



Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA

PROTOCOLO

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROTOCOLO MUNICIPAL
Nº:19512 /9 / 2026
DATA: 14/09/2026- 11:27:03
ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO
REQ: FINEPAY SERVIÇOS FINANCEIROS COM IN
SENHA: LE25NHN

Comli

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE ARARUAMA/RJ
SECRETARIA EXECUTIVA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Ref.: Pregão Eletrônico SRP nº 025/2026

Processo Administrativo: nº 4.265/2025

Objeto: Registro de Preços para futura contratação de empresa especializada no fornecimento e recarga de cartões Multibenefícios.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARARUAMA
PROCESSO SOB Nº 19512
F.L.S. Nº 02
EM 14/09/2026
Lucas Rocha
Assinatura / Carimbo

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

FINNEPAY SERVIÇOS FINANCEIROS COM INTELIGENCIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº **48.757.833/0001-28**, com sede em **Av. Antônio Almeida Filho, nº 773, Loja 06, Praia de Itaparica, Vila Velha, Espírito Santo, CEP 29102-265**, neste ato representada por seu sócio administrador vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e nos itens 23.1 a 23.6 do Edital, apresentar a presente IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – DA TEMPESTIVIDADE, DA LEGITIMIDADE E DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

O item 23.1 do Edital assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar o instrumento convocatório até 3 (três) dias úteis antes da abertura da sessão pública. A sessão está designada para 18 de setembro de 2026, às 14h00. Considerado o calendário ordinário e inexistindo suspensão de expediente local, o termo final é 15 de setembro de 2026. Protocolada até essa data, a presente impugnação é tempestiva.

A legitimidade decorre do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que não condiciona o exercício do direito de impugnação à prévia habilitação ou ao efetivo cadastramento de proposta. A identificação de cláusulas objetivamente incompatíveis com a legislação de regência interessa à Administração, aos potenciais participantes e à própria higidez do futuro contrato.

Embora o item 23.5 estabeleça que a impugnação não suspende automaticamente o certame, o item 23.6 admite a concessão excepcional de efeito suspensivo mediante motivação. O pedido é cabível porque os vícios tratados alcançam a habilitação técnica, a própria ordem procedimental, a mensuração econômica da contratação e o regime sancionatório. A continuidade da sessão antes do saneamento poderá produzir inabilitações, propostas e atos decisórios assentados em regras que necessitam de correção.

II – PRELIMINARMENTE – DA NECESSIDADE DE APRECIÇÃO JURÍDICA DA IMPUGNAÇÃO PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

2.1. A distinção necessária entre subsídio técnico e juízo de juridicidade

A presente impugnação contém aspectos que podem demandar esclarecimentos fáticos da Secretaria requisitante, mas parte substancial de seus fundamentos não se situa no campo da conveniência técnica. Discute-se a conformidade de cláusulas do Edital com normas federais de caráter cogente e com precedentes dos órgãos de controle e do Poder Judiciário: pertinência legal do registro da pessoa jurídica no CRA; alcance do art. 67 da

Lei nº 14.133/2021 quanto à prova de capacidade técnica; validade da limitação a um único atestado e da experiência mínima de três anos; pressupostos jurídicos da inversão das fases; deveres de planejamento, motivação e publicidade; e compatibilidade do regime sancionatório com os arts. 155 a 163 da mesma Lei.

À área demandante compete demonstrar a necessidade administrativa, descrever os resultados pretendidos, esclarecer riscos operacionais e justificar tecnicamente as funcionalidades da solução. Não lhe cabe, entretanto, substituir o órgão de advocacia pública na interpretação do alcance de leis federais, na aferição da juridicidade de requisitos de habilitação, na aplicação de precedentes ou na conclusão sobre a validade de cláusulas sancionatórias e procedimentais. Uma manifestação exclusivamente técnica pode integrar a instrução, mas não é suficiente para resolver objeções cuja premissa e consequência são jurídicas.

Também não se pretende deslocar a competência decisória atribuída ao Pregoeiro. O julgamento administrativo da impugnação permanece com a autoridade definida no Edital; o que se requer é que essa decisão seja formada sobre instrução adequada, com manifestação específica da Procuradoria-Geral do Município ou do órgão equivalente de assessoramento jurídico quanto às questões de legalidade suscitadas.

2.2. O próprio Edital prevê o apoio jurídico, e a Lei nº 14.133/2021 o insere no sistema de controle preventivo

O item 23.3 do instrumento convocatório atribui ao Pregoeiro a decisão sobre a impugnação, com auxílio dos responsáveis pela elaboração do Edital e de seus anexos, e prevê expressamente a solicitação de subsídios jurídicos sempre que necessária à adequada instrução e decisão:

“23.3 Caberá ao Pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração deste Edital e de seus Anexos, decidir sobre a impugnação [...] podendo, sempre que necessário à adequada instrução e decisão, solicitar subsídios técnicos, administrativos ou jurídicos aos setores competentes.” (Edital, p. 23).

A hipótese prevista na própria cláusula está configurada. As controvérsias apresentadas não podem ser solucionadas apenas mediante afirmação de que determinada exigência seria tecnicamente conveniente, pois se questiona, antes, se a ordem jurídica autoriza sua imposição nos termos adotados e se a motivação exigida pela Lei foi produzida de forma prévia, específica e suficiente.

