



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS  
Av. André Araújo, S/N - Bairro Aleixo - CEP 69060-000 - Manaus - AM - www.tjam.jus.br

## IMPUGNAÇÃO

**REFERÊNCIA** – Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº. **023/2025**, Processo Administrativo nº **2025/000027428-00**, cujo objeto é a/o **Contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de limpeza, conservação e higienização, incluindo o fornecimento de mão de obra, insumos, materiais, ferramentas e equipamentos, aplicados aos móveis e imóveis das instalações prediais pertencentes ou cedidas ao Tribunal de Justiça do Amazonas**

O inteiro teor do Pedido de Impugnação encontra-se disponível no <https://www.tjam.jus.br/index.php/documentos-licitacao/editais-avisos-erratas-e-docs/licitacoes-2025/pregoes-eletronicos-5/pregao-eletronico-n-023-2025/esclarecimentos-impugnacoes-recursos-158>

Considerando o pedido de impugnação da empresa **JF ENGENHARIA E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA**, o Sr. Pregoeiro apresenta a resposta, fundamentada pelo Setor Técnico Demandante, conforme segue:

### RESPOSTA DA SEAC:

"A presente resposta é apresentada tempestivamente, em observância aos prazos regulamentares, e visa a resguardar a lisura do procedimento licitatório, a isonomia entre os participantes e, precipuamente, o interesse público, que se consubstancia na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

A impugnante alega, de forma central, uma suposta subestimação dos quantitativos de insumos, o que, em sua visão, comprometeria a execução contratual. Tal argumento carece de amparo técnico e jurídico.

O planejamento da contratação, materializado no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), observou rigorosamente o disposto no art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021, que preconiza a estimativa de quantidades com base no "consumo e utilização prováveis". A Administração Pública não está obrigada a prever quantitativos exatos e imutáveis, mas sim a realizar uma estimativa fidedigna, o que foi feito por meio de análise de histórico de consumo, demandas setoriais e experiência de contratos pretéritos.

O cerne da questão reside no fato de que o edital, ao definir os quantitativos como uma "estimativa não exaustiva", o faz em consonância com a natureza do objeto – serviço de prestação continuada com alocação de mão de obra e fornecimento de materiais. Esta modelagem transfere à licitante o dever de diligência, um ônus intrínseco à sua condição de empresa especializada. Compete a ela, e não à Administração, empregar sua expertise para, a partir da estimativa fornecida, dimensionar sua proposta de preços, considerando todas as variáveis, sazonalidades e eventuais flutuações de consumo.

A tentativa da impugnante de impor à Administração a obrigação de fixar quantitativos rígidos e exaustivos subverte a lógica da competição e do risco empresarial. A capacidade de gerir insumos de forma eficiente e de precificar adequadamente essa gestão é, precisamente, um dos fatores que diferencia um licitante do outro. Acolher a tese da impugnante seria nivelar todos os concorrentes por uma régua única, eliminando o diferencial competitivo e socializando um risco que é inerente à atividade empresarial.

A alegação de "ausência de insumos" é resultado de uma leitura desatenta e fragmentada do instrumento convocatório. O edital e seus anexos formam um todo coeso e devem ser interpretados de forma sistemática.

Dispensers: Conforme o item 1.3.11.14 do TR, a contratada deverá "fornecer e instalar dispensers para acondicionamento de refil de sabonete líquido, de papel toalha e de papel higiênico". Ademais, o Anexo III (Lista de Equipamentos para Limpeza/Higienização) prevê expressamente, nos itens 6, 7 e 8, a aquisição de diversos tipos de dispensers. Doravante, conforme informação da Divisão de Patrimônio e Materiais, não haverá necessidade de dispenser de papel cai-cai, estes serão distribuídos conforme necessidade.

Rodo para Limpeza de Vidros: O Anexo III, no item 22, elenca o MOP para VIDRO completo, com rodo (25 cm) e cabo extensor, equipamento destinado exatamente à finalidade que a empresa alega estar ausente.

Refis de MOP: Ao licitar o fornecimento de equipamentos como "MOP completo" (úmido e pó), é corolário lógico e obrigação contratual implícita que a contratada deve mantê-los em perfeitas condições de uso e operação durante toda a vigência do contrato. A reposição de peças de desgaste natural, como os refis, é uma atividade de manutenção e custeio operacional, cujo ônus já deve estar embutido na composição de custos da licitante. O pagamento mensal pelos equipamentos não se refere apenas à sua disponibilização inicial, mas à garantia de sua funcionalidade contínua. Exigir um item específico para "refil" seria redundante e denotaria um planejamento ineficiente, tratando como item de fornecimento aquilo que é, na essência, custo de manutenção. Todavia, conforme informação da Divisão de Patrimônio e Materiais, os casos de necessidade de Refis, foram previstos e estão estabelecidos nos Anexos do Termo de Referência.

