



**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 005/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 047/2026**

Objeto: Contratação de empresa especializada para a execução dos serviços contínuos de limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, conservação de vias e logradouros públicos, manutenção de áreas verdes e demais serviços correlatos, conforme especificações constantes do Edital e seus anexos.

Impugnante: RLP – Rondônia Limpeza Pública e Serviços de Coleta Ltda.
CNPJ nº 14.798.258/0001-90

**Análise e julgamento da Impugnação ao Edital apresentada em face da
Concorrência Eletrônica nº 005/2026, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº
14.133/2021.**

1. DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente, verifica-se que a presente impugnação foi apresentada tempestivamente, em observância ao prazo previsto no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e ao item 5.1 do Edital, razão pela qual é conhecida, por preencher os requisitos formais de admissibilidade.

O conhecimento da impugnação decorre da verificação dos pressupostos formais de sua apresentação, não se confundindo com o exame de procedência das alegações deduzidas pela impugnante, as quais serão apreciadas individualmente ao longo desta manifestação.

Ademais, a apreciação da impugnação materializa o dever de motivação dos atos administrativos e o exercício da autotutela pela Administração Pública, possibilitando o reexame do instrumento convocatório sempre que suscitadas questões capazes de influenciar sua legalidade, clareza ou regularidade, sem prejuízo da observância dos princípios da segurança jurídica, da isonomia e da vinculação ao edital.

Superada a análise dos pressupostos de admissibilidade, passa-se ao exame individualizado das alegações formuladas pela impugnante, observando-se, em cada tópico, os fundamentos jurídicos, técnicos e fáticos que embasaram as escolhas administrativas adotadas durante a fase preparatória da contratação.

2. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DO ALEGADO EFEITO RESTRITIVO À COMPETITIVIDADE

A impugnante sustenta, em síntese, que as exigências de qualificação técnica previstas no instrumento convocatório seriam excessivas e cumulativas, porquanto a Administração teria selecionado oito parcelas de maior relevância e valor significativo, representativas de aproximadamente 89,69% do valor estimado da contratação, exigindo, para todas elas, quantitativos mínimos correspondentes a 50% da execução, sem motivação técnica individualizada.

Alega, ainda, haver desproporcionalidade entre as exigências e a complexidade das atividades, confusão entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, utilização de parâmetros inadequados para determinadas parcelas, ausência de critérios objetivos quanto à operação dos ecopontos e, por consequência, restrição indevida à competitividade. Ao final, requer a revisão da Tabela I, a redução dos quantitativos mínimos exigidos, a reformulação dos critérios de qualificação técnica e a adequação das exigências relativas aos profissionais responsáveis.

As alegações não merecem acolhimento.

A modelagem da qualificação técnica adotada neste certame decorre dos estudos elaborados na fase preparatória da contratação, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, do Projeto Básico e do Termo de Referência, que identificaram as características do objeto, os riscos da execução e os requisitos necessários à adequada prestação dos serviços públicos. As exigências constantes do edital constituem consequência direta desses estudos, não resultando de escolhas arbitrárias ou intuitivas.

A definição dos requisitos de habilitação integra o dever de planejamento imposto pela Lei nº 14.133/2021, competindo à Administração estabelecer exigências compatíveis com a complexidade, a dimensão econômica e os riscos da contratação, observados os princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e motivação. O controle dessas escolhas incide sobre sua conformidade jurídica e técnica, não sendo suficiente, para afastá-las, mera divergência quanto ao critério adotado, desacompanhada de demonstração objetiva de ilegalidade, erro de premissa, ausência de motivação ou manifesta irrazoabilidade, circunstâncias inexistentes no presente caso.

A presente contratação envolve investimento estimado superior a R\$ 36.000.000,00 e destina-se à execução contínua e integrada do sistema municipal de limpeza urbana, abrangendo manejo de resíduos sólidos, conservação de vias e logradouros públicos, manutenção de áreas verdes e demais atividades correlatas. Trata-se de serviço público essencial, cuja interrupção ou execução inadequada compromete a salubridade urbana, a saúde pública, a proteção ambiental e a continuidade dos serviços, impondo à Administração especial cautela na definição dos requisitos de habilitação.

Nesse contexto, a finalidade da licitação não consiste em admitir o maior número possível de participantes, mas em selecionar proposta vantajosa dentre licitantes efetivamente aptos à execução do objeto. A competitividade deve ser harmonizada com a segurança da contratação, razão pela qual a Lei nº 14.133/2021 admite a fixação de requisitos técnicos proporcionais às necessidades concretas da futura execução contratual.

A modelagem adotada foi construída a partir dos estudos técnicos que dimensionaram a estrutura operacional do sistema municipal de limpeza urbana, os recursos humanos, equipamentos, veículos, logística e metodologias executivas necessários ao atendimento das demandas do Município, servindo de fundamento para as exigências de qualificação técnica constantes do edital.

Os estudos elaborados na fase preparatória gozam de presunção de legitimidade, sem prejuízo do controle pelos órgãos competentes, cujo afastamento exige demonstração objetiva de ilegalidade, erro metodológico, ausência de motivação ou manifesta incompatibilidade com o ordenamento jurídico, não bastando a simples discordância quanto às escolhas administrativas.

Assim, as exigências de qualificação técnica encontram respaldo na Lei nº 14.133/2021, nos documentos que instruem a fase preparatória e nas características específicas da contratação.

À vista dessas premissas, passa-se ao exame individualizado das alegações formuladas pela impugnante.

2.1. Da identificação das parcelas de maior relevância e valor significativo

A impugnante sustenta que a Administração teria selecionado número excessivo de parcelas de maior relevância e valor significativo, afirmando que a definição de oito atividades, representativas de aproximadamente 89,69% do valor estimado da



contratação, extrapolaria os limites estabelecidos pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021, restringiria indevidamente a competitividade do certame e careceria de motivação técnica individualizada.

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a documentação relativa à qualificação técnico-operacional e técnico-profissional deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, assim consideradas aquelas cujo valor individual corresponda, no mínimo, a 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação.

A norma, contudo, não estabelece limite máximo para a quantidade de parcelas que possam ser assim qualificadas, tampouco determina que a Administração deva restringir essa identificação a uma única atividade ou a número previamente definido. Ao utilizar a expressão "parcelas de maior relevância ou valor significativo", o legislador atribuiu à Administração a responsabilidade de identificá-las conforme as peculiaridades de cada contratação, desde que observados os parâmetros legais e a devida motivação técnica.

No presente caso, conforme demonstrado na fase preparatória da contratação, a identificação das parcelas de maior relevância decorreu da conjugação de dois critérios complementares: o requisito objetivo previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual somente podem ser assim qualificadas as parcelas cujo valor individual represente, no mínimo, 4% do valor estimado da contratação, e a modelagem técnica consolidada no Estudo Técnico Preliminar, no Projeto Básico e no Termo de Referência, que identificaram as atividades estruturantes do sistema municipal de limpeza urbana cuja execução demanda experiência operacional específica.

Com base nessa metodologia, foram definidas como parcelas de maior relevância os serviços de varrição manual e mecanizada, coleta de resíduos sólidos urbanos, poda de árvores e jardinagem, roçada manual e mecanizada, limpeza de lotes e praias, operação e manutenção de ecopontos e capina e raspagem de vias e logradouros públicos, por atenderem simultaneamente aos critérios legais e à relevância operacional identificada durante a fase preparatória. Essas atividades constituem o núcleo operacional da contratação, exigindo atuação permanente e integrada de equipes, equipamentos, veículos e estrutura logística, razão pela qual sua execução anterior demonstra a capacidade operacional necessária ao cumprimento das obrigações contratuais.

Também não procede a alegação de que o fato de essas parcelas representarem aproximadamente 89,69% do valor estimado da contratação evidencie excesso ou restrição indevida à competitividade. Esse percentual decorre da própria composição econômica do objeto licitado, pois as atividades identificadas como essenciais concentram a maior parcela dos custos em razão da intensa mobilização de mão de obra, equipamentos, veículos, insumos e logística operacional. Trata-se, portanto, de consequência da estrutura do objeto, e não de critério utilizado para ampliar ou restringir as exigências de habilitação.

