarecer que a presente impugnação não pretende sustentar que a exigência de Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro no percentual de 16,66% seja, por si só, ilegal ou vedada pela Lei nº 14.133/2021. O questionamento formulado pela Impugnante concentra-se especificamente na forma de aplicação da exigência, em especial quanto à sua base de cálculo, à proporcionalidade em relação ao objeto e à necessidade de adequada motivação administrativa, sobretudo na hipótese de se considerar como base o valor global correspondente aos 60 (sessenta) meses de vigência contratual.

Nesse sentido, caso a Administração demonstre que a exigência de 16,66% foi devidamente motivada nos autos e que sua base de cálculo observará o período de 12 (doze) meses, em conformidade com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.087/2025-Plenário, estará afastada a principal controvérsia ora suscitada.

Todavia, caso se pretenda aplicar o percentual de 16,66% sobre o valor integral dos 60 (sessenta) meses da contratação, sem demonstração específica da necessidade, adequação e proporcionalidade dessa base de cálculo, entende a Impugnante que tal interpretação merece ser revista, diante do entendimento já manifestado pelo TCU em situação de natureza semelhante, bem como dos princípios da competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e isonomia previstos na Lei nº 14.133/2021.

XI – CONCLUSÃO

A presente impugnação não pretende afastar, de forma genérica, a possibilidade de exigência de capacidade econômico-financeira.

O que se busca é assegurar que a exigência seja aplicada dentro dos limites da Lei nº 14.133/2021, de maneira proporcional, motivada e compatível com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O ponto central é objetivo: o contrato possui duração de 60 meses, mas o TCU já decidiu que o índice de 16,66% de Capital Circulante Líquido/Capital de Giro, em contratação de serviços continuados, deve ser calculado sobre o valor estimado para 12 meses, independentemente da duração contratual.

A manutenção de redação que permita a utilização do valor global de 60 meses, sem adequada justificativa e em desacordo com o entendimento citado, poderá resultar em restrição indevida à competitividade, contrariando os princípios expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Reitera-se, portanto, que o objeto da presente impugnação não é a simples existência do percentual de 16,66%, mas a necessidade de que sua aplicação observe uma base de cálculo juridicamente adequada, proporcional ao objeto e devidamente motivada, especialmente diante da duração contratual de 60 meses.

E isso torna o pedido de adequação da base de cálculo para 12 meses a medida central pretendida pela Impugnante, em consonância com o entendimento firmado no Acórdão nº 1.087/2025-TCU-Plenário.

Diante disso, espera-se o acolhimento da presente impugnação, com a consequente retificação do edital, estabelecendo-se expressamente o período de 12 meses como base de cálculo do percentual de 16,66%.

Nestes termos, pede deferimento.

Maceió/AL, 20 de agosto de 2026

FLÁVIO HENRIQUE BASTOS DA SILVA
CPF.: 055.948.454-29
Sócio proprietário
IMPÉRIO LOCADORA DE VEÍCULOS LTDA – EPP
CNPJ.: 21.308.854/0001-00