MULTI QUADROS E VIDROS LTDA
FÁBRICA DE QUADROS ESCOLARES (QUADRO BRANCO, LOUSA DE VIDRO,
QUADRO AVISO,CORTIÇA, GIZ, GESTÃO Á VISTA, DENTRE OUTROS).
CNPJ: 03.961.467/0001-96 Inscrição Estadual: 062.093.821-0024

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2026.

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) E DEMAIS MEMBROS DA EQUIPE DE LICITAÇÃO

Pregão Eletrônico Nº 44/2026, item(ns) 49,55

Prezados Senhores, a empresa Multi Quadros e Vidros Ltda, inscrita no CNPJ nº 03.961.467/0001-96, sediada à Rua Caldas da Rainha, nº 1.799, bairro São Francisco, neste ato representada por sua procuradora infra-assinada, vem, mui respeitosamente, à presença de V.Sas, com fulcro com fulcro no artigo 164 e seus parágrafos da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar sua

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente Impugnação é tempestiva, porquanto apresentada dentro do prazo previsto no instrumento convocatório e em conformidade com o disposto na Lei nº 14.133/2021, razão pela qual requer a Impugnante seu regular conhecimento, processamento e julgamento de mérito.

Cumpre destacar que a impugnação ao edital constitui importante mecanismo de controle preventivo da legalidade dos atos administrativos, permitindo que eventuais inconsistências sejam corrigidas antes da realização da sessão pública, evitando-se prejuízos à Administração, aos licitantes e ao interesse público.

Sua finalidade não consiste em retardar o procedimento licitatório, mas em contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento convocatório, assegurando que a futura contratação seja conduzida em estrita observância aos princípios da legalidade, do planejamento, da eficiência, da competitividade, da motivação, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa.

II – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Após criteriosa análise do Edital, do Termo de Referência e da documentação disponibilizada pela Administração, a Impugnante identificou a existência de **duas inconsistências estruturais**, distintas entre si, mas intimamente relacionadas, que recomendam a revisão do instrumento convocatório antes da realização da sessão pública.

A primeira refere-se à **formação do orçamento estimado da contratação do(s) item(ns) acima**, diante da ausência de elementos suficientes que demonstrem que a pesquisa de preços observou, de forma efetiva, a identidade técnica entre os produtos utilizados como paradigma e o objeto licitado, conforme exige o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A segunda diz respeito à **ausência de exigência de qualificação técnico-operacional**, uma vez que o edital não exige dos licitantes qualquer comprovação objetiva de experiência compatível com a natureza do objeto pretendido, embora se trate de contratação que envolve especificações técnicas detalhadas e padrões mínimos de qualidade, durabilidade e desempenho.

Embora os vícios sejam autônomos, ambos decorrem da mesma etapa da contratação pública: **o planejamento**.

A Lei nº 14.133/2021 atribuiu ao planejamento função central no regime jurídico das contratações públicas. O orçamento estimado, o Termo de Referência, a gestão de riscos e os requisitos de habilitação técnica não são atos isolados, mas instrumentos integrados destinados a assegurar que a Administração celebre contrato com fornecedor efetivamente apto a executar o objeto pretendido, mediante preços compatíveis com a realidade do mercado.

Nesse contexto, a presente impugnação não sustenta que a Administração tenha agido com ilegalidade deliberada nem pretende substituir o juízo discricionário do gestor público.

O que se demonstra é que, **à luz dos documentos disponibilizados**, não foi possível verificar se a metodologia empregada na formação do orçamento estimado observou integralmente os requisitos técnicos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, tampouco compreender as razões pelas quais o edital dispensou completamente a comprovação da capacidade técnico-operacional dos futuros contratados.

Essa constatação, por si só, recomenda o aperfeiçoamento do edital.

Importante destacar que a presente impugnação **não está fundamentada na estrutura de custos da Impugnante**, tampouco pretende discutir a lucratividade de determinado fornecedor.

A controvérsia possui natureza eminentemente objetiva.

Busca-se verificar se o orçamento estimado representa efetivamente o mercado correspondente ao objeto licitado e se os mecanismos previstos no edital são suficientes para assegurar que o futuro contratado possua aptidão operacional compatível com as exigências técnicas estabelecidas pela própria Administração.

Em outras palavras, a discussão não diz respeito ao preço praticado por uma empresa específica.

Diz respeito à confiabilidade da metodologia utilizada para formação do orçamento estimado e à suficiência das medidas adotadas para mitigar os riscos inerentes à futura contratação.

III – DOS FATOS

Ao examinar o instrumento convocatório, a Impugnante constatou que o objeto licitado apresenta elevado grau de detalhamento técnico, contemplando especificações relativas aos materiais empregados, dimensões, acabamento, características construtivas, acessórios, garantia e demais requisitos destinados a assegurar determinado padrão de qualidade do produto a ser fornecido.

Naturalmente, tais especificações influenciam diretamente a composição do custo de fabricação e, consequentemente, o valor de mercado do objeto.

Entretanto, a documentação disponibilizada não permite verificar, de forma objetiva, se os produtos utilizados na pesquisa de preços possuem efetiva identidade técnica com o objeto descrito no Termo de Referência.

Também não foi possível identificar, com o grau de transparência esperado, a metodologia empregada para seleção das fontes pesquisadas, os critérios utilizados para tratamento dos dados coletados, a memória de cálculo do orçamento estimado e a demonstração de que os valores adotados representam o mercado efetivamente correspondente ao objeto da contratação.