Excluir qualquer dessas parcelas apenas para reduzir o percentual global apontado pela impugnante significaria afastar atividades previamente identificadas, mediante estudos técnicos, como essenciais à adequada execução contratual, esvaziando a finalidade da qualificação técnica prevista no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, a impugnante não demonstra erro de premissa, inadequação metodológica, ausência de motivação ou manifesta desproporcionalidade na definição das parcelas de maior relevância, tampouco indica objetivamente qual atividade teria sido indevidamente classificada, limitando-se a externar discordância quanto às conclusões técnicas

alcançadas pela Administração.

Diante desse cenário, verifica-se que a identificação das parcelas de maior relevância observou integralmente os critérios estabelecidos pelo art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, encontra respaldo nos estudos técnicos que fundamentaram a contratação e revela-se compatível com as características do objeto licitado, inexistindo fundamento jurídico ou técnico para alteração do instrumento convocatório.

2.2. Da proporcionalidade dos quantitativos mínimos de 50%

A impugnante sustenta que a Administração teria adotado, de forma automática e sem motivação técnica individualizada, o percentual máximo de 50% (cinquenta por cento), previsto no § 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, para todas as parcelas de maior relevância e valor significativo, afirmando que tal escolha seria desproporcional e restritiva à competitividade.

A alegação não merece acolhimento.

O § 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a exigência de quantitativos mínimos de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto, sem impor a adoção de percentual inferior, a fixação de percentuais distintos para cada parcela ou a elaboração de motivação individualizada quando submetidas às mesmas premissas técnicas.

No presente caso, conforme demonstrado no item 2 desta manifestação, a adoção uniforme do percentual de 50% decorreu da modelagem técnica da contratação, que identificou todas as parcelas selecionadas como integrantes do núcleo essencial da execução contratual, exigindo experiência operacional compatível com a dimensão do objeto, sua complexidade e os riscos inerentes à prestação dos serviços. Não se trata, portanto, de aplicação automática do limite legal, mas da utilização do parâmetro considerado tecnicamente adequado às características da contratação.

Também não procede a alegação de que a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União exigiria gradação dos quantitativos conforme cada parcela de maior relevância. O referido enunciado apenas reconhece a possibilidade de exigência de quantitativos mínimos, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, sem estabelecer a obrigatoriedade de percentuais diferenciados ou considerar ilegítima a adoção uniforme do limite legal.

A proporcionalidade deve ser aferida à luz das características concretas da contratação. No caso em exame, todas as parcelas selecionadas foram reconhecidas como essenciais à execução do objeto e demandam capacidade operacional suficiente para mobilização imediata da estrutura necessária ao atendimento das demandas do Município, circunstância que justifica a adoção do percentual previsto no edital.

Por fim, a impugnante limita-se a afirmar, de forma genérica, que o percentual seria excessivo, sem demonstrar objetivamente sua incompatibilidade com o objeto licitado ou indicar de que forma percentual inferior atenderia, com igual segurança, às necessidades da contratação. A mera discordância quanto ao critério adotado não afasta a legitimidade da modelagem técnica elaborada pela Administração.

Diante desse cenário, verifica-se que a exigência de quantitativos mínimos correspondentes a 50% das parcelas de maior relevância encontra respaldo no art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se proporcional às características da contratação e não evidencia qualquer ilegalidade apta a justificar a alteração do instrumento convocatório.

2.3. Da inexistência de exigência correspondente a 89,69% do objeto

A impugnante sustenta que o instrumento convocatório exigiria experiência correspondente a 89,69% (oitenta e nove vírgula sessenta e nove por cento) do objeto licitado.

A alegação não merece acolhimento.

A conclusão apresentada decorre da indevida confusão entre a representatividade econômica das parcelas de maior relevância e os critérios efetivamente adotados para aferição da qualificação técnico-operacional.

O percentual de aproximadamente 89,69% mencionado na impugnação corresponde exclusivamente à soma dos valores estimados das parcelas identificadas como de maior relevância e valor significativo. Trata-se de referência utilizada para demonstrar que essas atividades atendem ao critério previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual somente podem ser assim qualificadas as parcelas cujo valor individual represente, no mínimo, 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação.

Esse percentual não constitui requisito de habilitação, não integra os critérios de aferição da capacidade técnico-operacional e tampouco representa quantitativo mínimo de experiência exigido dos licitantes. A qualificação técnica prevista no edital é aferida exclusivamente pelos quantitativos físicos mínimos estabelecidos para cada parcela de maior relevância, observadas as respectivas unidades de medida previstas no item 10.13.3 do Termo de Referência, admitindo-se, inclusive, o somatório de atestados, na forma do item 14.8.12 do Edital.

Não existe, portanto, qualquer mecanismo jurídico ou matemático que autorize converter a representatividade econômica das parcelas em percentual global de experiência exigido para fins de habilitação, tampouco o edital exige que a licitante tenha executado anteriormente contrato equivalente a 89,69% do valor desta contratação ou parcela substancial do objeto licitado.

Também não procede a alegação de que essa representatividade econômica evidenciaria, por si só, excesso ou restrição à competitividade. Conforme demonstrado no item 2.1 desta manifestação, esse percentual decorre da própria estrutura econômica do objeto licitado, e não de exigência de experiência equivalente à execução desse percentual do contrato.

A interpretação sustentada pela impugnante resulta de operação matemática incompatível com a sistemática estabelecida pela Lei nº 14.133/2021 e pelo instrumento convocatório, confundindo critérios destinados à identificação das parcelas de maior relevância com aqueles utilizados para aferição da capacidade técnica dos licitantes.

Dessa forma, não procede a alegação de que o edital exigiria experiência correspondente a 89,69% do objeto licitado, porquanto esse percentual jamais constituiu requisito de habilitação, mas apenas referência econômica utilizada para identificação das parcelas de maior relevância, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

2.4. Da alegada desproporção entre as exigências e a complexidade das atividades

A impugnante sustenta que as atividades objeto da contratação consistiriam em serviços rotineiros e padronizados, razão pela qual reputa desproporcional a exigência de comprovação individualizada das parcelas de maior relevância e valor significativo. Alega, ainda, que a utilização da unidade de medida "equipe", a caracterização da operação e manutenção dos ecopontos e a ausência de critérios objetivos para aferição da equivalência entre os serviços anteriormente executados e aqueles licitados

comprometeriam a objetividade das exigências de qualificação técnica.

As alegações não merecem acolhimento.

A premissa adotada pela impugnante parte de análise fragmentada de atividades que, na realidade, integram um único sistema operacional. Ainda que determinados serviços possam apresentar metodologia executiva padronizada quando considerados isoladamente, o objeto da contratação consiste na execução contínua, simultânea e integrada do sistema municipal de limpeza urbana, cuja operacionalização exige coordenação permanente de equipes, veículos, equipamentos, logística e estrutura administrativa.

Conforme já demonstrado nesta manifestação, a complexidade da contratação não decorre da execução individual de cada atividade, mas da gestão integrada de todas elas, razão pela qual a qualificação técnica destina-se a aferir a capacidade operacional do licitante para administrar esse conjunto de serviços. A impugnante, entretanto, não demonstra qualquer erro de premissa, inadequação metodológica ou manifesta desproporcionalidade na modelagem técnica adotada pela Administração, limitando-se a externar entendimento diverso quanto às conclusões alcançadas na fase preparatória.

Da utilização da unidade de medida "equipe"

Também não procede a alegação de ausência de objetividade na utilização da unidade de medida "equipe". Trata-se de parâmetro técnico amplamente empregado na engenharia de custos e na modelagem de serviços contínuos, especialmente quando a produtividade resulta da atuação coordenada de recursos humanos, equipamentos, veículos e ferramentas. Ademais, a composição de cada equipe encontra-se expressamente definida nos documentos que instruem a contratação, inexistindo qualquer indeterminação capaz de comprometer a compreensão das exigências editalícias ou a análise da qualificação técnica.

Da operação e manutenção dos ecopontos

Igualmente improcede a alegação de subjetividade quanto à operação e manutenção dos ecopontos. O escopo desses serviços encontra-se claramente definido no Projeto Básico e no Termo de Referência, que estabelecem as atribuições da futura contratada e os parâmetros operacionais aplicáveis à execução contratual. Além disso, a qualificação técnica não exige identidade absoluta entre os serviços anteriormente executados e aqueles licitados, mas a demonstração de experiência em atividades de características equivalentes.

Da aferição da equivalência técnica

Também não procede a alegação de ausência de critérios objetivos para aferição da equivalência entre os serviços comprovados e aqueles previstos no edital. A análise dos atestados observará os princípios da legalidade, objetividade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e vinculação ao instrumento convocatório, verificando-se a compatibilidade material entre a experiência demonstrada pelo licitante e as parcelas de maior relevância da contratação. Não se exige reprodução literal da nomenclatura constante do edital, mas comprovação de experiência técnica equivalente, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com a orientação consolidada dos órgãos de controle.