A Lei nº 14.133/2021 reforça essa divisão funcional. O art. 8º, § 3º, determina que seja prevista a possibilidade de apoio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno aos agentes responsáveis pela condução da contratação. O art. 53 estabelece o controle prévio de legalidade pelo órgão de assessoramento jurídico e exige manifestação clara, objetiva e abrangente, com apreciação de todos os elementos indispensáveis e exposição dos pressupostos de fato e de direito. O art. 169, por sua vez, submete as contratações a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo e qualifica as unidades de assessoramento jurídico e de controle interno como segunda linha de defesa. O art. 11, parágrafo único, atribui à alta administração a responsabilidade de implementar estruturas de governança, gestão de riscos e controles internos capazes de assegurar conformidade e segurança jurídica.

A existência de eventual parecer anterior à publicação não elimina a necessidade de exame complementar quando a impugnação identifica questões jurídicas concretas que podem não ter sido enfrentadas ou quando o saneamento exige alteração do Edital, do Termo de Referência ou da minuta contratual. Nessa situação, a nova controvérsia deve ser submetida ao órgão jurídico para manifestação conclusiva, antes da decisão administrativa e, se houver retificação substancial, antes da republicação.

2.3. Orientação do TCU sobre análise jurídica efetiva e conclusiva

O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, no item 4.7, registra que a análise jurídica é etapa necessária do planejamento e se destina ao controle prévio de legalidade. A orientação ressalta que essa análise deve ser completa e efetiva, não genérica ou meramente sintética, e que o assessoramento jurídico, como segunda linha de defesa, também orienta a tomada de decisão, esclarece dúvidas e fornece informações relevantes para prevenir riscos.

A jurisprudência do TCU segue a mesma direção. No Acórdão nº 521/2013-Plenário, o Tribunal assentou que, quando o órgão jurídico devolve o processo com exame preliminar e pendências, os autos devem retornar após o saneamento para a emissão de parecer conclusivo. Os Acórdãos nº 873/2011-Plenário e nº 3.014/2010-Plenário admitem o aproveitamento excepcional de minutas padronizadas apenas quando haja identidade de objeto e inexistam dúvidas jurídicas quanto à adequação das cláusulas. Já os Acórdãos nº 2.622/2015-Plenário e nº 2.743/2015-Plenário recomendam controles e listas de verificação justamente para evitar que aspectos de alto risco de ilegalidade deixem de ser examinados pela consultoria jurídica.

Não se extrai desses precedentes que toda impugnação, indistintamente, dependa de novo parecer autônomo. A conclusão aplicável ao caso é mais precisa: quando o pedido suscita dúvidas jurídicas individualizadas, aponta possível incompatibilidade do Edital com normas cogentes e pode conduzir à alteração de requisitos de habilitação, da ordem procedimental ou do regime sancionatório, a resposta exclusivamente técnica não satisfaz o dever de controle preventivo nem oferece motivação jurídica suficiente à decisão.

2.4. O controle externo fluminense trata tais matérias como questões de legalidade, e não como simples preferência técnica

O TCE-RJ, no Acórdão nº 030632/2025-PLEN, relativo aos Processos nº 239.538-4/2023 e nº 240.403-2/2023, determinou a reavaliação e a motivação de critérios de qualificação técnica, a exclusão de exigência sem fundamento legal e a supressão de limitação ao número de atestados, além de comunicar o órgão central de controle interno para acompanhar o cumprimento da decisão. O precedente confirma que a definição de requisitos de habilitação, a motivação que os sustenta e a coerência do instrumento convocatório não ficam imunes ao controle de juridicidade sob o rótulo de opção técnica.

No caso presente, decidir sobre a obrigatoriedade de registro no CRA, a admissibilidade de um único atestado por três anos, a inversão de fases, a suficiência da motivação e a conformidade das sanções exige interpretação da Constituição, da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 6.839/1980 e da jurisprudência indicada. A Procuradoria poderá receber da área demandante os subsídios técnicos necessários, mas deverá formular o juízo jurídico correspondente de maneira autônoma, específica e conclusiva.

Por isso, requer-se, em preliminar, que os autos sejam encaminhados à Procuradoria-Geral do Município, ou ao órgão equivalente de assessoramento jurídico, para manifestação formal sobre cada questão jurídica desta impugnação. O parecer deverá integrar os autos e ser considerado na decisão do Pregoeiro, sem prejuízo de sua competência decisória. Caso já exista parecer prévio, requer-se manifestação complementar que enfrente os fundamentos agora deduzidos. Resposta que apenas reproduza justificativas da área requisitante, sem realizar a subsunção legal e sem enfrentar os precedentes invocados, não será suficiente para o dever de motivação e de controle preventivo. A providência também concretiza a autotutela reconhecida pela Súmula 473 do STF, permitindo que eventual ilegalidade seja saneada antes da disputa e da formação do vínculo contratual.

PROCESSO Nº 19512
FLS. 09
ASSINATURA [assinatura]

III – DA DELIMITAÇÃO OBJETIVA DESTA IMPUGNAÇÃO

A presente peça foi deliberadamente delimitada a ilegalidades verificáveis diretamente no texto do Edital e de seus anexos, apoiadas em legislação federal e em precedentes publicados do Tribunal de Contas da União, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e do Poder Judiciário. Não se pretende substituir a Administração em escolhas discricionárias legítimas, mas exigir que elas permaneçam dentro dos limites legais de pertinência, proporcionalidade, motivação, transparência e competitividade.