A relevância dessa questão decorre de um aspecto frequentemente negligenciado nas pesquisas de mercado.

Produtos comercializados sob a mesma denominação podem possuir especificações técnicas substancialmente distintas, resultando em diferenças significativas de custo e, por consequência, de preço.

Assim, a simples coincidência da nomenclatura comercial não é suficiente para assegurar que os valores utilizados na pesquisa correspondam ao mesmo objeto licitado.

Paralelamente, verificou-se que o edital não exige qualquer documento destinado à comprovação da capacidade técnico-operacional dos licitantes.

Embora a Administração tenha elaborado especificações técnicas minuciosas para o produto pretendido, deixou de estabelecer mecanismo mínimo destinado a verificar se os futuros contratados possuem experiência compatível com a natureza da contratação.

Esse aspecto revela aparente incoerência no planejamento do certame.

Quanto maior o grau de exigência técnica do objeto, maior tende a ser a necessidade de adoção de mecanismos destinados a reduzir os riscos da contratação.

Não se trata de restringir a competitividade.

Trata-se de assegurar que a futura contratação seja precedida da adequada verificação da compatibilidade entre o objeto pretendido, o orçamento estimado e a capacidade operacional dos licitantes.

É justamente sob essa perspectiva que a presente impugnação será desenvolvida.

Ao longo dos capítulos seguintes será demonstrado que a revisão da pesquisa de preços e a inclusão de requisito proporcional de qualificação técnico-operacional não representam medidas restritivas, mas providências compatíveis com os princípios do planejamento, da eficiência, da motivação, da gestão de riscos, da transparência e da seleção da proposta mais vantajosa, todos expressamente consagrados pela Lei nº 14.133/2021.

IV – DA PESQUISA DE PREÇOS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A pesquisa de preços prevista no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 não constitui mera formalidade administrativa destinada apenas à obtenção de um valor estimado para a contratação.

Trata-se de instrumento técnico de planejamento, cuja finalidade consiste em identificar, com razoável grau de confiabilidade, o valor praticado pelo mercado para o objeto que a Administração efetivamente pretende contratar.

Sua correta elaboração influencia diretamente diversas fases do procedimento licitatório, dentre elas:

- a definição do orçamento estimado;
- a análise da vantajosidade das propostas;
- a aferição da exequibilidade dos preços ofertados;
- a avaliação da economicidade da contratação;
- a gestão dos riscos inerentes à futura execução contratual.

Por essa razão, o orçamento estimado não pode ser compreendido como simples resultado matemático decorrente da coleta de preços.

Ele representa verdadeira conclusão técnica obtida a partir da seleção criteriosa de informações capazes de refletir, com fidelidade, o comportamento do mercado correspondente ao objeto licitado.

É justamente por esse motivo que a Lei nº 14.133/2021 exige metodologia compatível com a realidade do mercado, impondo à Administração o dever de produzir orçamento tecnicamente confiável e adequadamente motivado.

V – DA DISTINÇÃO ENTRE FONTE DE PESQUISA E MERCADO EFETIVO DO OBJETO LICITADO

Um dos aspectos mais relevantes da presente impugnação consiste na distinção entre dois conceitos que, embora frequentemente tratados como sinônimos, possuem natureza completamente diversa:

a) as fontes utilizadas para obtenção dos preços;

b) o mercado efetivamente correspondente ao objeto licitado.

Essa diferenciação possui enorme relevância jurídica.

As fontes previstas no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 constituem apenas mecanismos de obtenção de informações.

Elas não conferem, por si sós, presunção absoluta de que os preços coletados correspondem ao mercado do objeto licitado.

Em outras palavras, o fato de determinado preço ter sido obtido em fonte admitida pela legislação **não significa**, automaticamente, que esse preço represente o valor praticado para produto tecnicamente equivalente ao objeto da contratação.

O elemento essencial não é a origem do preço.

O elemento essencial é a **aderência técnica** entre o produto pesquisado e o objeto descrito no Termo de Referência.

Assim, ainda que a pesquisa utilize fontes formalmente admitidas pela legislação, permanece indispensável que a Administração demonstre que os produtos considerados apresentam equivalência material com o objeto licitado.

É justamente essa demonstração que permite atribuir confiabilidade ao orçamento estimado.

VI – DA NECESSIDADE DE COMPATIBILIDADE ENTRE A PESQUISA DE PREÇOS E O MERCADO DO OBJETO

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 não autoriza interpretação segundo a qual bastaria coletar preços em qualquer uma das fontes legalmente previstas para que o orçamento estimado seja considerado válido.

Essa interpretação reduziria a pesquisa de preços a mera formalidade burocrática, esvaziando completamente sua finalidade de planejamento.

A pesquisa somente atende aos objetivos legais quando os preços coletados representam produtos efetivamente equivalentes ao objeto pretendido.

Isso significa que a Administração deve verificar, entre outros aspectos:

- características construtivas;
- materiais empregados;
- padrão de acabamento;
- desempenho esperado;
- dimensões;
- garantia;
- acessórios;
- qualidade dos componentes;
- demais especificações constantes do Termo de Referência.

Quando essa verificação não é demonstrada documentalmente, torna-se impossível concluir que os preços utilizados representam, de fato, o mercado correspondente ao objeto licitado.