Em síntese, a impugnante procura desconstituir a modelagem técnica da contratação mediante exame isolado de atividades que integram um único sistema operacional. As exigências editalícias decorrem da necessidade de assegurar que a futura contratada possua experiência compatível com a gestão integrada dos serviços essenciais ao funcionamento do sistema municipal de limpeza urbana, inexistindo qualquer

desproporcionalidade, ausência de objetividade ou restrição indevida à competitividade apta a justificar a alteração do instrumento convocatório.

2.5. Da distinção entre capacidade técnico-operacional e capacidade técnico-profissional

A impugnante sustenta existir confusão entre os requisitos relativos à capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica e à capacidade técnico-profissional dos responsáveis técnicos, afirmando que o instrumento convocatório aplicaria indistintamente os mesmos quantitativos, critérios e parâmetros a ambas as modalidades de qualificação técnica.

A alegação não merece acolhimento.

A interpretação apresentada decorre da leitura isolada da Tabela I, desconsiderando a sistemática adotada pelo Edital e pelo Termo de Referência, que disciplinam de forma autônoma as modalidades de qualificação técnica previstas no art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

A capacidade técnico-operacional destina-se a comprovar a aptidão da pessoa jurídica para executar serviços compatíveis com o objeto da contratação, evidenciando experiência anterior suficiente para mobilizar recursos humanos, equipamentos, estrutura administrativa e capacidade operacional necessárias à futura execução contratual. Já a capacidade técnico-profissional tem por finalidade demonstrar que os profissionais responsáveis pela execução possuem qualificação e experiência compatíveis com as atribuições que lhes serão confiadas, mediante apresentação das respectivas Certidões de Acervo Técnico (CAT) e dos demais documentos exigidos pela legislação profissional.

O fato de ambas incidirem sobre as mesmas parcelas de maior relevância não implica identidade entre seus critérios de comprovação. Essas parcelas constituem apenas o referencial material da experiência exigida, permanecendo distintos os sujeitos da comprovação, os documentos exigidos, a forma de aferição e a finalidade jurídica de cada modalidade. Assim, enquanto a capacidade técnico-operacional é demonstrada pela pessoa jurídica mediante comprovação da execução dos quantitativos mínimos previstos no item 10.13 do Termo de Referência, a capacidade técnico-profissional é aferida exclusivamente em relação aos profissionais indicados para a execução contratual, na forma do item 10.14 do Termo de Referência e da legislação profissional aplicável.

Também não procede a alegação de que todos os quantitativos relativos à qualificação técnico-profissional devam ser comprovados por um único responsável técnico. O instrumento convocatório não estabelece essa exigência. Ao contrário, admite que a aptidão técnico-profissional seja demonstrada por equipe composta por profissionais legalmente habilitados que, em conjunto, atendam às exigências editalícias, observadas as atribuições privativas de cada categoria profissional. Tal solução harmoniza-se com a própria natureza multidisciplinar da contratação, que demanda a atuação integrada de diferentes especialidades técnicas.

Por fim, a impugnante não indica qualquer dispositivo do edital que efetivamente imponha identidade entre os meios de comprovação da capacidade técnico-operacional e da capacidade técnico-profissional, limitando-se a extrair essa conclusão da leitura isolada da Tabela I, em desconsideração às disposições específicas do Termo de Referência.

Diante desse cenário, verifica-se que o instrumento convocatório preservou integralmente a distinção estabelecida pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021, utilizando as mesmas parcelas de maior relevância apenas como referência material para ambas as

modalidades de qualificação, sem confundir seus destinatários, seus meios de comprovação ou seus critérios de aferição. Inexiste, portanto, qualquer incompatibilidade, sobreposição de exigências ou violação ao referido dispositivo legal, razão pela qual a alegação deve ser rejeitada.

2.6. Da inexistência de efeito cumulativo restritivo à competitividade

A impugnante sustenta que a conjugação das exigências constantes do instrumento convocatório — dentre elas a definição das parcelas de maior relevância, a adoção de quantitativos mínimos correspondentes a 50%, a estruturação da contratação em lote único, a vedação à participação de consórcios, as limitações à subcontratação e os demais requisitos de habilitação — produziria efeito cumulativo capaz de restringir indevidamente a competitividade do certame.

A alegação não merece acolhimento.

A aferição da competitividade não se realiza pela simples soma das exigências editalícias, mas pela verificação da legalidade, proporcionalidade, pertinência e motivação de cada uma delas em relação ao objeto licitado. Não há, no ordenamento jurídico, presunção de que a reunião de requisitos individualmente legítimos resulte, por si só, em restrição indevida à competitividade. Ao contrário, quando cada exigência possui fundamento técnico próprio e guarda relação com as características da contratação, sua conjugação representa consequência natural da modelagem adotada pela Administração.

No presente caso, conforme demonstrado nos itens anteriores desta manifestação, todas as exigências impugnadas encontram fundamentação jurídica e técnica específica. A definição das parcelas de maior relevância observou os critérios estabelecidos pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021; os quantitativos mínimos foram fixados dentro dos limites autorizados pela legislação; e a adoção do lote único, a vedação à participação de consórcios e as limitações à subcontratação encontram justificativa própria nas características do objeto e nas necessidades da futura execução contratual.

Além disso, o próprio instrumento convocatório contempla mecanismos destinados a ampliar a competitividade, como a possibilidade de somatório de atestados para comprovação da capacidade técnico-operacional, a demonstração da capacidade técnico-profissional por equipe composta por mais de um responsável técnico e a aceitação de atestados relativos a serviços de características técnicas equivalentes, privilegiando a efetiva demonstração da aptidão para execução do objeto.

A competitividade, embora constitua princípio estruturante das licitações públicas, não possui caráter absoluto. A finalidade da licitação é assegurar a seleção da proposta mais vantajosa entre licitantes efetivamente aptos à execução contratual, não sendo juridicamente exigível a eliminação de requisitos tecnicamente justificados apenas para ampliar o universo de participantes.

Por sua vez, a impugnante limita-se a afirmar, de forma genérica, a existência de suposto "efeito cumulativo", sem demonstrar objetivamente de que maneira a conjugação das exigências teria ultrapassado os limites da proporcionalidade, inviabilizado a participação de empresas qualificadas ou comprometido a competitividade do certame. A mera discordância quanto à modelagem adotada pela Administração não é suficiente para afastar a legitimidade de exigências que encontram respaldo na legislação e nos estudos técnicos que instruíram a fase preparatória.

Diante desse cenário, conclui-se que o conjunto das exigências previstas no instrumento convocatório não configura restrição indevida à competitividade, mas

representa consequência legítima da modelagem técnica da contratação, inexistindo qualquer ilegalidade apta a justificar a alteração do edital.

2.7. Dos precedentes invocados pela impugnante

A impugnante fundamenta parte significativa de suas alegações em precedentes do Tribunal de Contas da União, especialmente na Súmula nº 263 e em acórdãos que tratam da definição das parcelas de maior relevância e valor significativo, da proporcionalidade das exigências de qualificação técnica e da preservação da competitividade.

A alegação não merece acolhimento.

Não há divergência entre a modelagem adotada pela Administração e a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União. Ao contrário, as exigências constantes do instrumento convocatório foram estruturadas em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com os parâmetros firmados pela jurisprudência daquela Corte de Contas.

A própria Súmula nº 263 reconhece a legitimidade da exigência de quantitativos mínimos para comprovação da capacidade técnico-operacional, desde que relacionados às parcelas de maior relevância e fixados de forma proporcional às características da contratação. Conforme demonstrado nos tópicos anteriores, foi exatamente essa metodologia que orientou a elaboração do edital.

Da mesma forma, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não estabelece critérios rígidos ou uniformes para todas as licitações, mas reconhece que a definição dos requisitos de qualificação técnica deve observar as características do objeto, os riscos da contratação e a motivação apresentada pela Administração em cada caso concreto.

Nesse contexto, os precedentes invocados pela impugnante não infirmam a legalidade do instrumento convocatório. Ao contrário, corroboram a necessidade de que as exigências editalícias sejam motivadas, proporcionais e compatíveis com a complexidade do objeto, requisitos plenamente observados na presente contratação, conforme demonstrado ao longo desta manifestação.

