

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 9900125910/2025

REFERÊNCIA: Pregão Eletrônico nº 195/2026

IMPUGNANTE: Santa Comba Serviços Ltda. - CNPJ nº 33.204.413/0001-47

OBJETO: Formação de Ata de Registro de Preços para contratação de serviço de locação de vagas em hotel para acolhimento de população em situação de risco e/ou vulnerabilidade.

EMENTA: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇO CONTÍNUO E ESSENCIAL DE ACOLHIMENTO EM UNIDADES HOTELEIRAS. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. REQUISITOS SANITÁRIOS, ESTRUTURAIS E OPERACIONAIS DIRETAMENTE RELACIONADOS À SEGURANÇA DOS USUÁRIOS. DESCENTRALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO E MITIGAÇÃO DO RISCO DE DESCONTINUIDADE. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR NÃO CONFIGURADO COMO ANEXO OBRIGATÓRIO DO EDITAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA, INEXEQUIBILIDADE OU PREJUÍZO À FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS. CONHECIMENTO E, NO MÉRITO, INDEFERIMENTO.

I - DAS PRELIMINARES

A Santa Comba Serviços Ltda. apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 195/2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, postulando efeito suspensivo e a alteração ou anulação de diversas disposições do instrumento convocatório.

A peça foi protocolada em 13 de agosto de 2026, antes da sessão então designada para 18 de agosto de 2026. Por atender ao prazo do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 13.1 do edital, a impugnação deve ser conhecida.

O conhecimento, contudo, não importa atribuição automática de efeito suspensivo. O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 determina que a resposta seja divulgada em sítio eletrônico oficial até o último dia útil anterior à abertura do certame, mas não prevê suspensão ope legis. O item 13.4.1 do edital igualmente condiciona eventual suspensão a decisão motivada. Como as alegações podem ser apreciadas antes da sessão e, pelas razões abaixo, não revelam ilegalidade apta a comprometer a disputa.

II - SÍNTESE DOS PEDIDOS DA IMPUGNANTE

Em síntese, a impugnante pretende: (i) afastar a vedação de participação da mesma empresa em mais de um item; (ii) transferir a exigência de licenças, alvarás e certificados para momento posterior, suprimir a desclassificação como consequência do não atendimento da

exigências previstas para vistoria, e estabelecer critério para sua realização; (iii) obter a publicação do ETP, da pesquisa e da memória de cálculo; (iv) redimensionar a infraestrutura ou o preço do item 3; (v) alterar as regras de disponibilidade das vagas e de adesão à ata; (vi) reduzir o intervalo mínimo entre lances; (vii) redefinir territorialmente o local de execução; e (viii) republicar ou anular o certame em razão de alegados vícios formais.

III - PARÂMETROS JURÍDICOS DE CONTROLE

A Lei nº 14.133/2021 impõe a observância simultânea da competitividade, do planejamento, da eficiência, da motivação, da proporcionalidade, da economicidade, do julgamento objetivo e da segurança jurídica (art. 5º). A competitividade não é valor isolado nem impede a Administração de definir requisitos indispensáveis à satisfação da necessidade pública, especialmente quando estão em jogo a integridade, a salubridade e a dignidade de pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade.

Nos termos dos arts. 11, incisos I e III, 18 e 40 da Lei nº 14.133/2021, cabe à Administração planejar a solução, dividir o objeto quando técnica e economicamente conveniente, estabelecer condições de execução e qualificação pertinentes e selecionar proposta apta a produzir o resultado mais vantajoso, considerada a gestão dos riscos do ciclo de vida da contratação. O art. 67, inciso IV, admite prova do atendimento a requisitos previstos em lei especial, e o art. 63, inciso II, reserva a apresentação dos documentos de habilitação, como regra, ao licitante chamado nessa fase.

O STJ reconhece que autorização legal indispensável ao exercício da atividade constitui pressuposto de habilitação. No RMS nº 27.922/BA, a Primeira Turma assentou que não é possível admitir a contratação de empresa sem autorização legal necessária à execução do objeto, ainda que a exigência não estivesse expressa no edital. A razão se aplica, com maior força, quando o edital prevê de modo claro licenças sanitárias, de funcionamento e de segurança contra incêndio diretamente relacionadas ao estabelecimento em que o serviço será prestado.