Importante observar que a presente impugnação **não afirma que a pesquisa de preços foi realizada de maneira incorreta**.

O que se sustenta é que, **à luz da documentação disponibilizada**, não foi possível verificar a existência dessa indispensável correlação entre os produtos pesquisados e o objeto da contratação.

Essa distinção possui enorme relevância jurídica.

Não se questiona a boa-fé da Administração.

Questiona-se a suficiência da motivação administrativa e da documentação disponibilizada para demonstrar a confiabilidade do orçamento estimado.

VII – DA NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA IDENTIDADE TÉCNICA

A identidade técnica constitui requisito lógico da pesquisa de preços.

Produtos aparentemente semelhantes podem possuir diferenças substanciais em sua composição, resistência, durabilidade, acabamento, processo produtivo, garantia e desempenho.

Essas diferenças repercutem diretamente na formação do preço.

No presente caso, o próprio Termo de Referência estabelece especificações técnicas detalhadas, contemplando materiais, dimensões, acabamento, características construtivas e demais requisitos que individualizam o objeto da contratação.

Dessa forma, a simples coincidência da denominação comercial do produto não é suficiente para assegurar que os preços pesquisados correspondam ao objeto efetivamente licitado.

Do ponto de vista econômico, dois produtos comercializados sob a mesma nomenclatura podem apresentar estruturas de custos completamente distintas.

Consequentemente, também apresentarão preços distintos.

Por essa razão, a identidade técnica não constitui exigência excessiva.

Ela representa condição indispensável para que o orçamento estimado reflita, com fidelidade, o mercado do objeto pretendido.

Sem essa demonstração, o valor de referência deixa de possuir segurança técnica suficiente para servir de parâmetro às demais fases da licitação.

VIII – DA PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE DA PESQUISA DE PREÇOS

É certo que os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade e veracidade.

Todavia, tal presunção possui natureza **relativa (juris tantum)**.

Nas contratações públicas, essa presunção não impede que os licitantes questionem a suficiência da motivação administrativa ou solicitem a demonstração objetiva dos critérios utilizados na formação do orçamento estimado.

Ao contrário.

O princípio da transparência impõe que os elementos utilizados para formação da estimativa de preços sejam suficientemente documentados, permitindo o controle de sua legalidade pelos licitantes, pelos órgãos de controle e pela própria Administração.

Assim, a presente impugnação não busca substituir a pesquisa realizada pelo órgão.

Busca apenas que sejam demonstrados os elementos técnicos capazes de confirmar que os preços considerados representam efetivamente o mercado correspondente ao objeto licitado.

Essa providência prestigia os princípios da motivação, da transparência, da eficiência, do planejamento e da segurança jurídica, fortalecendo a confiabilidade do procedimento licitatório.

IX – DAS LIMITAÇÕES DAS FONTES DE PESQUISA DE PREÇOS E DA NECESSIDADE DE VALIDAÇÃO TÉCNICA DOS PARÂMETROS UTILIZADOS

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 ampliou as possibilidades de formação do orçamento estimado, permitindo que a Administração utilize diversas fontes de pesquisa para identificação dos preços praticados no mercado.

Todavia, a previsão legal dessas fontes não lhes confere presunção absoluta de representatividade em relação ao objeto licitado.

Em outras palavras, a legislação autoriza a utilização de diferentes meios para obtenção de informações, mas não dispensa a Administração do dever de verificar se os preços coletados correspondem efetivamente ao mesmo objeto que pretende contratar.

Essa distinção possui especial relevância no presente certame.

Produtos industrializados podem apresentar especificações técnicas profundamente distintas, embora sejam comercializados sob a mesma denominação genérica.

Assim, a simples utilização de fonte prevista na legislação não é suficiente para assegurar que o orçamento estimado reflita o mercado correspondente ao objeto licitado.

A confiabilidade da pesquisa depende da demonstração de que os produtos utilizados como paradigma apresentam efetiva identidade técnica com o objeto descrito no Termo de Referência.

X – DO BANCO DE PREÇOS, PAINEL DE PREÇOS E DEMAIS BASES DE DADOS

Ferramentas como Banco de Preços, Painel de Preços, atas de registro de preços, contratos administrativos, notas fiscais e demais bases públicas constituem importantes instrumentos auxiliares para a formação do orçamento estimado.

Entretanto, tais sistemas registram valores praticados em contratações anteriores.

Via de regra, **não certificam que os produtos contratados possuam identidade técnica integral com o objeto da nova licitação**.

Em muitos casos, a descrição constante dessas bases limita-se à denominação genérica do produto, sem reproduzir integralmente suas características construtivas, materiais empregados, padrão de acabamento, acessórios, garantia, espessura, resistência, desempenho ou demais especificações constantes do Termo de Referência.

Consequentemente, a simples coincidência da nomenclatura do produto não permite concluir que os preços registrados correspondam ao mesmo padrão técnico exigido no edital.

Por essa razão, caso a Administração tenha utilizado tais fontes como parâmetro para composição do orçamento estimado, mostra-se indispensável demonstrar que os itens considerados apresentam efetiva equivalência técnica com o objeto licitado.

Não se questiona a legitimidade dessas ferramentas.

Questiona-se apenas a necessidade de validação técnica dos dados delas extraídos.