Além disso, a impugnante limita-se à transcrição de excertos de julgados, sem demonstrar a identidade entre os casos apreciados pelo Tribunal de Contas da União e as peculiaridades desta contratação, tampouco evidencia qualquer desconformidade entre as exigências editalícias e os parâmetros fixados pela jurisprudência invocada.

A simples referência a precedentes, desacompanhada da demonstração de similitude fática e jurídica e da efetiva incompatibilidade entre seus fundamentos e a modelagem adotada pela Administração, não é suficiente para afastar a presunção de legitimidade do edital nem para invalidar a motivação técnica que embasa suas exigências.

Diante desse cenário, verifica-se que o instrumento convocatório encontra-se em plena consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com a orientação consolidada do Tribunal de Contas da União, razão pela qual os precedentes invocados pela impugnante não justificam qualquer alteração das exigências editalícias.

2.8. Da conclusão quanto às alegações relativas à qualificação técnica

Diante do exposto, conclui-se que nenhuma das alegações formuladas pela impugnante demonstra ilegalidade, erro de premissa, inadequação metodológica, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade capazes de justificar a alteração das exigências de qualificação técnica constantes do instrumento convocatório.

Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, as exigências editalícias observam integralmente os parâmetros estabelecidos pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021, mostram-se

compatíveis com a natureza, a complexidade e a dimensão da contratação e decorrem de critérios técnicos devidamente motivados na fase preparatória.

As alegações relativas à definição das parcelas de maior relevância e valor significativo, aos quantitativos mínimos de comprovação técnica, à suposta exigência correspondente a 89,69% do objeto, à objetividade dos critérios técnicos, à distinção entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional, ao alegado efeito cumulativo das exigências e aos precedentes invocados foram individualmente examinadas e afastadas, por não evidenciarem qualquer vício apto a comprometer a legalidade do certame.

Eventual acolhimento das pretensões deduzidas implicaria afastar critérios técnicos regularmente estabelecidos durante a fase preparatória, sem que tivesse sido demonstrado erro de premissa, inadequação metodológica, manifesta desproporcionalidade ou incompatibilidade com o ordenamento jurídico.

A retificação do edital constitui providência excepcional e somente se justifica diante da efetiva demonstração de ilegalidade ou de afronta aos princípios que regem as licitações públicas, circunstâncias inexistentes no presente caso.

Diante disso, rejeitam-se as alegações examinadas neste capítulo, mantendo-se integralmente as exigências de qualificação técnica previstas no Edital, no Termo de Referência e nos demais documentos que compõem a presente contratação.

3. DO LOTE ÚNICO, DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS E DA ALEGADA CONCENTRAÇÃO DO MERCADO

A impugnant sustenta, em síntese, que a Administração deveria ter promovido o parcelamento do objeto em lotes distintos, sob o argumento de que os serviços licitados seriam técnica e economicamente divisíveis. Alega, ainda, que a justificativa apresentada para a adoção do lote único seria insuficiente por não contemplar estudos comparativos entre diferentes modelagens de contratação. Sustenta, por fim, que a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, associada às limitações impostas à subcontratação e às exigências de qualificação técnica, resultaria em restrição indevida à competitividade e concentração do mercado.

As alegações não merecem acolhimento.

A definição da modelagem da contratação integra a fase preparatória prevista no art. 18 da Lei nº 14.133/2021 e constitui manifestação do dever de planejamento atribuído à Administração Pública. Compete ao gestor, com fundamento nos estudos técnicos elaborados, definir a estrutura do objeto, o eventual parcelamento, a participação de empresas reunidas em consórcio e a disciplina da subcontratação, observadas as características da contratação, os riscos da execução, a eficiência administrativa, a economicidade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a mera divisibilidade material do objeto não impõe seu parcelamento. Nos termos do art. 47 da Lei nº 14.133/2021, essa decisão depende da demonstração de sua viabilidade técnica e econômica, devendo a Administração avaliar se a fragmentação preserva a eficiência da execução contratual, a adequada fiscalização, a responsabilização do contratado e a continuidade da prestação dos serviços públicos. Na mesma linha, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União admite a contratação global quando o parcelamento acarretar prejuízo ao conjunto do objeto ou comprometer a economia de escala.

De igual modo, a participação de empresas reunidas em consórcio, prevista no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, não constitui direito subjetivo dos licitantes, cabendo à

Administração admiti-la ou vedá-la mediante motivação compatível com as peculiaridades da contratação.

Assim, a legalidade da modelagem adotada deve ser aferida a partir da suficiência da motivação técnica constante da fase preparatória e de sua compatibilidade com as características do objeto e com o interesse público, e não pela comparação com alternativas abstratamente concebíveis.

À vista dessas premissas, passam a ser examinadas as alegações formuladas pela impugnante acerca da adoção do lote único, da motivação técnica da modelagem escolhida, da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, da disciplina da subcontratação, da alegada restrição à competitividade e dos precedentes invocados em apoio às suas pretensões.

3.1. Da motivação técnica para adoção do lote único

A impugnante sustenta que, embora a Administração tenha apresentado justificativas para a adoção do lote único, inexistiria demonstração técnica suficiente de que essa modelagem represente a solução mais vantajosa para a contratação.

A alegação não merece acolhimento.

A definição da estrutura do objeto integra a fase preparatória da contratação, competindo à Administração, com fundamento nos estudos técnicos elaborados, identificar a modelagem mais adequada às características do objeto e às necessidades da contratação, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

No presente caso, a opção pelo lote único decorreu da avaliação técnica das características operacionais dos serviços licitados. Conforme demonstrado nos estudos que instruíram a fase preparatória, embora os serviços sejam individualizados para fins de medição, remuneração e fiscalização, sua execução ocorre de forma integrada, compondo um único sistema operacional de limpeza urbana.

As atividades contratadas apresentam elevado grau de interdependência, exigindo planejamento conjunto, coordenação permanente das frentes de serviço e compartilhamento de recursos humanos, equipamentos, veículos, logística e estrutura administrativa. Nesse contexto, a fragmentação da execução tenderia a ampliar a complexidade da gestão contratual, dificultar a fiscalização, elevar os custos administrativos e potencializar riscos de sobreposição de atividades, indefinição de responsabilidades e descontinuidade da prestação dos serviços.

A individualização dos serviços para fins de medição e pagamento não afasta essa integração operacional, tampouco a existência de empresas especializadas em determinados segmentos impõe o fracionamento da contratação. A modelagem deve ser orientada pela solução que melhor atenda ao interesse público e assegure a eficiência da futura execução contratual, e não apenas pela divisibilidade material dos serviços.

Verifica-se, assim, que a adoção do lote único encontra-se devidamente motivada pelas características do objeto e pelas conclusões alcançadas na fase preparatória, inexistindo qualquer elemento que evidencie arbitrariedade ou insuficiência de fundamentação na escolha realizada pela Administração.

3.2. Da inexistência de obrigação legal de elaboração de estudo econômico comparativo

A impugnante sustenta que a motivação apresentada pela Administração seria insuficiente por não contemplar estudos comparativos entre diferentes modelagens de contratação, defendendo que deveriam ter sido elaboradas simulações envolvendo a

divisão do objeto em dois, três ou quatro lotes, acompanhadas de demonstrações quantitativas relativas aos custos de fiscalização, aos ganhos de escala, aos riscos de interface, ao universo de fornecedores aptos e aos impactos concorrenciais de cada alternativa.

A alegação não encontra amparo na legislação de regência.

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece a obrigatoriedade de elaboração de estudos econômicos comparativos entre todas as modelagens abstratamente possíveis de contratação, tampouco exige que a Administração demonstre, por meio de projeções financeiras ou simulações quantitativas, a superioridade da solução escolhida em relação a todas as alternativas concebíveis.

Os arts. 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021 exigem que a fase preparatória contemple a análise das soluções disponíveis, a justificativa da modelagem adotada e a avaliação da viabilidade técnica e econômica do parcelamento. Da interpretação sistemática desses dispositivos extrai-se que o dever da Administração consiste em motivar adequadamente a solução eleita, demonstrando sua compatibilidade com as características do objeto e com o interesse público, e não em elaborar estudos individualizados para cada hipótese abstratamente imaginável.

O controle de legalidade incide sobre a suficiência da motivação, sua razoabilidade e sua aderência às circunstâncias concretas da contratação, não sobre a existência de demonstrações matemáticas destinadas a afastar todas as alternativas possíveis. Exigir requisito procedimental não previsto em lei significaria ampliar, sem fundamento legal, os deveres impostos à Administração Pública.

