

Pregão nº 90013/2025

Processo nº 9900150825/2025

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa QUALY EMPREENDIMENTOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 15.296.531/0001-40, com sede na Av. Francisco Faleiro de Freitas Lima, nº 72, Vila Leopoldina, Duque de Caxias/RJ, CEP 25.035-030, neste ato representada por Gabryell Penedo de Jesus, CPF nº 166.649.427-55.

A impugnante dirige-se à Administração com fundamentos que, segundo afirma, apontariam vícios no edital da licitação destinada à aquisição e instalação de armários deslizantes com kit de movimentação elétrica. Passa-se, portanto, à análise dos pontos suscitados a partir de análise da Equipe de Planejamento, de forma individualizada e em estrita observância à legislação aplicável.

- **Item III.I - Falta de projeto executivo (planta/layout)**

No que se refere à alegação de ausência de projeto executivo ou layout que inviabilizaria a formulação de propostas, cumpre inicialmente esclarecer que o art. 6º, inciso XXV, da Lei nº 14.133/2021 define o projeto básico como o *“conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”*.

No caso concreto, trata-se de aquisição de armários deslizantes, com instalação, e não de obra ou serviço de engenharia de natureza complexa. Assim, a exigência de apresentação de projeto básico não se aplica ao objeto em questão, razão pela qual não há irregularidade na ausência desse documento como anexo específico ao edital.

Ademais, embora não haja obrigatoriedade legal de elaboração de projeto básico para este tipo de aquisição, a Administração observou integralmente os princípios que regem o planejamento das contratações públicas, especialmente aqueles inscritos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, garantindo transparência, precisão técnica e subsídios suficientes para formulação das propostas.

Isto é, todo o conjunto de informações indispensáveis para o perfeito entendimento do objeto encontra-se regularmente juntado ao processo administrativo nº

9900150825/2025, que instrui o presente certame. Entre tais documentos, destacam-se as seguintes peças do referido processo:

- 1) Planta arquitetônica do Arquivo Geral (peça 59) – contendo a representação física do ambiente onde os armários serão instalados, possibilitando às licitantes compreender dimensões, circulação, infraestrutura disponível e demais elementos relevantes ao dimensionamento do mobiliário e do trilho de movimentação;
- 2) Duas propostas técnicas elaboradas por empresas do ramo (peças 57 e 58), produzidas após vistoria *in loco*, nas quais as empresas detalham a viabilidade da instalação, os quantitativos necessários e as soluções técnicas adequadas ao espaço físico;
- 3) Estudo técnico elaborado pela Universidade Federal Fluminense – UFF (peça 80), contendo diagnóstico da massa documental existente no Arquivo Geral, com informações sobre quantidade, tipologia e volume de documentos, que fundamentam de forma objetiva a necessidade e a capacidade dos armários deslizantes a serem adquiridos;
- 4) Estudo Técnico Preliminar (ETP), devidamente anexado ao edital, que apresenta justificativas, estimativas de quantidades, descrição da solução, requisitos funcionais e parâmetros de desempenho, preenchendo todos os elementos previstos nos arts. 18 a 22 da Lei nº 14.133/2021.

Com isso, embora tais documentos não tenham sido anexados ao edital, é importante ressaltar que todos eles estão regularmente disponibilizados no processo administrativo, que se encontra aberto à consulta por qualquer interessado, atendendo ao princípio da transparência. Dessa forma, os elementos técnicos foram produzidos e amplamente disponibilizados, garantindo às licitantes pleno acesso às informações necessárias para formulação de propostas consistentes.

Ressalte-se ainda que, diferentemente do que alega a impugnante, a instalação de armários deslizantes não exige projeto executivo prévio elaborado pela Administração. Tratando-se de aquisição de mobiliário técnico, a Administração já definiu integralmente as quantidades e especificações mínimas no Termo de Referência, conforme autoriza a Lei nº 14.133/2021. Às licitantes cabe apenas precificar e executar a instalação dos armários conforme tais parâmetros, observando as condições físicas do ambiente, cujos elementos constam do processo administrativo.

Assim, não houve violação aos princípios da legalidade, eficiência, competitividade ou seleção da proposta mais vantajosa, pois:

Portanto, não prospera a alegação de ausência de informações ou de risco à exequibilidade das propostas, visto que o conjunto documental existente permite plenamente a caracterização do objeto e a sua execução futura, sem prejuízo à competitividade ou à igualdade entre os licitantes.