São impugnados, de modo autônomo: (i) o registro obrigatório da pessoa jurídica no Conselho Regional de Administração – CRA, sem demonstração de que a atividade básica contratada seja privativa de administrador; (ii) a exigência literal de um único atestado e de experiência mínima de três anos, sem admitir a soma de períodos sucessivos ou não e sem justificativa técnica específica; (iii) a inversão das fases com remissão a item inexistente do Termo de Referência; (iv) inconsistências objetivas de datas, prazos, estimativas e metodologia que impedem leitura unívoca do objeto e das bases econômicas; e (v) a manutenção de sanções próprias do regime revogado da Lei nº 8.666/1993 em edital integralmente regido pela Lei nº 14.133/2021.

IV – DO PARÂMETRO CONSTITUCIONAL E LEGAL DE CONTROLE

O art. 37, XXI, da Constituição Federal autoriza apenas as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. A regra constitucional não permite requisitos meramente convenientes, tradicionais ou desvinculados da atividade efetivamente contratada.

A Lei nº 14.133/2021 concretiza esse comando ao consagrar, no art. 5º, os princípios da legalidade, igualdade, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, segurança jurídica, planejamento e transparência. O art. 9º, I, veda atos ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. Já o art. 18 exige planejamento e motivação circunstanciada das condições editalícias, inclusive das exigências de qualificação técnica e econômico-financeira.

O controle aqui requerido não invade o mérito administrativo. Ele incide sobre pressupostos vinculados: existência de base legal, pertinência entre a exigência e a atividade básica, motivação prévia, coerência interna do edital, possibilidade de formulação segura das propostas e correspondência entre infrações e sanções. A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer o poder-dever de autotutela, autoriza a Administração a anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade e a revê-los por razões de conveniência e oportunidade, respeitados os direitos adquiridos e o controle judicial.

V – DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA GENÉRICA DE REGISTRO DA PESSOA JURÍDICA NO CRA

5.1. A cláusula impugnada

O item 12.4.1.1 do Edital e o item 20 do Termo de Referência exigem, como condição de habilitação técnica, “Registro ou Inscrição da pessoa jurídica no Conselho Regional de Administração (CRA)”. A exigência é formulada de maneira automática, sem identificar qual parcela do objeto seria atividade privativa de administrador, qual responsabilidade técnica seria fiscalizada pelo conselho ou qual norma especial sujeitaria emissores, gestores de cartões, operadores de plataforma e prestadores de serviços de pagamento ao CRA.

“12.4.1.1 Apresentação de Registro ou Inscrição da pessoa jurídica no conselho Regional de Administração (CRA).” (Edital, p. 16; Termo de Referência, p. 43).

O núcleo do objeto é o fornecimento e a recarga de cartões, a disponibilização de plataforma de gestão, o processamento e controle de créditos, o atendimento a usuários e a gestão operacional de rede de aceitação. O simples fato de a contratada administrar seus próprios recursos, empregados, fornecedores ou rotinas internas não transforma sua atividade básica em serviço profissional de Administração prestado ao Município.

5.2. A Lei nº 6.839/1980 e o art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021

O art. 1º da Lei nº 6.839/1980 determina que o registro de empresas em conselho profissional decorra da atividade básica exercida ou daquela pela qual prestem serviços a terceiros. O art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, admite registro ou inscrição na entidade profissional competente apenas “quando for o caso”. A competência do conselho deve, portanto, ser demonstrada; não pode ser presumida a partir do uso genérico das palavras gestão, administração ou gerenciamento no objeto.

5.3. Jurisprudência convergente do TCU, STJ e Tribunal de Justiça estadual

O Tribunal de Contas da União consolidou a mesma orientação. No Acórdão nº 2.769/2014-Plenário, assentou que a exigência de registro ou inscrição deve limitar-se ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação. A linha foi reiterada, entre outros, nos Acórdãos nº 4.608/2015-1ª Câmara, nº 299/2016-Plenário e nº 1.249/2020-Plenário: o registro no CRA somente é pertinente quando a atividade-fim da licitante estiver diretamente relacionada às funções privativas da Administração.

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 1.778.739/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11/03/2019, reafirmou que a inscrição em conselho profissional é definida pela atividade básica ou pela natureza do serviço prestado a terceiros. O julgado aplica a orientação da Primeira Seção firmada nos EREsp nº 1.236.002/ES, afastando o registro no CRA quando a atuação empresarial é eminentemente mercantil e não envolve serviços técnicos privativos de administrador.

No âmbito dos Tribunais de Justiça estaduais, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina decidiu que, se a atividade-fim da empresa não está sujeita ao CRA, é inválida a exigência editalícia de registro naquele conselho (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2004.009192-3, 3ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Luiz César Medeiros, j. 22/08/2009). A razão de decidir é inteiramente aplicável: conselho profissional não pode ser transformado em filtro genérico de habilitação para serviço comum cuja atividade básica não seja profissão regulamentada por ele fiscalizada.

A cláusula de Araruama não demonstra essa pertinência material. Assim, viola a Lei nº 6.839/1980, o art. 67, I, da Lei nº 14.133/2021, o art. 37, XXI, da Constituição e a jurisprudência citada.

5.4. Consequência jurídica

Deve ser suprimida a exigência de registro da pessoa jurídica no CRA. Subsidiariamente, caso a Administração entenda indispensável algum registro profissional, deverá: (a) identificar a atividade básica legalmente fiscalizada; (b) indicar a norma especial que imponha o registro; (c) demonstrar a relação direta entre essa atividade e parcela relevante do objeto; e (d) limitar a exigência ao conselho efetivamente competente, sem reserva indevida de mercado.