XI – DAS PESQUISAS EM SÍTIOS ELETRÔNICOS, MARKETPLACES E CATÁLOGOS COMERCIAIS

Idêntica cautela deve ser observada em relação às pesquisas realizadas em sítios eletrônicos, catálogos comerciais e plataformas de comércio eletrônico.

Essas ferramentas constituem importantes fontes de consulta do mercado.

Todavia, os preços nelas divulgados podem refletir circunstâncias comerciais específicas, tais como:

- campanhas promocionais;

- liquidações;
- políticas comerciais temporárias;
- estoques remanescentes;
- produtos de especificação simplificada;
- produtos destinados ao mercado doméstico;
- mercadorias comercializadas por distribuidores ou revendedores;
- condições comerciais distintas da contratação pública.

Além disso, frequentemente as descrições constantes desses anúncios não apresentam informações suficientes para verificar se o produto anunciado possui as mesmas características técnicas exigidas pelo edital.

Assim, **caso tenham sido utilizadas como parâmetro**, essas informações devem ser confrontadas com as especificações do Termo de Referência, de modo a assegurar que os preços considerados reflitam efetivamente o mercado correspondente ao objeto licitado.

Não se sustenta que pesquisas em sítios eletrônicos sejam vedadas.

Sustenta-se que **sua utilização exige criteriosa análise técnica da equivalência entre os produtos pesquisados e o objeto da contratação**.

XII – DA NECESSIDADE DE DISTINÇÃO ENTRE FABRICANTES, DISTRIBUIDORES, REVENDEDORES E VAREJO

Outro aspecto que merece especial atenção diz respeito ao segmento econômico considerado na pesquisa de preços.

O mercado de quadros escolares é composto por diferentes agentes econômicos, dentre os quais se destacam:

- fabricantes;
- distribuidores;
- representantes comerciais;
- revendedores;
- varejistas;

- marketplaces.

Embora todos integrem a cadeia de comercialização, **não atuam necessariamente sob a mesma estrutura econômica nem comercializam produtos com o mesmo padrão técnico**.

O fabricante estrutura seus preços considerando matérias-primas, processos industriais, mão de obra especializada, controle de qualidade, assistência técnica, garantias e custos inerentes à produção.

O distribuidor, por sua vez, comercializa produtos de diferentes fabricantes.

O revendedor pode atuar com linhas de qualidade bastante distintas.

O varejo frequentemente trabalha com produtos destinados ao consumidor final.

Já os marketplaces reúnem fornecedores de múltiplos perfis, cujos produtos nem sempre possuem especificações equivalentes.

Por essa razão, a identificação do mercado efetivamente correspondente ao objeto licitado exige cautela.

Não basta verificar quem comercializa determinado produto.

É necessário verificar se o produto comercializado apresenta efetiva correspondência técnica com aquele definido pela Administração.

XIII – DA FORMAÇÃO DO PREÇO NO SEGMENTO DE FABRICAÇÃO DE QUADROS ESCOLARES

No segmento industrial de fabricação de quadros escolares, o preço final do produto resulta da conjugação de diversos fatores técnicos e econômicos.

Entre eles destacam-se:

- qualidade das matérias-primas;
- espessura das chapas;
- tipo de laminado utilizado;
- qualidade da pintura;
- anodização da moldura;
- componentes metálicos;
- processos produtivos;

- mão de obra especializada;
- custos indiretos de fabricação;
- tributos incidentes;
- despesas administrativas;
- logística;
- embalagem;
- garantia;
- assistência técnica.

Cada uma dessas variáveis influencia diretamente o custo de fabricação.

Consequentemente, produtos aparentemente semelhantes podem apresentar diferenças substanciais de preço sem que isso represente qualquer distorção econômica.

Essa realidade evidencia por que a simples coincidência da descrição comercial do produto não constitui elemento suficiente para validar a pesquisa de preços.

É indispensável que haja demonstração objetiva da identidade técnica entre os produtos pesquisados e o objeto licitado.

Somente assim será possível concluir que o orçamento estimado representa, de forma confiável, o mercado correspondente à contratação pretendida.

XIV – DA FORMAÇÃO DO PREÇO NO MERCADO ESPECIALIZADO DE FABRICANTES

O objeto da presente licitação não consiste na aquisição de mercadoria padronizada de baixa complexidade comercial.

Ao contrário, trata-se de produto industrializado, fabricado segundo especificações técnicas previamente definidas pela própria Administração, cuja composição de custos depende diretamente das características construtivas exigidas no Termo de Referência.

Essa circunstância possui relevante impacto jurídico.

Quanto maior o nível de especificação técnica do objeto, maior deve ser o rigor empregado na formação do orçamento estimado, justamente porque pequenas alterações nas características do produto podem provocar significativa variação no custo final de fabricação.

Nesse contexto, o preço de mercado não decorre apenas da denominação comercial do produto.

Ele resulta da combinação de diversos fatores técnicos e econômicos que individualizam cada processo produtivo.

Por essa razão, a pesquisa de preços deve refletir o mercado efetivamente correspondente ao objeto licitado, e não apenas produtos genericamente semelhantes.

XV – DA INFLUÊNCIA DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS NA COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS

No segmento de fabricação de quadros escolares, diversos elementos interferem diretamente na formação do preço final do produto.