Também é consolidado no STJ que o instrumento convocatório vincula a Administração e os participantes, assegurando tratamento uniforme e previsibilidade (v.g., RMS nº 67.044/SC e RMS nº 61.995/RS). A vinculação, entretanto, não converte preferências empresariais em direito à reformulação da solução administrativa; exige apenas que as regras sejam legais, objetivas, motivadas e aplicadas isonomicamente.

IV - DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

IV.1 - Vedação de participação da mesma empresa em mais de um item

A cláusula consta do item 1.3 do edital e dos itens 4.9 e 4.10 do Termo de Referência. Sua motivação é expressa: descentralizar a execução, reduzir riscos operacionais, diversificar a capacidade técnica, facilitar o controle de qualidade e preservar a continuidade de serviço socioassistencial sensível e ininterrupto.

Não se trata de requisito de qualificação destinado a avaliar capacidade empresarial, mas de regra de alocação de risco e conformação da contratação. Os três itens correspondem a públicos com necessidades distintas - adultos; mulheres e núcleos familiares; e adultos acompanhados de animais, e demandam instalações e rotinas próprias. A concentração integral em um único operador criaria ponto único de falha: interdição sanitária, sinistro, ruptura financeira, perda de licença ou deficiência operacional que poderia afetar simultaneamente toda a rede contratada.

A regra não fecha qualquer item a empresa determinada. Todos os agentes que atendam às condições objetivas podem escolher o item de seu interesse e concorrer em igualdade. A limitação atua horizontalmente e busca pluralidade de executores, não reserva de mercado. A Súmula TCU nº 247 e o art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021 recomendam o parcelamento quando técnica e economicamente viável; não conferem a cada licitante direito subjetivo à adjudicação de todas as parcelas, sobretudo quando a limitação é motivada por continuidade e gestão de riscos.

A expressão “em cada item” do item 8.26 apenas individualiza o quantitativo de experiência exigido segundo o item escolhido. Não pressupõe participação múltipla e não gera antinomia. Tampouco a alternativa proposta pela impugnante, várias instalações de um mesmo grupo, neutraliza riscos societários, financeiros, de governança e de gestão concentrada. Mantêm-se, portanto, os itens 1.3, 4.9 e 4.10.

IV.2 - Licenças, certificados, vistoria e consequência do não atendimento

O objeto não consiste em simples intermediação de reservas. Trata-se de acolhimento institucional ininterrupto, em estrutura hoteleira determinada, com hospedagem, higiene, alimentação, acessibilidade, segurança, apoio a equipes públicas e atendimento de pessoas vulneráveis. É legítimo exigir que o executor tenha domínio jurídico e operacional do estabelecimento e esteja regularmente autorizado a funcionar.

O art. 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 permite a comprovação de requisitos previstos em lei especial. Em convergência, o TCU, no Acórdão nº 1.268/2025-Plenário, reputou regular, em serviços de alimentação, a exigência de alvará sanitário para qualificação técnico-operacional. O precedente é pertinente porque o objeto também envolve permanência humana, cozinha e refeitório, com risco sanitário ainda mais amplo. O RMS nº 27.922/BA do STJ confirma que a aptidão legal para exercer a atividade integra a habilitação e não pode ser postergada quando indispensável ao objeto.

A Súmula TCU nº 272 não invalida as exigências. Seu enunciado veda custos desnecessários antes da celebração do contrato. Aqui, os documentos retratam condições ordinárias de funcionamento seguro de hotel já operacional, alvarás, licença sanitária, segurança contra incêndio, controle de pragas, qualidade da água e higienização de climatização, e não investimento criado exclusivamente para participar do certame. São controles preventivos diretamente associados à vida, saúde e segurança dos acolhidos e à aptidão para início da execução no prazo previsto.