PROCESSO Nº 19512
FLS. 06
ASSINATURA E CARIMBO

VI – DA EXIGÊNCIA DE UM ÚNICO ATESTADO E DA EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE TRÊS ANOS

6.1. O texto editalício restringe a prova a um só documento

O item 12.4.1.2 exige “01 (um) atestado” e o item 12.4.1.3 determina que “o atestado acima exigido” comprove execução por, no mínimo, três anos. A redação literal não diz “um ou mais atestados” nem admite a soma de experiências sucessivas ou não. Ao contrário, vincula os 36 meses a um único documento e, por consequência, tende a exigir uma única relação contratual de longa duração.

“12.4.1.2 Apresentação de 01 (um) atestado [...]” e “12.4.1.3 O atestado acima exigido deverá comprovar a execução dos serviços, de no mínimo 03 (três) anos.” (Edital, p. 16; Termo de Referência, p. 43).

Essa redação não é compatível com o art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, que, ao admitir experiência temporal para serviços contínuos, autoriza a demonstração por períodos “sucessivos ou não”. A regra legal foi construída justamente para aferir experiência acumulada, e não para reservar a disputa a quem detenha um único contrato contínuo de três anos.

6.2. A jurisprudência do TCU exige justificativa para impedir o somatório

No Acórdão nº 2.291/2021-Plenário, o TCU registrou que a vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados contraria os princípios da motivação e da competitividade. O Acórdão nº 1.983/2014-Plenário esclareceu que o impedimento ao uso de mais de um atestado demanda previsão expressa e demonstração de cabimento. O Acórdão nº 849/2014-Plenário reputou vedada a imposição de limites ou quantidade certa de atestados, salvo quando a natureza e a complexidade tornarem a restrição indispensável e a Administração comprová-la. O Acórdão nº 825/2019-Plenário também qualificou como excepcional a exigência de número mínimo de atestados.

A orientação oficial do TCU é direta: quando o atestado único não for imprescindível, deve ser admitido o somatório para ampliar a competição. No caso em exame, não há explicação de por que a capacidade de operar cartões, plataforma, créditos e atendimento somente poderia ser comprovada em uma única relação contratual, nem de por que experiências sucessivas ou concomitantes perderiam valor técnico.

6.3. O TCE-RJ já determinou a remoção de limite ao número de atestados

No Acórdão nº 030632/2025-PLEN, proferido nos Processos TCE-RJ nº 239.538-4/2023 e nº 240.403-2/2023, o Plenário determinou que a Prefeitura de Cabo Frio suprimisse a limitação do somatório a apenas dois atestados, além de reavaliar e motivar os critérios de qualificação técnica para evitar restrição ou direcionamento. Se até a limitação a dois documentos foi considerada indevida sem demonstração técnica, com maior razão deve ser corrigida a exigência de apenas um atestado no presente certame.

6.4. A exigência de três anos não é automaticamente ilegal, mas depende de motivação específica

A Impugnante não sustenta que toda exigência de três anos seja proibida. O art. 67, § 5º, admite prazo mínimo de até três anos em serviços contínuos, e o TCE-RJ, no Acórdão nº 064435/2024-PLENV, Processo nº 204.147-2/2024, reconheceu que tal prazo pode situar-se na esfera de discricionariedade administrativa.

Exatamente por se tratar de faculdade e não de comando automático, a escolha do teto legal precisa ser motivada. O contrato terá vigência inicial de 12 meses, enquanto o edital exige experiência três vezes superior. O TCU, no Acórdão nº 7.164/2020-2ª Câmara, assentou que a experiência mínima de três anos, em regra superior ao

prazo inicial, deve estar apoiada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão, demonstrando que o lapso é indispensável em razão de essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou outra particularidade concreta.

No processo disponibilizado aos licitantes não se identifica estudo que vincule os 36 meses aos riscos deste objeto nem análise de mercado que demonstre que prazo menor seria insuficiente. A fórmula “um atestado por três anos” foi simplesmente reproduzida no edital e no Termo de Referência.

6.5. Correção necessária

O edital deve ser retificado para aceitar um ou mais atestados, com soma de períodos sucessivos, não sucessivos ou concomitantes, desde que comprovem experiência pertinente e compatível. A exigência temporal de três anos somente poderá ser mantida se a Administração divulgar motivação técnica prévia, concreta e individualizada; ausente essa demonstração, o requisito deve ser reduzido a período proporcional à vigência inicial de 12 meses ou substituído por parâmetros objetivos de características e quantitativos relevantes.

VII – DA INVERSÃO DAS FASES SEM O ATO MOTIVADO EXIGIDO PELO ART. 17, § 1º

7.1. A remissão editalícia aponta para item inexistente

O item 8.1 prevê que a habilitação antecederá propostas, lances e julgamento e afirma que a inversão ocorrerá “nos termos do item 3.5 do Termo de Referência”. Ocorre que o Termo de Referência não contém justificativa identificada como item 3.5. Seu item 3 trata da fundamentação do quantitativo e não apresenta ato motivado com explicitação dos benefícios da inversão.

“8.1 Na presente licitação, a fase de habilitação antecederá as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, nos termos do item 3.5 do Termo de Referência – ANEXO I.” (Edital, p. 6).