- **Item III.II - Ausência de pesquisa de mercado e base de preços**

No que se refere à alegação de ausência de pesquisa de mercado ou fundamentação do valor estimado, é necessário esclarecer um ponto elementar - embora, ao que parece, esteja havendo certa confusão entre conceitos distintos: não se confunde a estimativa de preços constante do Termo de Referência com a Pesquisa de Preços formal, esta sim submetida ao rigor metodológico previsto, no presente caso, no art. 49 do Decreto Municipal nº 14.730/2023.

A estimativa constante dos documentos preparatórios da licitação, ETP e TR, tem natureza meramente preliminar, destinada exclusivamente ao planejamento inicial da contratação, conforme preveem o art. 18, IV da Lei nº 14.133/2021. Ela se destina a subsidiar a fase interna, orientar a análise de viabilidade e instruir o gestor quanto ao potencial porte da contratação - e não para fixar o valor final ou cumprir as exigências formais da pesquisa de mercado.

Já a Pesquisa de Preços oficial, obrigatória antes da publicação do edital, foi regularmente realizada, observando:

- 1) coleta em múltiplas fontes;
- 2) consultas a bancos de dados oficiais;
- 3) orçamentos obtidos junto a fornecedores;
- 4) análise crítica e descarte de valores destoantes;
- 5) composição do Mapa de Cotação (peça 26).

Toda a documentação referente à pesquisa de preços encontra-se disponível no processo administrativo nº 9900150825/2025, peças 18 a 26, incluindo a memória de cálculo, fontes consultadas e o mapa consolidado - exatamente como determina o Decreto nº 14.730/2023 e como reiteradamente exigido pela jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Portanto, causa estranheza a afirmação da impugnante de que o edital “não apresenta base de preços”, quando tal base consta integralmente no processo, disponível a qualquer interessado, e realizada com total aderência às normas municipais e federais.

Cumprе reforçar que o valor estimado no ETP e TR, a partir da fonte (“orçamento realizado no local da obra”) não constitui, e nem pretende constituir, a Pesquisa de Preços - trata-se apenas de subsídio preliminar ao planejamento, que não requer o mesmo rigor metodológico. Exigir que um orçamento preliminar seja acompanhado de laudos de engenheiros, relatórios técnicos formais e publicações externas equivaleria, *data maxima venia*, a exigir pesquisa de preços dentro da estimativa de preços, o que contraria frontalmente a lógica da legislação de compras públicas.

Assim, não há qualquer violação à economicidade, à transparência ou aos princípios da Lei nº 14.133/2021. Ao contrário: a Administração realizou corretamente a etapa preliminar, formalizou a pesquisa de preços oficial, instruiu tecnicamente a necessidade e garantiu publicidade a todos os documentos.

Diante disso, a alegação de ausência de pesquisa de mercado não encontra respaldo fático ou jurídico, razão pela qual não merece prosperar.

- **Item III.III - Da ausência da Matriz de Riscos**

No que se refere à alegação de ausência da Matriz de Riscos, a impugnante parte de premissa equivocada ao presumir a obrigatoriedade desse documento para o presente certame.

Conforme dispõe o art. 38 do Decreto Municipal nº 14.730/2023: “Os órgãos e entidades deverão elaborar a matriz de riscos nas **contratações de serviços** cujo valor estimado superar R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), por exercício.”

Ou seja, a matriz de riscos somente é obrigatória para contratações de serviços acima desse limite. **O objeto em exame, entretanto, trata de aquisição de bens** (armários deslizantes com kit de movimentação elétrica), ainda que acompanhada de instalação - circunstância que não converte a natureza jurídica da contratação em serviço.

Essa interpretação, inclusive, foi expressamente confirmada pela Procuradoria Geral do Município, cujo parecer jurídico constante na peça 41 do processo administrativo de contratação é claro ao afirmar:

*“No presente caso, em que pese o valor estimado para a contratação seja de R\$ 9.949.854,76 (...), **a elaboração da matriz de riscos não é mandatória**, já que o art. 38 do Decreto Municipal nº 14.730/23 somente determina a elaboração desse documento quando para contratações de serviços, sendo certo que o presente caso se refere a uma aquisição.”*

Assim, o entendimento jurídico da PGM, que vincula a atuação administrativa, é no sentido de que não existe qualquer exigência legal ou regulamentar que imponha a elaboração ou publicação de matriz de riscos para este tipo de contratação.

Não há, portanto, falha de planejamento, omissão documental ou situação que gere risco à continuidade das atividades administrativas.