No caso em exame, conforme demonstrado no item anterior, a escolha pela contratação em lote único foi devidamente motivada a partir das características operacionais do objeto e das conclusões alcançadas na fase preparatória, atendendo às exigências previstas na Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, a ausência dos estudos comparativos pretendidos pela impugnante não configura vício de legalidade nem compromete a fundamentação da decisão administrativa, por inexistir previsão legal que imponha à Administração a elaboração de simulações econômicas ou comparações quantitativas entre múltiplas modelagens hipotéticas de contratação.

3.3. Da inviabilidade técnica do parcelamento e da compatibilidade da modelagem adotada com o art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União

A impugnante sustenta que o objeto deveria ser parcelado em lotes por afinidade funcional, afirmando que os serviços licitados seriam autônomos e que a adoção do lote único contrariaria o disposto no art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União.

A alegação não merece acolhimento.

O art. 47 da Lei nº 14.133/2021 não estabelece o parcelamento como regra absoluta para toda contratação cujo objeto seja materialmente divisível. Ao contrário, condiciona sua adoção à demonstração de viabilidade técnica e econômica, impondo à Administração o dever de avaliar, à luz das circunstâncias concretas, se a fragmentação do objeto representa a solução mais eficiente para o atendimento do interesse público.

Na mesma linha, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União prestigia a adjudicação por itens quando o objeto for divisível, desde que não haja prejuízo ao conjunto

da contratação nem perda da economia de escala, evidenciando que o parcelamento constitui instrumento voltado à obtenção da solução mais vantajosa, e não um fim em si mesmo.

Extraí-se, portanto, da legislação e da jurisprudência invocadas pela própria impugnante que inexistente direito subjetivo ao fracionamento da contratação, cabendo à Administração avaliar, em cada caso concreto, se a divisão do objeto preserva a eficiência da execução, a economicidade, a adequada fiscalização e a obtenção da proposta mais vantajosa.

No presente procedimento, conforme demonstrado no item 3.1, a fase preparatória concluiu que, embora os serviços sejam individualizados para fins de medição e remuneração, sua execução integra um único sistema operacional de limpeza urbana, cuja eficiência depende de gerenciamento unificado. Por essa razão, verificou-se que a fragmentação da contratação comprometeria a coordenação operacional, elevaria a complexidade da fiscalização e ampliaria os riscos de descontinuidade dos serviços.

Também não procede a alegação de que a existência de empresas aptas à execução de parcelas específicas do objeto imponha, por si só, o parcelamento da contratação. A ampliação da competitividade deve ser harmonizada com os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa, inexistindo previsão legal que obrigue a Administração a adotar modelagem potencialmente menos eficiente apenas para ampliar, em tese, o universo de participantes.

Verifica-se, assim, que a modelagem adotada observa os pressupostos estabelecidos pelo art. 47 da Lei nº 14.133/2021 e pela Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, pois a inviabilidade do parcelamento decorreu de avaliação técnica devidamente motivada durante a fase preparatória da contratação.

Por essas razões, não procede a alegação de afronta ao art. 47 da Lei nº 14.133/2021 ou à Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, devendo ser rejeitado o pedido de parcelamento formulado pela impugnante.

3.4. Da vedação à participação de empresas reunidas em consórcio

A impugnante sustenta que a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio seria incompatível com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, sob o argumento de que essa modalidade ampliaria a competitividade do certame, especialmente diante da complexidade do objeto e das exigências de qualificação técnica estabelecidas no edital.

A alegação não merece acolhimento.

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 não estabelece a obrigatoriedade de admissão de empresas reunidas em consórcio em toda e qualquer licitação. Ao contrário, atribui à Administração a faculdade de admitir ou vedar essa forma de participação, desde que a decisão esteja devidamente motivada.

Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente no Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário, segundo o qual a admissibilidade de consórcios insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, devendo a escolha observar as características da contratação e estar adequadamente justificada na fase preparatória.

No presente caso, a vedação decorreu da avaliação técnica de que a execução do objeto exige atuação operacional integrada e gestão contratual centralizada. Conforme demonstrado no item 3.1, os serviços apresentam elevado grau de interdependência, recomendando sua execução sob a responsabilidade de um único contratado, de modo a

assegurar uniformidade na gestão contratual, simplificar a fiscalização, reduzir conflitos de atribuições e facilitar a apuração de responsabilidades.

Também não procede a alegação de que a responsabilidade solidária prevista no art. 15 da Lei nº 14.133/2021 seria suficiente para afastar as razões que justificaram a vedação aos consórcios. Embora constitua importante garantia patrimonial em favor da Administração, a solidariedade entre consorciadas não elimina as dificuldades inerentes à coordenação operacional de múltiplos executores em contratação que exige atuação integrada e contínua.

Igualmente não prospera a tese de que a complexidade do objeto imponha, por si só, a admissão de consórcios. A legislação não estabelece qualquer presunção nesse sentido, cabendo à Administração avaliar, em cada contratação, se essa forma de participação contribui efetivamente para a obtenção da proposta mais vantajosa e para a adequada execução do objeto.

Verifica-se, portanto, que a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio encontra fundamento nas peculiaridades da contratação e revela-se compatível com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, inexistindo qualquer ilegalidade na disciplina estabelecida pelo edital.

Por essas razões, rejeita-se a pretensão da impugnante, mantendo-se a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

3.5. Da disciplina da subcontratação e da inexistência de restrição cumulativa à competitividade

A impugnante sustenta que a limitação imposta à subcontratação, associada à adoção do lote único, à vedação da participação de empresas reunidas em consórcio e às exigências de qualificação técnica, produziria efeito cumulativo de restrição à competitividade, concentrando a disputa em empresas aptas à execução integral do objeto.

A alegação não merece acolhimento.

A subcontratação não constitui direito subjetivo do contratado nem mecanismo obrigatório de ampliação da competitividade. Sua disciplina insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa e deve observar as características do objeto, os riscos inerentes à execução contratual e o interesse público, podendo ser admitida, limitada ou vedada, desde que a decisão esteja devidamente motivada.

No presente caso, o edital admite a subcontratação parcial do objeto, restringindo-a apenas em relação às parcelas de maior relevância técnica, a fim de assegurar que as atividades utilizadas para comprovação da capacidade técnico-operacional sejam executadas por quem efetivamente demonstrou possuir experiência compatível com as exigências editalícias.

Essa disciplina guarda coerência com o sistema de qualificação técnica previsto na Lei nº 14.133/2021, preservando a correspondência entre a capacidade demonstrada na fase de habilitação e a execução das atividades essenciais do contrato, reduzindo os riscos inerentes à execução contratual.

Também não prospera a alegação de que a conjugação entre a disciplina da subcontratação, a adoção do lote único, a vedação à participação de consórcios e as exigências de qualificação técnica configure restrição indevida à competitividade. Conforme demonstrado nos itens anteriores, cada uma dessas escolhas administrativas possui fundamento jurídico próprio, motivação específica e relação direta com as características da contratação, não sendo possível presumir que a coexistência de

cláusulas individualmente legítimas resulte, por si só, em ilegalidade do instrumento convocatório.

Para o reconhecimento de eventual restrição indevida à competitividade seria indispensável demonstrar a ausência de motivação idônea ou a desproporcionalidade das exigências estabelecidas, circunstâncias que não se verificam no presente caso. Ao contrário, a modelagem adotada revela-se coerente com as particularidades do objeto e orientada pelos princípios do planejamento, da eficiência, da segurança da contratação, da economicidade e da obtenção da proposta mais vantajosa.

Também não se pode presumir que eventual redução do universo potencial de participantes decorra, necessariamente, de restrição ilícita à competitividade. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a competitividade deve coexistir com a necessidade de seleção de licitantes efetivamente aptos à execução do objeto, sendo legítimas as exigências pertinentes, proporcionais e compatíveis com a natureza da contratação.

Diante desse cenário, não procede a alegação de que a disciplina da subcontratação, considerada em conjunto com as demais disposições editalícias, configure restrição indevida à competitividade, razão pela qual devem ser mantidas as regras estabelecidas no instrumento convocatório.

3.6. Dos precedentes invocados pela impugnante

A impugnante invoca, em apoio às suas alegações, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, os Acórdãos nº 2.633/2019 – Plenário e nº 10.264/2018 – Segunda Câmara, além de excertos doutrinários, sustentando que tais entendimentos imporiam o parcelamento do objeto ou, subsidiariamente, a admissão da participação de empresas reunidas em consórcio.