Vige aqui o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que obriga a contratada a entregar o objeto em sua integralidade, garantindo a funcionalidade dos equipamentos fornecidos, e não apenas a entregar uma lista de itens de forma isolada.

A impugnante alega que a cláusula que define os quantitativos como "estimativa não exaustiva", classifica-a como contraditória e geradora de insegurança jurídica.

A referida cláusula é um mecanismo de gestão contratual que confere a necessária flexibilidade à execução, evitando o engessamento do contrato e a sucessiva celebração de termos aditivos por variações ordinárias de consumo. A segurança jurídica da contratada não é, de forma alguma, abalada, pois a Lei nº 14.133/2021 dispõe de institutos próprios para a manutenção da intangibilidade da equação econômico-financeira, notadamente a repactuação e o reajuste, conforme previsto no art. 124 e seguintes.

Tais institutos, contudo, destinam-se a corrigir os efeitos da área econômica extraordinária e extracontratual, ou seja, eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que alterem fundamentalmente os custos contratados. Eles não se prestam a remediar um erro de dimensionamento ou uma falha de planejamento da própria contratada na elaboração de sua proposta de preços. A impugnante confunde o risco empresarial ordinário, que lhe pertence, com a área extraordinária, cujo risco é, em certas circunstâncias, compartilhado com a Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica em validar modelos de contratação por estimativa, desde que o planejamento seja robusto, como é o caso em tela. A alegação de potencial inexecutabilidade é uma ilação subjetiva da impugnante, que não pode servir de fundamento para macular um edital que foi cuidadosamente elaborado para ser, ao mesmo tempo, claro em suas obrigações e flexível em sua execução.

Ex positis, ante a robustez dos argumentos aqui delineados, que demonstram a plena legalidade e tecnicidade do instrumento convocatório, entendo assim, pela manutenção de todos os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90023/2025, com o consequente prosseguimento do certame, em respeito aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da eficiência e, sobretudo, do interesse público."

Tendo em vista a manifestação do Setor Técnico, segue mantida a Sessão Pública designada para o dia 29/08/2025 às 10h00 (Horário de Brasília) para abertura do certame.

Manaus-AM, data registrada no Sistema.

André Luis da Paixão e Silva

**Pregoeiro**



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIS DA PAIXAO E SILVA, Servidor**, em 27/08/2025, às 12:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tjam.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **2399263** e o código CRC **4F968388**.

2025/000027428-00

2399263v3

## PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO EDITAL PREGÃO 90023/2025-TJAM - JF ENGENHARIA E SERVIÇOS

**Matheus Barreto dos Santos** <matheus.barreto@tjam.jus.br>

27 de agosto de 2025 às 10:48

Para: Thais Senra Velloso Zacaron <thais.veloso@tjam.jus.br>

Cc: "Zarth, Karla" <karla.zarth@tjam.jus.br>, Thiago Lima dos Santos <thiago.limasantos@tjam.jus.br>, dvcop <dvcop@tjam.jus.br>, Coordenação de Licitação <colic@tjam.jus.br>

Resposta à impugnação

Processo Administrativo nº: 2025/000027428-00

Prezado Pregoeiro,

A presente resposta é apresentada tempestivamente, em observância aos prazos regulamentares, e visa a resguardar a lisura do procedimento licitatório, a isonomia entre os participantes e, precipuamente, o interesse público, que se consubstancia na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

A impugnante alega, de forma central, uma suposta subestimação dos quantitativos de insumos, o que, em sua visão, comprometeria a execução contratual. Tal argumento carece de amparo técnico e jurídico.

O planejamento da contratação, materializado no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e no Termo de Referência (TR), observou rigorosamente o disposto no art. 40, III, da Lei nº 14.133/2021, que preconiza a estimativa de quantidades com base no "consumo e utilização prováveis". A Administração Pública não está obrigada a prever quantitativos exatos e imutáveis, mas sim a realizar uma estimativa fidedigna, o que foi feito por meio de análise de histórico de consumo, demandas setoriais e experiência de contratos pretéritos.

O cerne da questão reside no fato de que o edital, ao definir os quantitativos como uma "estimativa não exaustiva", o faz em consonância com a natureza do objeto – serviço de prestação continuada com alocação de mão de obra e fornecimento de materiais. Esta modelagem transfere à licitante o dever de diligência, um ônus intrínseco à sua condição de empresa especializada. Compete a ela, e não à Administração, empregar sua expertise para, a partir da estimativa fornecida, dimensionar sua proposta de preços, considerando todas as variáveis, sazonalidades e eventuais flutuações de consumo.