Entre eles destacam-se:

- tipo de superfície de escrita;
- qualidade do laminado melamínico;
- espessura das chapas metálicas;
- utilização de chapa magnética;
- qualidade da pintura aplicada;
- anodização da moldura de alumínio;
- espessura dos perfis estruturais;
- sistema de fixação;
- reforços internos;
- acabamento das extremidades;
- acessórios fornecidos;
- embalagem utilizada;
- garantia oferecida;
- controle de qualidade industrial;
- logística de transporte;
- assistência técnica;

- tributos incidentes;
- despesas administrativas;
- mão de obra especializada;
- custos indiretos de fabricação.

Cada uma dessas variáveis altera o custo industrial do produto.

Consequentemente, dois quadros comercializados sob a mesma denominação podem possuir preços substancialmente distintos, sem que isso represente qualquer sobrepreço ou ineficiência econômica.

Essa realidade evidencia por que a simples identidade da nomenclatura comercial não constitui critério suficiente para validar a pesquisa de preços.

XVI – DA NECESSIDADE DE PESQUISA JUNTO AO MERCADO ESPECIALIZADO

A presente impugnação não sustenta que a Administração esteja obrigada a consultar exclusivamente fabricantes.

Tal exigência não encontra previsão na Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, quando o objeto possui elevado grau de especificação técnica, revela-se recomendável que a Administração complemente sua pesquisa mediante consultas ao mercado efetivamente especializado, justamente para verificar se os valores inicialmente obtidos permanecem compatíveis com a realidade econômica do setor.

Essa providência fortalece a confiabilidade do orçamento estimado e reduz significativamente os riscos de distorções decorrentes da utilização de produtos tecnicamente distintos.

O mercado nacional possui fabricantes especializados cuja atuação é direcionada especificamente ao desenvolvimento e produção de quadros escolares, dispondo de conhecimento técnico suficiente para fornecer parâmetros econômicos compatíveis com produtos de especificação equivalente.

Assim, a consulta complementar a esse segmento contribui para aumentar a aderência entre o orçamento estimado e o mercado correspondente ao objeto licitado, em plena consonância com os objetivos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

XVII – DA DISTINÇÃO ENTRE MENOR PREÇO E MENOR CUSTO APARENTE

Outro aspecto que merece destaque consiste na distinção entre o menor preço encontrado em determinada pesquisa e o preço efetivamente representativo do mercado.

Nem sempre o menor valor identificado corresponde ao preço normalmente praticado para o objeto pretendido.

O menor preço pode decorrer, por exemplo, de:

- especificações técnicas simplificadas;
- utilização de materiais distintos;
- campanhas promocionais;
- liquidação de estoque;
- condições comerciais específicas;
- produtos destinados a mercado diverso;
- fornecedores com estrutura econômica distinta.

Por essa razão, a Administração não deve buscar simplesmente o menor preço disponível.

Deve buscar o preço compatível com o objeto efetivamente pretendido.

Essa é justamente a finalidade da pesquisa de preços prevista na Lei nº 14.133/2021.

XVIII – DA IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE PRODUTOS APENAS SEMELHANTES COMO PARADIGMA

A pesquisa de preços deve ser construída a partir de produtos equivalentes.

Não basta que os itens pesquisados sejam semelhantes.

É indispensável que sejam comparáveis.

Sob a perspectiva econômica, produtos semelhantes podem possuir estruturas de custos completamente distintas.

Sob a perspectiva jurídica, produtos distintos não podem servir de paradigma para formação de orçamento destinado à contratação de objeto diverso.

Assim, sempre que existirem diferenças relevantes entre as especificações técnicas do produto pesquisado e aquelas constantes do Termo de Referência, impõe-se a reavaliação da pesquisa de preços ou, ao menos, a demonstração objetiva de que tais diferenças não possuem impacto significativo na formação do valor estimado.

Na ausência dessa demonstração, resta comprometida a confiabilidade do orçamento utilizado como referência para o certame.

XIX – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO

Todos os elementos anteriormente expostos conduzem a uma única conclusão.

A presente impugnação não pretende substituir a pesquisa de preços realizada pela Administração.

Também não pretende impor metodologia específica para elaboração do orçamento estimado.

Busca apenas assegurar que os parâmetros utilizados sejam suficientemente demonstrados e que exista efetiva correspondência técnica entre os produtos considerados na pesquisa e o objeto descrito no edital.

Caso essa demonstração já exista, bastará que seja devidamente motivada e disponibilizada aos licitantes.

Caso contrário, revela-se recomendável a revisão da pesquisa de preços, de modo a assegurar plena aderência entre o orçamento estimado e a realidade econômica do mercado especializado.

Essa providência fortalece o planejamento da contratação, amplia a segurança jurídica do procedimento e reduz significativamente os riscos de futuras controvérsias durante a execução contratual.

XX – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE RISCOS

A Lei nº 14.133/2021 promoveu significativa evolução no regime jurídico das contratações públicas ao conferir protagonismo ao planejamento, à governança e à gestão de riscos.

Nesse novo modelo, a fase preparatória da licitação deixa de representar mera formalidade procedimental para assumir função estratégica, destinada a reduzir a probabilidade de falhas durante a execução contratual e a assegurar a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

É nesse contexto que se insere a qualificação técnico-operacional.

Longe de constituir obstáculo à competitividade, a habilitação técnica representa mecanismo preventivo destinado a verificar, de forma objetiva, se o futuro contratado possui aptidão operacional compatível com as características do objeto pretendido.