A alegação não merece acolhimento.

Conforme demonstrado nos itens anteriores, tanto a Súmula nº 247 quanto os acórdãos invocados reconhecem que a definição da modelagem da contratação integra a fase de planejamento da licitação e exige motivação técnica compatível com as características do objeto. Em nenhum desses precedentes se estabelece que o parcelamento do objeto ou a admissão de consórcios constituam providências obrigatórias em toda contratação cujo objeto seja materialmente divisível.

Ao contrário, a Súmula nº 247 condiciona a adjudicação por itens à inexistência de prejuízo ao conjunto da contratação e à preservação da economia de escala, enquanto o Acórdão nº 2.633/2019 – Plenário reconhece expressamente que a decisão de admitir ou vedar a participação de empresas reunidas em consórcio insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, desde que adequadamente motivada.

Da mesma forma, o Acórdão nº 10.264/2018 – Segunda Câmara, ao reconhecer que a admissão de consórcios e a subcontratação podem ampliar a competitividade em determinadas contratações, não lhes atribui caráter obrigatório nem afasta a necessidade de avaliação das peculiaridades de cada caso concreto.

Os precedentes invocados, portanto, não infirmam a modelagem adotada pela Administração. Ao contrário, reafirmam que as escolhas relativas ao parcelamento do objeto, à participação de consórcios e à disciplina da subcontratação devem ser tecnicamente motivadas e compatíveis com as características da contratação.

No presente caso, conforme demonstrado ao longo deste capítulo, a adoção do lote único, a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio e a disciplina da

subcontratação encontram fundamento nos estudos técnicos produzidos durante a fase preparatória, observando os pressupostos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e pela própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Desse modo, não procede a alegação de que os precedentes invocados imponham solução diversa da adotada pela Administração, razão pela qual também não merecem acolhimento as pretensões formuladas sob esse fundamento.

3.7. Da conclusão quanto às alegações relativas à modelagem da contratação

Diante do exposto, verifica-se que a adoção do lote único, a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, a disciplina da subcontratação e os demais critérios de modelagem da contratação encontram fundamento na Lei nº 14.133/2021, nos estudos técnicos elaborados durante a fase preparatória e nas características específicas do objeto.

Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, as alegações formuladas pela impugnante foram individualmente examinadas e não evidenciam qualquer ilegalidade, insuficiência de motivação, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade capaz de justificar a alteração da modelagem adotada pela Administração.

Ao contrário, restou demonstrado que as escolhas administrativas observam os arts. 15, 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021, bem como a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, estando devidamente motivadas e orientadas pelos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade, da segurança da contratação e da obtenção da proposta mais vantajosa.

Diante disso, rejeitam-se as alegações examinadas neste capítulo, mantendo-se inalteradas as disposições relativas à adoção do lote único, à vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, à disciplina da subcontratação e aos demais critérios de modelagem da contratação.

4. DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS AO ORÇAMENTO ESTIMADO, ÀS PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS E ÀS MEMÓRIAS DE CÁLCULO

4.1. Das alegações referentes ao orçamento estimado, às planilhas orçamentárias e à manifestação da equipe técnica

A impugnante sustenta, em síntese, que o orçamento estimado da contratação, as planilhas orçamentárias, as composições de custos e as memórias de cálculo conteriam inconsistências capazes de comprometer a confiabilidade do planejamento da contratação e a adequada formulação das propostas pelos licitantes.

Em apoio às suas alegações, aponta supostas inconsistências na cotação dos contêineres metálicos; utilização de dado populacional incompatível com as informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; divergências entre preços unitários e respectivos valores totais constantes das planilhas orçamentárias; inadequação das premissas adotadas para o dimensionamento operacional dos serviços; incompatibilidade entre o critério utilizado para a depreciação da frota e a idade máxima exigida para os veículos; além de alegada insuficiência das memórias de cálculo quanto à demonstração de determinados custos operacionais.

As alegações recaem predominantemente sobre aspectos relacionados à engenharia, à elaboração do Projeto Básico, ao orçamento referencial, às composições de custos, às memórias de cálculo e aos parâmetros empregados no dimensionamento operacional dos serviços, tratando-se de matérias cuja apreciação demanda conhecimento técnico especializado.

Em razão da natureza dos questionamentos e em observância aos princípios da segregação de funções, da motivação, da busca da verdade material e da autotutela administrativa, os apontamentos foram submetidos à equipe técnica responsável pela elaboração e validação do Projeto Básico, do orçamento referencial, das composições de custos e das memórias de cálculo, a fim de que se manifestasse sobre a consistência dos critérios técnicos impugnados.

A equipe técnica apresentou manifestação circunstanciada, analisando individualmente cada um dos pontos suscitados pela impugnante. As conclusões apresentadas passam a integrar a motivação da presente decisão, porquanto emanadas dos profissionais responsáveis pelos elementos técnicos questionados, não tendo sido identificados, no âmbito da análise administrativa, elementos objetivos capazes de afastar os esclarecimentos prestados ou evidenciar erro material, inadequação metodológica ou vício de planejamento.

À vista da manifestação técnica, passa-se ao exame individualizado das alegações.

4.2. Da alegação de inconsistência na cotação dos contêineres metálicos

A impugnante sustenta que haveria inconsistência entre a composição de custos dos contêineres metálicos e a tabela de cotações utilizada na elaboração do orçamento referencial, sob o argumento de que teria sido empregado, para o contêiner metálico de 1.200 litros, valor correspondente a equipamento diverso daquele efetivamente especificado.

A alegação não merece prosperar.

Submetido o apontamento à análise da equipe técnica responsável pela elaboração do orçamento referencial e das composições de custos, foi esclarecido que o valor unitário de R\$ 2.576,60 corresponde ao parâmetro efetivamente adotado para a composição do custo do contêiner metálico de 1.200 litros, tendo sido considerado compatível com as especificações do equipamento e suficiente para a formação do orçamento estimado.

A manifestação técnica consignou, ainda, que o elemento vinculante para a composição do orçamento estimado é a composição de preços unitários, na qual se encontram consolidados todos os insumos, coeficientes, quantitativos, equipamentos, veículos, ferramentas e demais parâmetros técnicos utilizados na formação do custo estimado da contratação.

A definição dos critérios de composição de custos, bem como a validação dos valores referenciais empregados, insere-se no âmbito da competência técnica dos profissionais responsáveis pela elaboração do orçamento, razão pela qual eventual divergência somente poderia justificar sua revisão caso demonstrado erro material, inconsistência metodológica ou inadequação técnica apta a comprometer a confiabilidade do orçamento estimado.

No caso concreto, a equipe técnica reafirmou a adequação do parâmetro utilizado e afastou a existência de qualquer inconsistência capaz de impactar a composição dos custos ou a elaboração das propostas, não tendo sido produzidos elementos técnicos que infirmassem as conclusões apresentadas.

Registre-se, ainda, que o orçamento estimado constitui referência para a Administração, competindo às licitantes elaborar suas propostas com base em seus próprios custos, metodologias, produtividade e estratégia empresarial, observados os limites e critérios estabelecidos no Edital.

Dessa forma, ausente demonstração objetiva de erro na composição do orçamento referencial, rejeita-se a alegação de inconsistência na cotação dos contêineres metálicos.

4.3. Da alegação de utilização de dado populacional incompatível com as informações do IBGE

A impugnante sustenta que a memória de cálculo teria adotado dado populacional inferior ao divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, circunstância que, em seu entendimento, teria ocasionado o subdimensionamento dos serviços objeto da contratação.

A alegação não merece acolhimento.

Submetida a matéria à análise da equipe técnica responsável pelo dimensionamento operacional dos serviços, foi esclarecido que a projeção populacional utilizada no planejamento da contratação teve como referência os dados oficiais do Censo Demográfico de 2022, correspondente a 69.210 habitantes, aos quais foi aplicado incremento estimado de 2%, resultando na população projetada de 70.594,20 habitantes.

Conforme consignado na manifestação técnica, o critério adotado mostra-se compatível com as características demográficas do Município e adequado às premissas utilizadas no dimensionamento dos serviços, não havendo elementos técnicos que indiquem subdimensionamento da contratação em razão da metodologia empregada.

A equipe técnica esclareceu, ainda, que os serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos serão remunerados com base nos quantitativos efetivamente executados, aferidos por meio de balança rodoviária, de modo que eventuais oscilações na geração de resíduos serão naturalmente refletidas na medição e no pagamento dos serviços prestados, preservando a correspondência entre a execução contratual e a remuneração da contratada.