7.2. A ordem legal somente pode ser alterada por motivação específica

O art. 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como sequência ordinária: preparatória, divulgação do edital, apresentação de propostas e lances, julgamento, habilitação, recurso e homologação. O § 1º autoriza a antecipação da habilitação apenas “mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes” e desde que a previsão conste expressamente do edital.

Não basta afirmar que houve inversão, reproduzir o texto legal ou remeter a item inexistente. A lei exige demonstração de benefícios concretos para este objeto, como redução de risco, ganho operacional mensurável ou circunstância específica que justifique analisar a documentação de todos os participantes antes da fase competitiva. Essa motivação deve integrar a fase preparatória e estar disponível aos interessados, inclusive porque a inversão aumenta o custo de participação e amplia os efeitos de qualquer requisito restritivo de habilitação.

A omissão viola os arts. 5º, 17, § 1º, e 18 da Lei nº 14.133/2021. A solução é adotar a ordem ordinária ou publicar o ato motivado preexistente, com explicitação real dos benefícios, corrigindo simultaneamente a remissão incorreta.

VIII – DAS INCONSISTÊNCIAS OBJETIVAS DE PLANEJAMENTO, PRAZOS E ESTIMATIVA

8.1. Data de fornecimento impossível

O Termo de Referência impõe à contratada o fornecimento dos cartões entre 1º e 20 de janeiro de 2026. O edital, entretanto, foi datado de 31 de agosto de 2026 e a sessão ocorrerá em 18 de setembro de 2026. Trata-se de obrigação temporal anterior à própria publicação do certame e, portanto, materialmente impossível.

“Fornecer os cartões Multibenefícios dentro do prazo estabelecido (01 ao 20 de janeiro de 2026).”
(Termo de Referência, p. 35).

Não é possível tratar a inconsistência como detalhe irrelevante, porque o cronograma de emissão e distribuição é parcela central da execução e se relaciona com logística, personalização, integração, cadastro de beneficiários e início da vigência. A data precisa ser substituída por marco futuro, objetivo e coerente com a assinatura do contrato ou com a ordem de serviço.

8.2. Contradição sobre valor global e ausência de memória de cálculo suficiente

O edital informa 9.281 cartões, montante estimado de créditos de R\$ 4.761.600,00 e taxa máxima de administração de 1,11%. O Termo de Referência, porém, declara que “não será fixado valor máximo global estimado” e não explicita, de forma consolidada, o período de referência do montante, o valor unitário do benefício, a quantidade média mensal de beneficiários, a memória que conduz ao total nem o valor estimado da remuneração administrativa.

A ausência de consolidação afeta diretamente: (a) a formulação da proposta; (b) a comprovação de capital ou patrimônio líquido de 10%; (c) a garantia de proposta de 1%; (d) a garantia contratual; (e) a base das multas; e (f) o controle de exequibilidade. Um mesmo valor não pode ser tratado ora como estimativa relevante para garantias, ora como dado não vinculante e sem período definido.

Os arts. 18, 23 e 82 da Lei nº 14.133/2021 exigem planejamento, estimativa compatível e indicação das quantidades máximas no sistema de registro de preços. O Acórdão nº 030632/2025-PLEN do TCE-RJ determinou, em situação análoga de deficiência informacional, a inclusão do valor total estimado dos investimentos para permitir a análise das exigências econômico-financeiras e balizar as propostas comerciais.

8.3. Metas de 70% e 80% apoiadas em levantamento não disponibilizado

O Termo de Referência exige cobertura de, no mínimo, 70% dos supermercados e padarias da sede municipal em três meses e 80% no sexto mês, “conforme levantamento de mercado prévio”, além de relatório de cobertura antes da assinatura. O levantamento que formaria o denominador desses percentuais não integra os anexos disponibilizados, tampouco são indicados CNPJs, critérios de classificação, data-base, duplicidades, estabelecimentos ativos ou metodologia de atualização.

Sem conhecer o universo de referência, nenhuma licitante consegue medir ex ante a obrigação, verificar a cobertura exigida, precificar o esforço ou contestar eventual penalidade. A Administração também não dispõe de critério objetivo publicamente auditável. A omissão afronta julgamento objetivo, transparência, motivação e segurança jurídica e deve ser saneada com a publicação do levantamento e da metodologia, ou com a substituição dos percentuais por quantitativos e critérios claramente definidos.

8.4. Prazos operacionais contraditórios

Os anexos utilizam prazos distintos para ativação ou credenciamento de novos estabelecimentos: há referência a 15 dias e, em outro trecho, a 30 dias. Também coexistem redações distintas sobre o intervalo entre pagamento e disponibilização dos créditos. Essas divergências precisam ser uniformizadas em versão consolidada, pois o descumprimento dos SLAs pode gerar multas e execução de garantia.

8.5. Orientação do TCE-RJ

O TCE-RJ, no Acórdão nº 030632/2025-PLEN, determinou expressamente a correção de inconsistências entre prazos, a inclusão de valores estimados capazes de balizar propostas e a reavaliação motivada dos critérios técnicos. A correspondência com o caso de Araruama é direta: obrigação temporal impossível, bases econômicas não consolidadas, levantamento técnico não publicado e prazos operacionais conflitantes.

As correções devem ser feitas antes da disputa, em documento único e coerente. Como alteram habilitação, cronograma, bases de garantias e formação da proposta, atraem a regra do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, com republicação e reabertura integral do prazo.