A vistoria ocorre “no âmbito da fase de habilitação” (itens 4.1, 4.20 e 8.28), devendo ser interpretada em conjunto com o art. 63, II, da Lei nº 14.133/2021: os documentos são exigidos do licitante convocado para habilitação, e não indistintamente de todos os participantes antes da disputa. Assim, não há a alegada inversão de fases nem multiplicação generalizada de custos.

A declaração de conhecimento das condições locais prevista nos itens 8.24 e 8.25 cumpre função diversa. Ela comprova ciência do licitante; a vistoria da Administração verifica objetivamente a conformidade do imóvel ofertado. Não há redundância. A Administração deverá documentar a inspeção por checklist ou relatório correspondente às exigências previamente descritas no Termo de Referência, assegurando rastreabilidade, motivação e eventual exercício recursal na forma do art. 165 da Lei nº 14.133/2021.

O art. 64, §1º, não assegura prazo para produzir, após a abertura, condição material inexistente na data pertinente. A diligência serve para complementar informação sobre documento já apresentado ou atualizar documento cuja validade expirou depois da proposta; não autoriza criar licença, adequar imóvel ou substituir requisito substancial. A referência a “desclassificação” deve ser compreendida, sistematicamente, como não atendimento na etapa de verificação técnica/habilitação, sem alteração da regra substantiva nem prejuízo ao contraditório recursal.

Quanto a expressão, “menos de um mês de emissão” define janela objetiva contada da data da vistoria comunicada ao convocado. A expressão “com pelo menos 6 meses”, relativa à limpeza e potabilidade, deve ser lida segundo a finalidade de controle periódico e a validade indicada pelo emissor ou norma técnica, vedada interpretação surpresa. Eventual dúvida operacional pode ser solucionada por esclarecimento, sem modificação material do edital e sem reabertura de prazo, nos termos do art. 55, §1º.

Por fim, no que se refere aos procedimentos relativos à vistoria, esclarece-se que serão observadas as normas gerais aplicáveis às licitações realizadas na modalidade pregão eletrônico. Todos os atos e comunicações pertinentes serão devidamente registrados e divulgados por meio do sistema eletrônico indicado no Edital para a realização do certame.

As decisões decorrentes da vistoria serão devidamente motivadas e observarão os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os da legalidade, impessoalidade, transparência, vinculação ao edital, julgamento objetivo, razoabilidade e proporcionalidade.

Ressalta-se, ainda, que a vistoria será realizada por servidores formalmente designados para essa finalidade, sendo assegurado ao licitante o direito de interpor recurso contra o respectivo resultado, na forma estabelecida no item 11 do Edital.

IV.3 - ETP, pesquisa de preços e orçamento estimado

A alegação de que a ausência do ETP entre os anexos publicados torna o edital inválido contraria a orientação atual do TCU. No Acórdão nº 2.273/2024-Plenário, o Tribunal assentou

que a Lei nº 14.133/2021 não obriga a inclusão do ETP como anexo do instrumento convocatório. Mais recentemente, no Acórdão nº 1.532/2026-Plenário (TC 003.652/2025-4), reafirmou que não há imposição legal para anexá-lo ao edital nem para divulgá-lo na internet como requisito prévio à publicação, sem prejuízo de sua existência na fase preparatória e de posterior publicidade, ressalvados sigilos legais.

O art. 54, caput, exige a divulgação do inteiro teor do edital e de seus anexos; não transforma automaticamente todo documento preparatório em anexo. O §3º do mesmo artigo determina que, após a homologação, sejam disponibilizados no PNCP os documentos da fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos. A disciplina legal confirma a distinção entre publicidade do instrumento convocatório e publicidade posterior dos demais artefatos de planejamento.

As informações necessárias à proposta constam do edital, do Termo de Referência, do orçamento estimado e das minutas: públicos atendidos, quantidades mínimas e máximas, preço unitário por vaga, infraestrutura, rotinas, local, prazo e critérios de seleção. A impugnante não identifica dado indispensável à precificação que esteja ausente desses documentos. O fato de o TR referenciar o ETP como suporte do planejamento não o converte, por si só, em anexo obrigatório.