Diante disso, o argumento da impugnante não procede, uma vez que a Matriz de Riscos não é documento obrigatório para o presente certame, e sua ausência não configura vício, tampouco compromete a legalidade ou a segurança jurídica da licitação.

- **Ponto III.IV - Da Ausência de Documento Comprobatório Para Usuários PCD (Justificativa Insuficiente)**

No que se refere à alegação de que a justificativa para adoção do modelo elétrico estaria fundamentada exclusivamente na necessidade de acessibilidade para pessoas com deficiência, cumpre esclarecer que tal afirmação não corresponde ao conteúdo do Estudo Técnico Preliminar nem do quadro comparativo anexado ao Termo de Referência.

Em simples leitura da tabela apresentada - inclusive transcrita pela própria impugnante - verifica-se que a acessibilidade constitui apenas um dos critérios, não sendo, em hipótese alguma, o fundamento exclusivo da escolha do modelo. O ETP demonstra que o modelo elétrico se sobressai por apresentar compatibilidade superior com múltiplos requisitos técnicos, tais como:

- 1) Maior capacidade de arquivamento;
- 2) Otimização de espaço físico, condição indispensável ao Arquivo Geral;
- 3) Segurança operacional e estabilidade, reduzindo riscos ergonômicos e estruturais;
- 4) Inovação tecnológica, com maior eficiência e menor desgaste mecânico;
- 5) Durabilidade da estrutura, reduzindo necessidade de reposição e manutenção;
- 6) Compatibilidade com normas arquivísticas, assegurando condições adequadas de guarda, manuseio e preservação documental.

Portanto, a inclusão de PCD é apenas um dos tantos critérios analisados, sendo inadequado e incorreto afirmar que a aquisição se fundamenta exclusivamente nesse aspecto.

Adicionalmente, a alegação de que seria necessária comprovação da existência atual de servidores PCD no setor para justificar solução acessível não encontra amparo na legislação. A Administração Pública deve adotar soluções universalmente acessíveis, independentemente da composição momentânea de seu quadro, em atenção aos princípios da dignidade, inclusão e igualdade de oportunidades, às diretrizes da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), e às obrigações de eliminação de barreiras e promoção de acessibilidade nos ambientes de trabalho.

Ressalte-se que a inexistência atual de servidores com deficiência não impede - e tampouco desestimula - a adoção de equipamentos acessíveis, especialmente porque novas nomeações, movimentações internas ou contratações futuras podem envolver pessoas com mobilidade reduzida ou outras limitações funcionais. A solução escolhida apenas antecipa e previne a criação de barreiras físicas que poderiam, inclusive, limitar o acesso futuro de servidores a documentos essenciais.

Assim, a justificativa apresentada no processo é completa, multifatorial e compatível com os requisitos legais, demonstrando que o modelo proposto é o mais vantajoso sob os aspectos técnico, operacional, ergonômico e de preservação documental. A tentativa de restringir o fundamento à acessibilidade, ignorando os demais elementos do ETP, não procede e não encontra respaldo no conjunto documental da contratação.

Diante disso, a impugnação não merece acolhimento.

• CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto nas análises anteriores, verifica-se que não se configuram os vícios apontados pela impugnante, uma vez que:

- 1) todas as informações técnicas necessárias à formulação das propostas constam regularmente do processo administrativo, inclusive plantas, estudos, propostas de referência e diagnósticos técnicos;
- 2) a pesquisa de preços oficial foi realizada com observância estrita ao Decreto Municipal nº 14.730/2023, e encontra-se integralmente acostada aos autos (peças 18 a 26);
- 3) as justificativas para a adoção do modelo elétrico são múltiplas, amplas e tecnicamente fundamentadas, não se limitando à acessibilidade, e tampouco exigem comprovação da existência atual de servidores PCD para a adoção de solução universalmente acessível.

Assim, afastam-se por completo as alegações de ilegalidade, ausência de planejamento, restrição à competitividade ou risco de nulidade, não havendo fundamento jurídico que justifique a suspensão ou revogação do certame.

Por fim, a Administração reforça seu compromisso com a legalidade, a transparência e a boa gestão dos recursos públicos, mantendo-se à disposição dos órgãos de controle e de todos os interessados, conforme determina o regime jurídico das contratações públicas. Ante o exposto, a impugnação não merece provimento.

Niterói, 09 de outubro de 2025.

Equipe de planejamento da contratação

Vivian Alves de Oliveira
Matrícula nº 1247800-0

Isadora de Souza e Silva
Matrícula nº 1247821-0

Matheus Gomes Pereira Manes
Matrícula nº 1247825-0