Sua finalidade não é selecionar o maior fornecedor ou restringir o universo de participantes.

Sua finalidade é mitigar riscos previsíveis da contratação, preservando o interesse público e aumentando a probabilidade de adequada execução contratual.

Por essa razão, a análise da necessidade de qualificação técnica deve sempre considerar a natureza, a complexidade e as especificidades do objeto licitado.

XXI – DA PREVISÃO EXPRESSA DO ART. 67 DA LEI Nº 14.133/2021

A Lei nº 14.133/2021 disciplinou expressamente a matéria ao prever que a Administração poderá exigir documentação destinada à comprovação da qualificação técnico-operacional dos licitantes, desde que observados os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da compatibilidade com o objeto da contratação.

Essa previsão legal não foi inserida por mera liberalidade do legislador.

Ao contrário.

Decorre do reconhecimento de que determinados objetos exigem experiência mínima anteriormente demonstrada, justamente para reduzir riscos inerentes à futura execução contratual.

A comprovação de capacidade técnico-operacional não objetiva privilegiar empresas tradicionais nem restringir a competitividade.

Busca apenas demonstrar que o licitante já executou objeto compatível em características, quantidades e complexidade, evidenciando possuir estrutura organizacional, logística e operacional apta ao cumprimento das obrigações assumidas.

Quando formulada de maneira proporcional ao objeto, a exigência de atestado de capacidade técnica não afronta a competitividade.

Ao contrário, fortalece a segurança jurídica da contratação.

XXII – DA CONTRADIÇÃO ENTRE O TERMO DE REFERÊNCIA E A DISPENSA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

No presente certame, verifica-se situação que merece especial atenção.

O Termo de Referência estabelece elevado nível de detalhamento técnico do objeto, especificando materiais, dimensões, acabamento, características construtivas, acessórios, requisitos de desempenho e padrões mínimos de qualidade.

Essas exigências revelam que a própria Administração reconhece a relevância técnica do objeto.

Entretanto, contraditoriamente, o edital deixa de exigir qualquer comprovação de experiência anterior dos licitantes.

Em outras palavras, exige-se um produto tecnicamente específico, mas admite-se que empresas sem qualquer histórico comprovado de fornecimento de objeto equivalente participem do certame em igualdade de condições com fornecedores experientes.

Essa incoerência fragiliza o planejamento da contratação.

Quanto maior o rigor técnico imposto ao objeto, maior tende a ser a necessidade de verificar se o futuro contratado possui capacidade operacional compatível para atender às exigências estabelecidas pela própria Administração.

A ausência completa dessa verificação reduz a efetividade das especificações técnicas constantes do Termo de Referência.

XXIII – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA COMO MECANISMO DE MITIGAÇÃO DE RISCOS

A gestão de riscos prevista na Lei nº 14.133/2021 pressupõe a identificação prévia das circunstâncias capazes de comprometer a execução contratual.

Entre esses riscos destaca-se justamente a contratação de fornecedor sem experiência compatível com a natureza do objeto.

No presente caso, a inexistência de qualquer requisito de qualificação técnico-operacional amplia a possibilidade de ocorrência de situações como:

- fornecimento de produtos em desacordo com as especificações do edital;
- atrasos na produção e entrega;
- dificuldades de atendimento às exigências técnicas;
- necessidade de substituição de produtos rejeitados pela fiscalização;
- aplicação de penalidades administrativas;
- pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro decorrentes de inadequado dimensionamento dos custos;
- eventual rescisão contratual;
- necessidade de realização de nova contratação.

Esses riscos não decorrem da ausência de boa-fé dos licitantes.

Decorrem da inexistência de mecanismo destinado a verificar previamente sua efetiva capacidade operacional.

Por essa razão, a habilitação técnica integra o sistema de gestão de riscos das contratações públicas.

XXIV – DA COMPATIBILIDADE ENTRE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E COMPETITIVIDADE

É importante destacar que a presente impugnação não pretende defender exigências excessivas ou desproporcionais.

Não se propõe a criação de requisitos capazes de restringir indevidamente a competição.

O que se busca é a adoção de exigência objetiva, razoável e compatível com o objeto licitado, consistente na apresentação de Atestado de Capacidade Técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, demonstrando experiência anterior no fornecimento de bens compatíveis em características, quantidades e complexidade, admitindo-se, inclusive, o somatório de atestados, conforme autorizado pela Lei nº 14.133/2021.

Tal providência preserva integralmente a competitividade do certame, ao mesmo tempo em que proporciona maior segurança à futura contratação.

XXV – DA NECESSIDADE DE COERÊNCIA ENTRE TODAS AS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

O planejamento previsto na Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendido como sistema integrado.

O orçamento estimado, o Termo de Referência, a matriz de riscos, a definição dos requisitos de habilitação e a futura execução contratual constituem etapas interdependentes.

Quando uma dessas etapas apresenta inconsistências, as demais acabam inevitavelmente afetadas.

No presente caso, coexistem dois fatores que merecem revisão:

- a necessidade de maior demonstração da aderência técnica da pesquisa de preços ao mercado correspondente ao objeto licitado;
- a ausência de critérios mínimos destinados à verificação da capacidade técnico-operacional dos futuros contratados.

Esses dois aspectos, analisados em conjunto, potencializam os riscos da contratação.

A revisão do edital, portanto, não se destina apenas ao aperfeiçoamento formal do procedimento.