Quanto à pesquisa de preços e às memórias, o art. 6º, XXIII, “i”, prevê que os documentos de suporte da estimativa constem de documento separado e classificado, enquanto o art. 24 autoriza, mediante justificativa, orçamento sigiloso até momento próprio. O Anexo V divulga os preços unitários e totais, permitindo a formulação e o julgamento das propostas. A ausência, entre os anexos do edital, de cada cotação ou memória interna não demonstra inexistência da pesquisa no processo nem configura, isoladamente, causa de republicação.

IV.4 - Alegada inviabilidade econômica do item 3

A impugnante não apresenta planilha, cotações, laudo técnico ou estudo econômico que demonstre a alegada inexequibilidade do item 3. Limita-se a comparar quantitativos e a presumir que toda infraestrutura comum teria custo incompatível com o valor unitário de R\$ 173,25 por vaga/dia. A afirmação abstrata não afasta a presunção de legitimidade da estimativa administrativa nem autoriza aumento do preço de referência.

Os espaços comuns não decorrem de escala arbitrária, mas das funções mínimas de acolhimento: alimentação segura, higiene, lavanderia, apoio às equipes, guarda de medicamentos, convivência, segurança e conectividade. O item 3 agrega proteção animal em cumprimento à ADPF nº 976 e às normas sanitárias e ambientais. A pequena quantidade de usuários não elimina essas funções; apenas dimensiona sua capacidade, como já ocorre com o refeitório, definido proporcionalmente em 50% do público acolhido.

O preço do item 3 é superior ao dos demais justamente para absorver peculiaridades adicionais. A viabilidade será testada pelo mercado e, concretamente, no julgamento das propostas, observados os arts. 11, 23 e 59 da Lei nº 14.133/2021. Inexiste base probatória para redimensionar a solução ou elevar preventivamente o teto.

IV.5 - Disponibilidade das vagas, SRP e adesões

Não há contradição entre os itens 5.8 do TR e 9.6 do edital. A ata registra preços e não obriga a Administração a celebrar contratação, conforme a lógica dos arts. 6º, XLV e XLVI, 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021. Já a obrigação de manter vagas permanentemente disponíveis dirige-se expressamente à “Contratada”, isto é, nasce com o contrato ou instrumento equivalente e nos quantitativos efetivamente demandados, e não com a mera assinatura da ata.

A permanência diz respeito à continuidade do serviço durante a execução contratual, condição essencial para acolhimentos urgentes e imprevisíveis. O custo dessa disponibilidade integra o preço unitário e as quantidades previstas no contrato. Não existe dever de bloqueio gratuito de vagas sem contratação.

As adesões por órgãos não participantes não operam automaticamente. Dependem das condições legais, da justificativa de vantagem, da anuência do gerenciador e da aceitação do fornecedor, além do respeito aos limites quantitativos e à capacidade de execução (arts. 82 a 86). A especificidade territorial permanece vinculante; eventual adesão somente será admissível se material e juridicamente compatível, não havendo nulidade abstrata da cláusula padronizada da minuta.

IV.6 - Intervalo mínimo de 5% entre lances

O art. 57 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente que o edital estabeleça intervalo mínimo entre lances, incidente tanto sobre lances intermediários quanto sobre a melhor oferta. A regulamentação do pregão eletrônico igualmente exige a definição do intervalo no modo aberto. A lei não fixa teto nem relaciona o percentual ao valor global anual estimado.

A impugnação parte de premissa equivocada ao converter 5% diretamente em R\$ 273.600,00 sobre o valor global do item 1. O lance é processado conforme a unidade e o critério configurados no sistema e a redução percentual incide sobre o lance antecedente, não como obrigação de renúncia sucessiva sobre todo o orçamento original. Além disso, cada licitante conserva autonomia para não ofertar lance abaixo de seu limite e permanece classificado com sua proposta válida.

O intervalo busca impedir lances irrisórios, dar efetividade à disputa e reduzir prolongamentos artificiais. O Manual de Licitações e Contratos do TCU, ao tratar do envio de lances, reconhece a faculdade legal de estabelecer diferença mínima de valores ou percentuais. Ausente demonstração empírica de que o parâmetro inviabilize a competição, não cabe substituí-lo pelo percentual escolhido unilateralmente pela impugnante.