IX – DO REGIME SANCIONATÓRIO INCOMPATÍVEL COM A LEI Nº 14.133/2021

9.1. O edital mistura categorias da lei revogada

O item 28 do Termo de Referência declara aplicar o art. 156 da Lei nº 14.133/2021, mas prevê: “suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração por até 3 anos” e “declaração de inidoneidade [...] enquanto perdurarem os motivos que ensejaram a penalidade”. As fórmulas pertencem, total ou parcialmente, ao regime da Lei nº 8.666/1993 e não correspondem às categorias, prazos, alcances e competências da lei vigente.

“Suspensão temporária de participação em licitações e impedimento de contratar com a Administração por até 3 (três) anos; Declaração de inidoneidade, com impedimento de contratar com o setor público enquanto perdurarem os motivos que ensejaram a penalidade.” (Termo de Referência, p. 51).

9.2. A Lei nº 14.133/2021 estabelece sanções distintas e prazos certos

O art. 156 prevê advertência, multa, impedimento de licitar e contratar e declaração de inidoneidade. O impedimento possui prazo máximo de três anos e alcance limitado à Administração direta e indireta do ente federativo que aplicar a sanção. A declaração de inidoneidade possui prazo mínimo de três e máximo de seis anos, alcance nacional e competência qualificada, além de exigir análise jurídica prévia. Não existe, no novo regime, a antiga “suspensão temporária” autônoma, nem inidoneidade por prazo indeterminado “enquanto perdurarem os motivos”.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU registra expressamente que a suspensão temporária da Lei nº 8.666/1993 deixou de existir e que a Lei nº 14.133/2021 atribuiu prazo de três a seis anos à declaração de inidoneidade. A incorporação de linguagem revogada em cláusula sancionatória compromete tipicidade, previsibilidade, competência e extensão dos efeitos da sanção.

O item deve ser integralmente reescrito para reproduzir os arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, distinguindo infrações, sanções cabíveis, dosimetria, autoridade competente, alcance territorial, prazos, contraditório, ampla defesa e reabilitação. A correção não pode ser deixada para interpretação futura, pois sanções administrativas dependem de previsão legal e editalícia precisa.

X – DA NECESSIDADE DE SANEAMENTO PRÉVIO, REPUBLICAÇÃO E REABERTURA DO PRAZO

Os vícios apontados não são meramente formais. O registro no CRA e a prova técnica por um único atestado afetam diretamente quem pode participar. A inversão de fases altera a ordem e o custo do procedimento.

As inconsistências de valor, data, cobertura e prazos interferem na proposta, garantias e execução. O regime sancionatório define riscos jurídicos e econômicos relevantes.

A correção desses elementos modifica condições de habilitação e de formulação da proposta. Por isso, após o saneamento, o edital deve ser republicado na mesma forma de sua divulgação inicial, com reabertura integral do prazo, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Acolhida a impugnação, o próprio item 23.3 prevê definição e publicação de nova data.

A autotutela administrativa, sintetizada na Súmula 473 do STF, recomenda a correção agora, antes da sessão, quando o custo institucional é reduzido e a medida preserva competição, segurança jurídica e validade do futuro contrato.

XI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e apresentada por parte legítima;
- b) a concessão de efeito suspensivo, nos termos do item 23.6, com adiamento da sessão até decisão e saneamento integral das cláusulas impugnadas;
- c) preliminarmente e antes do julgamento do mérito, o encaminhamento dos autos à Procuradoria-Geral do Município, ou ao órgão equivalente de assessoramento jurídico, para emissão de manifestação específica, fundamentada e conclusiva sobre as questões de juridicidade suscitadas nesta impugnação, inclusive registro no CRA, prova de capacidade técnica, limitação a um único atestado, experiência mínima de três anos, inversão de fases, planejamento e regime sancionatório; caso já exista parecer anterior, que seja emitida manifestação complementar, com juntada aos autos e consideração expressa na decisão do Pregoeiro;
- d) a supressão do item 12.4.1.1 e da exigência correspondente no Termo de Referência, retirando-se o registro da pessoa jurídica no CRA como condição automática de habilitação;
- e) subsidiariamente ao pedido anterior, caso a Administração pretenda manter registro profissional, que identifique e demonstre, em motivação técnica e jurídica prévia, a atividade básica legalmente fiscalizada, a norma especial aplicável e o conselho efetivamente competente;
- f) a alteração dos itens 12.4.1.2 e 12.4.1.3 para permitir a apresentação e o somatório de um ou mais atestados, abrangendo períodos sucessivos, não sucessivos ou concomitantes, vedada a interpretação que imponha um único contrato ou documento;
- g) que a experiência mínima de três anos somente seja mantida mediante divulgação de estudo técnico prévio, e individualizado que demonstre sua indispensabilidade para este objeto; ausente tal motivação, que o prazo seja reduzido a período proporcional à vigência inicial de 12 meses ou substituído por características e quantitativos objetivos;
- h) a adoção da ordem ordinária das fases prevista no art. 17 da Lei nº 14.133/2021 ou, alternativamente, a publicação do ato motivado exigido pelo § 1º, com explicitação dos benefícios concretos da inversão e correção da remissão ao inexistente item 3.5 do Termo de Referência;
- i) a correção da data impossível de fornecimento entre 1º e 20 de janeiro de 2026, vinculando-se o cronograma a marco futuro e objetivo;