Ademais, eventuais variações supervenientes que venham a repercutir sobre a execução contratual deverão ser avaliadas à luz dos instrumentos legalmente previstos na Lei nº 14.133/2021, observados os pressupostos específicos para eventual recomposição ou alteração contratual, hipótese que não se confunde com a regularidade do planejamento realizado na fase preparatória.

Dessa forma, considerando que a metodologia empregada foi tecnicamente justificada pela equipe responsável pelo dimensionamento dos serviços e que a impugnante não apresentou elementos capazes de demonstrar erro metodológico, inadequação dos critérios adotados ou efetivo comprometimento da execução contratual, rejeita-se a alegação de subdimensionamento decorrente da projeção populacional utilizada no orçamento estimado.

4.4. Da alegação de inconsistência entre preços unitários e valores totais das planilhas orçamentárias

A impugnante sustenta existir divergência entre determinados preços unitários e os respectivos valores totais constantes das planilhas orçamentárias.

A alegação não merece acolhimento.

A equipe técnica responsável pela elaboração das composições e das planilhas orçamentárias esclareceu que os valores totais foram calculados com base nos preços unitários completos, compostos por número de casas decimais superior ao exibido nas planilhas sintéticas.

Segundo a manifestação apresentada, as aparentes diferenças decorrem exclusivamente do arredondamento dos preços unitários para fins de apresentação, não existindo erro na multiplicação dos quantitativos nem na formação dos valores globais.

Para os serviços de roçada manual e mecanizada e de capina e raspagem, a equipe técnica demonstrou que foram utilizados, respectivamente, os valores unitários completos

de R\$ 1,1635369 e R\$ 1,5815228, os quais reproduzem os valores totais constantes do orçamento.

A análise e a validação dos cálculos inserem-se na responsabilidade técnica dos profissionais que elaboraram as planilhas, tendo a respectiva equipe confirmado expressamente a correção dos valores apresentados.

As licitantes deverão elaborar suas propostas em conformidade com as regras do Edital e da plataforma eletrônica, preservando a compatibilidade matemática entre quantitativos, preços unitários e valores totais.

Diante dos esclarecimentos técnicos apresentados, não se verifica erro material ou inconsistência de cálculo capaz de justificar a alteração das planilhas orçamentárias.

4.5. Das alegações relativas às premissas adotadas para o dimensionamento operacional dos serviços

A impugnante sustenta existir divergência entre determinados preços unitários e os respectivos valores totais constantes das planilhas orçamentárias, afirmando que tal circunstância comprometeria a consistência do orçamento estimado.

A alegação não merece acolhimento.

Submetido o apontamento à equipe técnica responsável pela elaboração das composições de custos e das planilhas orçamentárias, foi esclarecido que os valores totais constantes do orçamento foram obtidos a partir dos preços unitários considerados em sua precisão integral, os quais possuem número de casas decimais superior ao apresentado nas planilhas sintéticas disponibilizadas aos licitantes.

Conforme consignado na manifestação técnica, as diferenças apontadas decorrem exclusivamente do arredondamento dos preços unitários para fins de apresentação, procedimento amplamente adotado em planilhas orçamentárias, sem qualquer repercussão sobre a consistência dos cálculos ou sobre o valor global do orçamento estimado.

Para demonstrar a correção da metodologia empregada, a equipe técnica esclareceu que, nos serviços de roçada manual e mecanizada e de capina e raspagem, foram utilizados, respectivamente, os valores unitários de R\$ 1,1635369 e R\$ 1,5815228, cuja multiplicação pelos quantitativos previstos reproduz exatamente os valores totais constantes do orçamento referencial, evidenciando que a aparente divergência decorre exclusivamente da limitação de casas decimais na apresentação dos preços unitários.

A definição dos critérios de cálculo, bem como a validação das planilhas orçamentárias, insere-se na esfera de competência da equipe técnica responsável pela elaboração do orçamento referencial, a qual confirmou expressamente a correção dos valores apresentados e a inexistência de qualquer erro material ou inconsistência matemática.

Cumprе destacar, ainda, que a utilização de valores arredondados para fins de apresentação não compromete a elaboração das propostas, tampouco afeta a isonomia entre os licitantes, uma vez que todos concorrem a partir das mesmas informações, observadas as regras estabelecidas no Edital e na plataforma eletrônica para apresentação das propostas.

Dessa forma, inexistindo demonstração de erro de cálculo, divergência metodológica ou qualquer inconsistência capaz de comprometer a confiabilidade do orçamento estimado, rejeita-se a alegação formulada pela impugnante.

4.6. Das alegações referentes às memórias de cálculo dos custos operacionais

A impugnante sustenta que determinados custos obrigatórios, especialmente

aqueles relacionados à higienização dos contêineres, cobertura de ausências, seguros, rastreamento, sistemas de pesagem e demais despesas operacionais, não estariam devidamente evidenciados nas memórias de cálculo que instruem o orçamento estimado.

A alegação não merece acolhimento.

Submetida a questão à equipe técnica responsável pela elaboração das composições de custos, foi esclarecido que as despesas apontadas pela impugnante foram consideradas na formação do orçamento referencial, encontrando-se incorporadas aos índices, coeficientes e demais parâmetros técnicos utilizados na composição dos respectivos preços unitários.

Conforme consignado na manifestação técnica, a metodologia adotada não exige que todos os componentes de custo sejam individualizados nas planilhas sintéticas ou nas memórias de cálculo, desde que estejam devidamente contemplados nas composições que deram origem aos preços estimados. Assim, a ausência de destaque específico para determinado insumo ou despesa não implica, por si só, sua exclusão da composição dos custos da contratação.

A definição da metodologia de composição dos custos, bem como a identificação, classificação e incorporação dos encargos necessários à execução do objeto, constitui matéria afeta à engenharia de custos e insere-se na esfera de competência da equipe técnica responsável pelo orçamento referencial, a qual confirmou que os custos questionados foram devidamente considerados na formação dos preços estimados.

Por sua vez, a impugnante limitou-se a afirmar a inexistência de demonstração individualizada de determinadas despesas, sem apresentar elementos técnicos capazes de evidenciar que tais custos efetivamente deixaram de ser considerados ou que a metodologia empregada comprometa a consistência do orçamento estimado.

Dessa forma, inexistindo demonstração de omissão efetiva, erro na composição dos preços ou inadequação da metodologia adotada, rejeita-se a alegação de insuficiência das memórias de cálculo.

4.7. Da conclusão quanto às alegações de natureza técnica

Diante do exposto, verifica-se que todas as alegações dirigidas ao orçamento estimado, às planilhas orçamentárias, às composições de custos, às memórias de cálculo e às premissas adotadas para o dimensionamento dos serviços foram submetidas à apreciação da equipe técnica responsável pela elaboração e validação desses elementos.

Após análise individualizada dos apontamentos, a equipe técnica concluiu pela adequação dos critérios, metodologias, coeficientes, parâmetros operacionais e valores empregados na formação do orçamento referencial, afastando a existência de inconsistências capazes de comprometer a confiabilidade do planejamento da contratação ou a formulação das propostas.

As conclusões técnicas passam a integrar a motivação da presente decisão, porquanto emanadas da unidade competente para apreciação das matérias de engenharia e de formação dos custos da contratação. No âmbito da análise administrativa conduzida pelo Agente de Contratação, não foram identificados elementos objetivos capazes de infirmar a manifestação técnica, tampouco demonstrado erro material, inadequação metodológica ou vício de planejamento que justifique a revisão dos elementos que compõem o orçamento referencial.

Registra-se, por oportuno, que a elaboração do Projeto Básico, do orçamento referencial, das composições de custos, das memórias de cálculo e das demais premissas

técnicas constitui atribuição da equipe técnica responsável pelo planejamento da contratação, competindo ao Agente de Contratação apreciar os esclarecimentos apresentados e verificar sua suficiência para fins de instrução e motivação da decisão administrativa, em observância ao princípio da segregação de funções.

Dessa forma, rejeitam-se as alegações examinadas neste capítulo, mantendo-se inalterados o orçamento estimado, as planilhas orçamentárias, as composições de custos, as memórias de cálculo e os demais elementos técnicos que subsidiaram a fase preparatória da contratação.