IV.7 - Local de execução

A exigência territorial é inerente ao resultado pretendido, não uma obrigação artificial de sede administrativa. O serviço deve ocorrer onde se concentra a população atendida e a rede de proteção: região central e bairros circunvizinhos, próximos a unidades de saúde, Restaurante Popular, CRAS, CREAS, Centro Integrado de Atendimento à População em Situação de Rua, acolhimentos, oportunidades de trabalho e eixos de transporte.

Os itens 5.4 a 5.7 apresentam motivação concreta e diretamente relacionada à finalidade da contratação. A escolha de locais distantes da região central do Município e dos principais equipamentos públicos em que a população destinatária da política de acolhimento se concentra e recebe atendimento dificulta a adesão dos usuários ao serviço, compromete seus vínculos territoriais e prejudica o acesso articulado às demais políticas públicas.

Desse modo, a localização do estabelecimento constitui requisito funcional inerente ao próprio objeto, fundamentado nas necessidades específicas do público atendido e nas peculiaridades do local de execução, em conformidade com o art. 23, caput, da Lei nº 14.133/2021.

No mais, a expressão “preferencialmente” amplia, e não reduz, o universo, permitindo avaliar imóveis nos bairros do entorno que preservem a finalidade pública. A conformidade será aferida segundo a proximidade funcional e as razões explicitadas nos itens 5.4 a 5.7, mediante decisão motivada. A impugnante não demonstra que seu imóvel esteja excluído, não indica endereço ou bairro controvertido e não comprova prejuízo concreto. Não se justifica transformar uma necessidade socioassistencial em raio geométrico arbitrário.

IV.8 - Alegados vícios formais

As repetições dos itens 3.5.9/3.5.12 e 3.5.10/3.5.13, a troca isolada de cabeçalho, o espaçamento gráfico no valor do item 3 e erros de concordância são falhas materiais ostensivas, incapazes de alterar objeto, valores, critérios de julgamento, habilitação ou formulação das propostas. O valor total correto aparece de modo coerente no Termo de Referência e no próprio Anexo V.

A Lei nº 14.133/2021 prestigia o formalismo moderado, a segurança jurídica e a instrumentalidade. O art. 55, §1º, somente exige nova divulgação e reabertura de prazo quando a modificação do edital comprometer a formulação das propostas. Correções meramente redacionais, sem efeito material, podem ser esclarecidas sem republicação. Não há nulidade sem demonstração de prejuízo, diretriz compatível com os arts. 20 e 21 da LINDB e com a jurisprudência administrativa que repele invalidação fundada em forma sem impacto competitivo.

V - DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

O item 13.4.1 do edital não estabelece suspensão automática. A medida exige motivação concreta e utilidade cautelar. Como a impugnação é decidida antes da sessão e não se verificam plausibilidade de nulidade nem risco de dano irreversível, a paralisação produziria efeito contrário ao interesse público: retardaria contratação destinada ao acolhimento imediato e contínuo de pessoas vulneráveis.

VI - DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 5º, 6º, XXIII, 11, 18, 23, 54, §3º, 55, §1º, 57, 62 a 70, 82 a 86 e 164 da Lei nº 14.133/2021, bem como nas razões técnicas expressas no Edital e no Termo de Referência, DECIDO:

- a) CONHECER da impugnação apresentada pela Santa Comba Serviços Ltda., por tempestiva;
- b) INDEFERIR o pedido de efeito suspensivo;
- c) no mérito, NEGAR PROVIMENTO à impugnação, mantendo-se as condições do Edital do Pregão Eletrônico nº 195/2026 e seus anexos;
- d) determinar a divulgação desta resposta no sítio eletrônico oficial, no prazo do parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021; e
- e) consignar que eventuais esclarecimentos operacionais acerca do agendamento e do checklist de vistoria serão comunicados de forma isonômica ao licitante convocado na fase de habilitação, sem alteração das condições materiais da disputa.

Niterói, 14 de agosto de 2026.

ELTON TEIXEIRA ROSA DA SILVA

Secretário Municipal de Assistência Social e Economia Solidária