- j) a consolidação da estimativa da contratação, com período de referência, quantidade média mensal, valor unitário do benefício, montante máximo de créditos, remuneração administrativa estimada, memória de cálculo e definição inequívoca das bases de garantias e multas;
- k) a publicação do levantamento de mercado que sustenta as metas de cobertura de 70% e 80%, com relação e situação dos estabelecimentos, data-base, critérios, denominador e metodologia de atualização, ou a substituição por critérios objetivos autossuficientes;
- l) a unificação dos prazos operacionais conflitantes, especialmente os de 15 e 30 dias, e de todas as regras de pagamento e disponibilização dos créditos;
- m) a reescrita integral do item 28 do Termo de Referência para adequá-lo aos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, excluindo a antiga suspensão temporária e fixando corretamente hipóteses, prazos, alcance, competência, procedimento e reabilitação;
- n) a revisão geral das remissões legislativas e internas do edital, inclusive para que a disciplina de eventual subcontratação seja referida ao art. 122 da Lei nº 14.133/2021, e não ao art. 72, quando essa impropriedade constar dos anexos;
- o) a republicação do edital e de seus anexos em versão consolidada, com reabertura integral do prazo para propostas e documentos, na forma do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- p) a publicação de decisão expressamente motivada, com exame individual de cada fundamento, no Portal da Transparência e no LICITANET, conforme os itens 23.3 e 23.4 do edital; e
- q) na hipótese de não acolhimento, a disponibilização integral dos estudos, pareceres e documentos da fase preparatória que fundamentaram o CRA, o atestado único, o período de três anos, a inversão de fases, as metas percentuais e a estimativa econômica, para exercício do controle administrativo, externo e judicial.

XII – CONCLUSÃO

A presente impugnação não se funda em preferência empresarial nem em tese regulatória controvertida. Os pontos indicados decorrem do próprio texto do edital: conselho profissional sem pertinência demonstrada; atestado único e prazo máximo adotado sem motivação específica; inversão apoiada em remissão inexistente; cronograma impossível e dados econômicos não consolidados; e sanções próprias de regime legal revogado.

Por envolver controvérsias de legalidade — e não apenas juízos de conveniência técnica —, o mérito deste pedido deve ser decidido após manifestação específica da Procuradoria-Geral do Município ou do órgão equivalente de assessoramento jurídico, sem prejuízo da competência decisória do Pregoeiro e da autoridade superior.

O saneamento solicitado amplia a competição sem reduzir a segurança da contratação. Ao contrário, permite que a habilitação se concentre em experiência efetivamente pertinente, que a disputa siga ordem legalmente motivada, que propostas e garantias sejam calculadas sobre bases claras e que o contrato nasça sob regime sancionatório válido.

Nesses termos, pede deferimento.

Vitória/ES, 11 de setembro de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br BRUNO ALEXANDRE MONTEIRO
Data: 11/09/2026 15:14:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

BRUNO ALEXANDRE MONTEIRO

REPRESENTANTE LEGAL

FINNEPAY

CNPJ: 48.757.833/0001-28





Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Araruama
Divisão de Protocolo

FOLHA DE ENCAMINHAMENTO DE PROCESSO

Nº do Processo: 19512

Número de Folhas 14

A/AO Condi

Encaminhamos para apreciação e/ou providências.

Araruama 14/09 / 2026.

Assinatura do Funcionário

REF.: PREGÃO ELETRÔNICO SRP 025/2026 – PROCESSO ADMINISTRATIVO 5265/2025

À SEADM,

Cumprimentando-a, servimo-nos do presente para solicitar que seja emitido parecer conclusivo no que tange ao presente IMPUGNAÇÃO.

Outrossim, mister se faz salientar que o certame em epígrafe está agendado para o dia 18 de setembro do ano corrente.

Nada mais tendo a tratar, despedimo-nos reiterando protestos da mais elevada estima e distinta consideração.

Araruama, 16 de setembro de 2026.

CAIO BENITES RANGEL
AGENTE DE CONTRATAÇÃO

PROCESSO Nº 79572
FLS. 15

SIGNATURA/CARIMBO

DECISÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE – IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 025/2026****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 4.265/2025****INTERESSADA: FINNEPAY SERVIÇOS FINANCEIROS COM INTELIGÊNCIA LTDA****CNPJ Nº 48.757.833/0001-28**

Trata-se de impugnação apresentada pela interessada em face do Edital do Pregão Eletrônico SRP nº 025/2026. Após exame dos argumentos apresentados, dos elementos constantes da fase preparatória e da manifestação técnica da Secretaria Municipal de Administração – SEADM, passa-se à análise e decisão dos pontos suscitados.

1. DO REGISTRO NO CRA

Sob o aspecto técnico, mantém-se a exigência em razão do componente gerencial da solução, que compreende administração de beneficiários, créditos, rede, controles, relatórios e plataforma integrada.

Consideradas as características gerenciais descritas no planejamento, mantém-se a exigência prevista no instrumento convocatório, observada sua aplicação em conformidade com a atividade básica ou preponderante da licitante.

2. DA EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE 3 ANOS

Mantém-se tecnicamente a exigência em razão da natureza contínua, integrada e operacionalmente sensível da solução, destinada a aproximadamente 9.281 cartões e envolvendo sucessivos ciclos de emissão, recarga, gerenciamento, suporte, rede e controle.

3. DA EXIGÊNCIA DE “01 ATESTADO”

A expressão corresponde ao quantitativo mínimo de documento comprobatório, não havendo vedação à apresentação de mais de um atestado.

Admite-se o exame conjunto de documentos compatíveis para demonstração da capacidade técnica e do período de experiência exigidos.