A tentativa da impugnante de impor à Administração a obrigação de fixar quantitativos rígidos e exaustivos subverte a lógica da competição e do risco empresarial. A capacidade de gerir insumos de forma eficiente e de precificar adequadamente essa gestão é, precisamente, um dos fatores que diferencia um licitante do outro. Acolher a tese da impugnante seria nivelar todos os concorrentes por uma régua única, eliminando o diferencial competitivo e socializando um risco que é inerente à atividade empresarial.

A alegação de "ausência de insumos" é resultado de uma leitura desatenta e fragmentada do instrumento convocatório. O edital e seus anexos formam um todo coeso e devem ser interpretados de forma sistemática.

Dispensers: Conforme o item 1.3.11.14 do TR, a contratada deverá "fornecer e instalar dispensers para acondicionamento de refil de sabonete líquido, de papel toalha e de papel higiênico". Ademais, o Anexo III (Lista de Equipamentos para Limpeza/Higienização) prevê expressamente, nos itens 6, 7 e 8, a aquisição de diversos tipos de dispensers. Doravante, conforme informação da Divisão de Patrimônio e Materiais, não haverá necessidade de dispenser de papel cai-cai, estes serão distribuídos conforme necessidade.

Rodo para Limpeza de Vidros: O Anexo III, no item 22, elenca o MOP para VIDRO completo, com rodo (25 cm) e cabo extensor, equipamento destinado exatamente à finalidade que a empresa alega estar ausente.

Refis de MOP: Ao licitar o fornecimento de equipamentos como "MOP completo" (úmido e pó), é corolário lógico e obrigação contratual implícita que a contratada deve mantê-los em perfeitas condições de uso e operação durante toda a vigência do contrato. A reposição de peças de desgaste natural, como os refis, é uma atividade de manutenção e custeio operacional, cujo ônus já deve estar embutido na composição de custos da licitante. O pagamento mensal pelos equipamentos não se refere apenas à sua disponibilização inicial, mas à garantia de sua funcionalidade contínua. Exigir um item específico para "refil" seria redundante e denotaria um planejamento ineficiente, tratando como item de fornecimento aquilo que é, na essência, custo de manutenção. Todavia, conforme informação da Divisão de Patrimônio e Materiais, os casos de necessidade de Refis, foram previstos e estão estabelecidos nos Anexos do Termo de Referência.

Vige aqui o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, que obriga a contratada a entregar o objeto em sua integralidade, garantindo a funcionalidade dos equipamentos fornecidos, e não apenas a entregar uma lista de itens de forma isolada.

A impugnante alega que a cláusula que define os quantitativos como "estimativa não exaustiva", classifica-a como contraditória e geradora de insegurança jurídica.

A referida cláusula é um mecanismo de gestão contratual que confere a necessária flexibilidade à execução, evitando o engessamento do contrato e a sucessiva celebração de termos aditivos por variações ordinárias de consumo. A segurança jurídica da contratada não é, de forma alguma, abalada, pois a Lei nº 14.133/2021 dispõe de institutos próprios para a manutenção da intangibilidade da equação econômico-financeira, notadamente a repactuação e o reajuste, conforme previsto no art. 124 e seguintes.

Tais institutos, contudo, destinam-se a corrigir os efeitos da área econômica extraordinária e extracontratual, ou seja, eventos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que alterem fundamentalmente os custos contratados. Eles não se prestam a remediar um erro de dimensionamento ou uma falha de planejamento da própria contratada na elaboração de sua proposta de preços. A impugnante confunde o risco empresarial ordinário, que lhe pertence, com a área extraordinária, cujo risco é, em certas circunstâncias, compartilhado com a Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífica em validar modelos de contratação por estimativa, desde que o planejamento seja robusto, como é o caso em tela. A alegação de potencial inexequibilidade é uma ilação subjetiva da impugnante, que não pode servir de fundamento para macular um edital que foi cuidadosamente elaborado para ser, ao mesmo tempo, claro em suas obrigações e flexível em sua execução.

Ex positis, ante a robustez dos argumentos aqui delineados, que demonstram a plena legalidade e tecnicidade do instrumento convocatório, entendo assim, pela manutenção de todos os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90023/2025, com o consequente prosseguimento do certame, em respeito aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da eficiência e, sobretudo, do interesse público.

Nestes termos,

Respeitosamente,

[Texto das mensagens anteriores ocultado]

--



**Matheus Barreto dos Santos**

Chefe da Seção de Elaboração de Artefatos

Tribunal de Justiça do Amazonas

Secretaria de Compras, Contratos e Operações

Contato: (69) 98106-3562