Busca fortalecer a coerência do planejamento administrativo, aumentar a segurança jurídica da contratação e assegurar que a futura execução contratual ocorra em conformidade com os objetivos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

XXVI – DA CONFORMIDADE DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO COM A ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

As teses sustentadas na presente impugnação não decorrem de interpretação isolada da Impugnante.

Ao contrário.

Encontram respaldo na orientação consolidada do Tribunal de Contas da União, que, reiteradamente, tem afirmado que a fase preparatória da licitação representa elemento essencial para a obtenção da proposta mais vantajosa e para a redução dos riscos inerentes à execução contratual.

A moderna sistemática instituída pela Lei nº 14.133/2021 prestigia o planejamento da contratação como instrumento de governança, exigindo que o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, a pesquisa de preços, a análise de riscos e os requisitos de habilitação sejam elaborados de forma harmônica e tecnicamente fundamentada.

Nesse contexto, a pesquisa de preços deixa de representar mera formalidade documental para assumir função estratégica na definição do orçamento estimado da contratação.

XXVII – DA NECESSIDADE DE PESQUISA DE PREÇOS COMPATÍVEL COM O MERCADO

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado.

Essa compatibilidade, contudo, não decorre automaticamente da utilização de uma das fontes indicadas na legislação.

A própria estrutura do art. 23 demonstra que o objetivo da pesquisa consiste em identificar o preço efetivamente praticado para o objeto da contratação, considerando suas peculiaridades, as quantidades envolvidas e as condições concretas de fornecimento.

O Tribunal de Contas da União também tem destacado que a pesquisa de preços deve ser construída mediante metodologia adequada, com fundamentação suficiente e utilização criteriosa dos parâmetros legalmente previstos, não sendo recomendável a adoção de procedimentos meramente formais ou incapazes de demonstrar a representatividade dos valores considerados.

É justamente esse o ponto objeto da presente impugnação.

Não se afirma que a Administração tenha utilizado metodologia inadequada.

Sustenta-se apenas que, à luz da documentação disponibilizada, **não foi possível verificar** se os produtos utilizados como paradigma guardam efetiva identidade técnica com o objeto licitado, nem compreender suficientemente os critérios empregados para validação dos preços considerados.

XXVIII – DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMADO

A motivação dos atos administrativos constitui requisito indispensável de validade.

No âmbito das licitações públicas, esse dever assume especial relevância porque o orçamento estimado influencia diretamente a aceitabilidade das propostas, a análise da exequibilidade, o planejamento da contratação e a futura execução contratual.

Por essa razão, não basta que a Administração informe quais fontes utilizou.

É igualmente necessário que demonstre por que os preços coletados representam o mercado correspondente ao objeto licitado.

A jurisprudência do TCU tem reconhecido que a pesquisa de preços deve estar suficientemente documentada e permitir o controle da metodologia empregada, inclusive quanto à seleção das fontes utilizadas e à justificativa dos critérios adotados para formação do valor estimado.

Assim, sempre que existirem dúvidas objetivas acerca da equivalência técnica dos produtos considerados na pesquisa, mostra-se legítima a solicitação de demonstração documental da metodologia empregada.

XXIX – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA COMO MECANISMO DE GOVERNANÇA DA CONTRATAÇÃO

Também a tese referente à qualificação técnico-operacional encontra respaldo na sistemática da Lei nº 14.133/2021.

O planejamento da contratação pressupõe que a Administração identifique previamente os riscos capazes de comprometer a execução contratual e adote medidas proporcionais destinadas à sua mitigação.

Entre essas medidas insere-se a possibilidade de exigência de qualificação técnico-operacional prevista no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

A própria Lei determina que as exigências de qualificação técnica sejam **motivadas**, especialmente quando relacionadas às parcelas de maior relevância técnica do objeto e à adequada execução contratual.

No presente caso, o Termo de Referência estabelece elevado grau de detalhamento técnico.

Diante dessa realidade, revela-se coerente avaliar a conveniência da inclusão de requisito proporcional de habilitação técnica, justamente para assegurar que o futuro contratado possua experiência compatível com as características do objeto.

Não se trata de restringir a competição.

Trata-se de compatibilizar o nível de exigência técnica do objeto com mecanismos preventivos destinados à mitigação dos riscos da contratação.

XXX – DA DOUTRINA ESPECIALIZADA

A doutrina especializada também converge para essa compreensão.

Autores como **Marçal Justen Filho**, **Ronny Charles Lopes de Torres**, **Joel de Menezes Niebuhr** e **Rafael Sérgio de Oliveira** destacam que a fase preparatória da contratação deve ser estruturada de modo a assegurar que o orçamento estimado represente efetivamente a realidade do mercado e que os requisitos de habilitação sejam proporcionais aos riscos inerentes ao objeto.

Embora adotem enfoques distintos, esses autores convergem em dois pontos fundamentais:

- o planejamento constitui elemento central da Lei nº 14.133/2021;
- a pesquisa de preços e a qualificação técnica não devem ser tratadas como formalidades burocráticas, mas como instrumentos destinados à boa governança das contratações públicas.

É exatamente essa orientação que fundamenta a presente impugnação.

XXXI – CONCLUSÃO JURÍDICA

Todos os fundamentos anteriormente expostos conduzem à mesma conclusão.