4. DA INVERSÃO DAS FASES

Sob o aspecto técnico, a prévia aferição da capacidade das licitantes mostra-se compatível com a criticidade e complexidade operacional da solução, reduzindo riscos e racionalizando as etapas subsequentes.

A Autoridade Competente ratifica a motivação técnica acima e mantém a inversão das fases prevista no instrumento convocatório.

5. DA REFERÊNCIA A JANEIRO DE 2026

A referência ao período de 01 a 20 de janeiro de 2026 constitui erro material isolado.

A execução deverá observar os prazos relativos vinculados à assinatura do contrato, implantação, Ordens de Serviço e demais marcos definidos no instrumento convocatório.

6. DO VALOR ESTIMADO

A Administração adotou o montante de R\$ 4.761.600,00 como valor estimado dos créditos destinados aos benefícios.

O quantitativo de aproximadamente 9.281 cartões representa o dimensionamento estimado da população beneficiária, enquanto a taxa de administração corresponde à remuneração da contratada.

Não se adota, para os cálculos previstos no instrumento convocatório, a anualização do montante para R\$ 57.139.200,00.

7. DOS PERCENTUAIS ECONÔMICOS

Para os cálculos definidos no instrumento convocatório, a referência adotada é R\$ 4.761.600,00, resultando em:

- a) 1%: R\$ 47.616,00;
- b) 5%: R\$ 238.080,00; e
- c) 10%: R\$ 476.160,00.

A aplicação de cada percentual observará a natureza específica do respectivo instituto e as disposições do instrumento convocatório, adotando-se os valores de referência explicitados nesta decisão.

8. DA REDE CREDENCIADA

Os percentuais de 70% e 80% constituem metas progressivas de execução, e não requisitos prévios de participação ou habilitação.

O ETP registra que os percentuais foram definidos considerando levantamento técnico da Administração acerca da distribuição geográfica dos estabelecimentos, destinando-se a assegurar ampla utilização do benefício.

A aferição ocorrerá mediante relação atualizada dos estabelecimentos credenciados e fiscalização administrativa.

9. DOS PRAZOS DE 15 E 30 DIAS

Os prazos devem ser interpretados de forma sistemática e conforme as etapas operacionais a que se referem.

O prazo de até 30 dias relaciona-se ao processo completo de novo credenciamento, compreendendo as providências necessárias à incorporação do estabelecimento à rede.

O prazo de até 15 dias refere-se à ativação operacional do estabelecimento após o atendimento das condições necessárias ao credenciamento.

10. DOS DEMAIS PRAZOS OPERACIONAIS

Os demais prazos previstos no instrumento convocatório correspondem a atividades e etapas distintas da execução e deverão ser observados conforme o fato gerador específico de cada obrigação.

11. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

Reconhece-se que a redação emprega terminologia que não corresponde integralmente à nomenclatura sancionatória da Lei nº 14.133/2021, embora o próprio planejamento indique expressamente o art. 156 da referida Lei como fundamento do regime sancionatório.

A impropriedade é reconhecida como erro de redação, devendo o regime sancionatório ser interpretado e aplicado exclusivamente de acordo com a Lei nº 14.133/2021, sem restauração de regime sancionatório revogado.

12. DA REFERÊNCIA LEGAL À SUBCONTRATAÇÃO

Reconhece-se a existência de impropriedade na referência numérica ao dispositivo legal utilizado para fundamentar a vedação à subcontratação.

Sob o aspecto material, entretanto, o planejamento apresenta fundamentação própria para a vedação, relacionando-a à natureza integrada da solução, necessidade de controle centralizado, compatibilidade entre sistemas, rastreabilidade, segurança, continuidade e definição inequívoca da responsabilidade pela execução.

A incorreção é reconhecida como erro material de remissão, prevalecendo a disciplina efetivamente aplicável da Lei nº 14.133/2021 e a fundamentação material constante do planejamento.

13. DOS DOCUMENTOS PREPARATÓRIOS

Os documentos integrantes da fase preparatória compõem a instrução do procedimento administrativo e seu acesso deverá observar as regras de transparência e publicidade aplicáveis.

14. DO PEDIDO DE REMESSA À PROCURADORIA

O pedido de remessa obrigatória à Procuradoria não é acolhido como condição para o julgamento desta impugnação, sem prejuízo das competências próprias dos órgãos de assessoramento jurídico e da possibilidade de consulta quando a Administração a considerar necessária.

15. DECISÃO

Mantêm-se as condições relativas à experiência, modelagem da solução, rede credenciada, prazos operacionais e demais requisitos examinados, com os esclarecimentos e correções interpretativas constantes desta decisão.

As questões referentes ao CRA, à inversão das fases, aos percentuais econômicos, ao regime sancionatório e à remissão legal relativa à subcontratação ficam decididas nos termos específicos desta decisão.

A manifestação técnica da SEADM integra a fundamentação desta decisão, naquilo que compatível com os fundamentos acima expostos.

Diante do exposto, CONHEÇO da impugnação e, no mérito, JULGO-A PARCIALMENTE PROCEDENTE exclusivamente para reconhecer e esclarecer as impropriedades materiais relativas à referência temporal, à terminologia sancionatória e à remissão legal examinadas nesta decisão, sem alteração das condições essenciais da disputa, mantendo-se, nos demais pontos, o instrumento convocatório e as condições da sessão.

Araruama, 17 de setembro de 2026


Kalimeire Camilo

Secretária Municipal de Administração