A presente impugnação **não pretende substituir a atividade administrativa**, tampouco questionar a boa-fé dos agentes responsáveis pela elaboração do edital.

Busca apenas assegurar que a Administração demonstre, de forma objetiva e documental:

- que o orçamento estimado representa efetivamente o mercado correspondente ao objeto licitado;
- que os produtos considerados na pesquisa apresentam identidade técnica com o objeto definido no Termo de Referência;
- que a metodologia utilizada atende aos requisitos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;
- e que a ausência de exigência de qualificação técnico-operacional foi objeto de decisão técnica motivada, compatível com os riscos da contratação e com as peculiaridades do objeto.

Caso essas demonstrações já existam, sua apresentação reforçará a transparência e a segurança jurídica do certame.

Caso não existam, mostra-se recomendável a revisão do edital, em prestígio aos princípios do planejamento, da motivação, da eficiência, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

XXXII – DO DEVER DE ENFRENTAMENTO DOS FUNDAMENTOS DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação foi construída com base em fundamentos jurídicos e técnicos relacionados ao planejamento da contratação, à pesquisa de preços, à motivação administrativa, à gestão de riscos e à qualificação técnico-operacional.

Por essa razão, eventual decisão administrativa deverá apreciar de forma individualizada os argumentos apresentados, indicando os fundamentos de fato e de direito que justifiquem sua conclusão.

Não se mostra suficiente a adoção de resposta genérica limitando-se a afirmar que a pesquisa de preços observou o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 ou que a exigência de qualificação técnica seria facultativa.

Caso a Administração opte por manter as disposições do edital, deverá demonstrar, de forma objetiva e fundamentada:

- quais produtos foram utilizados como paradigma na pesquisa de preços;
- de que forma foi verificada sua identidade técnica com o objeto licitado;
- quais critérios metodológicos foram empregados na formação do orçamento estimado;
- quais razões justificam a conclusão de que os valores obtidos representam efetivamente o mercado correspondente ao objeto da contratação;
- por quais fundamentos técnicos entendeu desnecessária a exigência de qualificação técnico-operacional;
- de que maneira essa opção preserva a segurança da futura contratação e se harmoniza com os princípios do planejamento, da eficiência e da gestão de riscos previstos na Lei nº 14.133/2021.

Somente mediante decisão devidamente motivada será possível assegurar a transparência do procedimento licitatório e o adequado exercício do controle administrativo pelos licitantes e pelos órgãos de fiscalização.

XXXIII – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

I – Quanto ao conhecimento

1. O recebimento, conhecimento e processamento da presente impugnação, por ser tempestiva e atender aos requisitos legais.
2. A suspensão da sessão pública até o julgamento definitivo da presente impugnação, caso necessário para análise das questões suscitadas e eventual retificação do edital.

II – Quanto à pesquisa de preços

3. O acolhimento da presente impugnação para determinar a revisão da pesquisa de preços que fundamentou o orçamento estimado da contratação.

4. Que a Administração demonstre documentalmente a metodologia empregada na formação do orçamento estimado, incluindo:

- memória de cálculo;
- critérios estatísticos eventualmente utilizados;
- justificativa para exclusão de valores discrepantes;
- identificação das fontes pesquisadas;
- descrição técnica dos produtos utilizados como paradigma;
- demonstração objetiva da identidade técnica entre os produtos pesquisados e o objeto licitado.

5. Caso ainda não tenha sido realizada, que seja promovida complementação da pesquisa mediante consulta ao mercado efetivamente especializado, observando produtos tecnicamente equivalentes ao objeto definido no Termo de Referência.

III – Quanto à qualificação técnico-operacional

6. A retificação do edital para incluir exigência proporcional de Atestado de Capacidade Técnica, emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, comprovando experiência compatível em características, quantidades e complexidade com o objeto licitado, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

7. Subsidiariamente, caso a Administração entenda por manter a redação atual do edital, que apresente fundamentação técnica específica demonstrando:

- por que a natureza do objeto dispensa a comprovação de experiência anterior;
- quais elementos técnicos justificam essa opção;
- quais mecanismos de mitigação de riscos serão adotados durante a execução contratual.

IV – Quanto à motivação da decisão administrativa

8. Que a decisão de julgamento da presente impugnação enfrente expressamente todos os fundamentos técnicos e jurídicos apresentados, especialmente quanto:

- ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021;
- ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021;
- à metodologia da pesquisa de preços;
- à identidade técnica dos produtos utilizados como paradigma;
- à compatibilidade do orçamento estimado com o mercado efetivo do objeto licitado;
- ao planejamento da contratação;
- à gestão de riscos;
- à qualificação técnico-operacional;
- à jurisprudência e à doutrina invocadas.

V – Quanto à continuidade do certame

9. Sendo acolhida a presente impugnação, requer:

- a retificação do edital;
- a republicação do instrumento convocatório;
- a reabertura dos prazos para apresentação das propostas, na forma da Lei nº 14.133/2021.

VI – Requerimento final

Por todo o exposto, requer seja a presente impugnação **integralmente acolhida**, promovendo-se a revisão do instrumento convocatório para adequá-lo aos princípios da legalidade, do planejamento, da motivação, da transparência, da eficiência, da competitividade, da gestão de riscos e da seleção da proposta mais vantajosa, assegurando que a futura contratação seja conduzida em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Dalmira Olinda Costa Santos
Multi Quadros e Vidros Ltda