5. DA ALEGADA CONTRADIÇÃO QUANTO AO MODO DE DISPUTA

A impugnante sustenta existir contradição entre o preâmbulo do Edital, o item 2.3 e o item 1.10 do Projeto Básico, sob o argumento de que o instrumento convocatório ora indicaria o modo de disputa aberto, ora faria referência ao modo "fechado e aberto", comprometendo, segundo afirma, a definição das regras do certame.

A alegação não merece acolhimento.

O presente procedimento foi estruturado para adoção do **modo de disputa aberto**, conforme expressamente previsto no preâmbulo do Edital, no item 2.3 e na parametrização do certame na plataforma eletrônica, em conformidade com o art. 56, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

É certo que a Lei nº 14.133/2021 admite a utilização isolada ou conjunta dos modos de disputa. Contudo, quando adotado o sistema combinado, a sequência procedimental consiste na realização da fase aberta, seguida da fase fechada para apresentação do lance final, hipótese que não foi adotada nesta licitação.

A referência constante do item 1.10 do Projeto Básico não teve por finalidade estabelecer o modo de disputa previsto no art. 56 da Lei nº 14.133/2021, mas apenas descrever, de forma imprecisa, a dinâmica procedimental da licitação eletrônica. Como ocorre em todo procedimento dessa natureza, as propostas permanecem sigilosas até a abertura da sessão pública e, posteriormente, inicia-se a fase competitiva de apresentação de lances, conduzida, neste caso, pelo modo de disputa aberto.

Verifica-se, portanto, que a expressão utilizada no Projeto Básico não traduz a definição jurídica do modo de disputa, constituindo mera imprecisão terminológica, incapaz de gerar dúvida quanto à sistemática efetivamente adotada, a qual permaneceu claramente definida no Edital e na parametrização da plataforma eletrônica.

Não obstante, com o objetivo de conferir maior precisão redacional e evitar interpretações divergentes, a Administração promoverá ajuste no item 1.10 do Projeto Básico, harmonizando sua redação com os demais dispositivos do instrumento convocatório e consignando expressamente que o certame será conduzido pelo modo de disputa aberto, previsto no art. 56, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Desse modo, a divergência apontada não configura vício capaz de comprometer a regularidade do procedimento licitatório, tampouco justifica a republicação do edital ou a reabertura dos prazos, por se tratar de mero ajuste redacional que não altera a sistemática do certame nem interfere na formulação das propostas pelos licitantes.

6. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

6.1. Da alegada contradição entre os itens 14.7.6 e 14.7.10 do Edital

A impugnante sustenta existir contradição entre os itens 14.7.6 e 14.7.10 do Edital, sob o argumento de que tais dispositivos estabeleceriam exigências distintas de patrimônio

líquido mínimo, mediante a utilização de bases de cálculo incompatíveis entre si.

A alegação não merece acolhimento.

As disposições relativas à qualificação econômico-financeira devem ser interpretadas de forma sistemática, e não isoladamente, porquanto integram um conjunto normativo destinado a disciplinar os requisitos de habilitação em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

No caso em exame, os itens 14.7.6, 14.7.7 e 14.7.10 tratam de aspectos distintos da mesma sistemática de comprovação da qualificação econômico-financeira.

O item 14.7.6 estabelece a hipótese de incidência da exigência de patrimônio líquido mínimo, determinando que sua comprovação somente será exigida da licitante que apresentar resultado igual ou inferior a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral ou Liquidez Corrente. Além disso, fixa o percentual de 10% e sua base de cálculo, correspondente ao valor estimado da contratação, em conformidade com o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Os itens 14.7.7 e 14.7.10, por sua vez, não instituem requisito adicional nem alteram essa sistemática, limitando-se a disciplinar a forma de comprovação documental mediante apresentação do balanço patrimonial e das demonstrações contábeis do último exercício financeiro exigível.

Desse modo, o item 14.7.6 disciplina o requisito material da exigência, enquanto os itens subsequentes tratam exclusivamente de sua comprovação documental.

Nesse contexto, a referência ao "valor da proposta final", constante do item 14.7.10, não possui aptidão para alterar a base de cálculo definida no item 14.7.6 nem para afastar o critério previsto no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Ainda que essa expressão, isoladamente considerada, possa sugerir interpretação diversa, deve prevalecer a interpretação sistemática do Edital, em conformidade com a legislação de regência.

Interpretação diversa implicaria admitir critérios distintos para aferição do patrimônio líquido mínimo entre licitantes submetidos às mesmas condições de contratação, comprometendo a isonomia, a objetividade do julgamento e a observância do parâmetro legal estabelecido pelo art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Para afastar qualquer dúvida interpretativa, esclarece-se que:

- a) serão apurados os índices de Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente com base no balanço patrimonial e nas demonstrações contábeis exigíveis;
- b) somente na hipótese de algum desses índices apresentar resultado igual ou inferior a 1 (um) será exigida a comprovação do patrimônio líquido mínimo prevista no item 14.7.6;
- c) nessa hipótese, o patrimônio líquido será aferido exclusivamente com base no balanço patrimonial do último exercício financeiro exigível, utilizando-se como parâmetro 10% do valor estimado da contratação, nos termos do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021;
- d) a referência ao "valor da proposta final" constante do item 14.7.10 não será utilizada como critério autônomo para cálculo do patrimônio líquido mínimo.

Verifica-se, portanto, que não coexistem duas exigências distintas ou cumulativas de patrimônio líquido, mas uma única sistemática de habilitação econômico-financeira, cujos requisitos materiais encontram-se definidos no item 14.7.6, cabendo aos itens subsequentes apenas disciplinar sua comprovação documental.

Não obstante, em observância aos princípios da autotutela administrativa, da

transparência e da segurança jurídica, a Administração promoverá ajuste redacional no item 14.7.10, harmonizando sua redação com o item 14.7.6 e com o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, sem qualquer alteração do conteúdo material da exigência.

Diante do exposto, rejeita-se a alegação de existência de regimes conflitantes de qualificação econômico-financeira, permanecendo a exigência de patrimônio líquido mínimo disciplinada exclusivamente pelo item 14.7.6 do Edital, em conformidade com o art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

7. DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS AO REAJUSTE, À REPACTUAÇÃO E À REVISÃO DOS PREÇOS

A impugnante sustenta que o Edital apresenta contradições quanto aos mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, afirmando que o item 22.5 prevê reajuste contado da data do orçamento estimado, enquanto a cláusula 14.1 da minuta contratual estabelece como marco inicial a data da apresentação da proposta vencedora. Sustenta, ainda, que, em razão da predominância de mão de obra na execução do objeto, deveria haver disciplina específica para a repactuação, distinta do reajuste aplicável aos demais componentes de custo.

As alegações não merecem acolhimento.

Não procede a afirmação de que o Edital deixou de disciplinar os mecanismos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. O item 22.4 prevê expressamente a possibilidade de revisão, reajuste e repactuação, observados os pressupostos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021. Na sequência, o item 22.6 disciplina a repactuação, condicionando sua concessão à demonstração analítica da variação dos custos mediante apresentação da correspondente planilha de custos e formação de preços, enquanto o item 22.7 estabelece que as parcelas sujeitas a índices distintos deverão ser desmembradas para aplicação do índice específico de cada componente de custo.

Verifica-se, portanto, que o instrumento convocatório contempla os institutos do reajuste, da repactuação e da revisão contratual, cada qual com pressupostos próprios de incidência, inexistindo omissão quanto ao tratamento dessas matérias.

Também não procede a alegação de que a predominância de mão de obra imponha, por si só, a adoção exclusiva da repactuação. A Lei nº 14.133/2021 prevê mecanismos distintos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, aplicáveis conforme seus respectivos pressupostos legais, razão pela qual a coexistência desses institutos no mesmo instrumento convocatório reproduz a sistemática legal e não caracteriza qualquer irregularidade.

Entretanto, quanto ao marco inicial do reajuste contratual, verifica-se que o item 22.5 do Edital adota como data-base o orçamento estimado da contratação, enquanto a cláusula 14.1 da minuta contratual faz referência à data da apresentação da proposta vencedora.

Embora essa divergência possua natureza meramente redacional e não comprometa a compreensão do regime de recomposição dos preços, mostra-se necessária sua harmonização, em observância aos princípios da autotutela administrativa, da segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e da clareza das regras licitatórias.

A adequação, contudo, não altera o regime jurídico da contratação nem interfere nos critérios de julgamento, nas condições de participação ou na formulação das propostas, limitando-se a uniformizar os documentos que integram o instrumento convocatório.

Diante do exposto, rejeita-se a alegação formulada quanto à existência de ilegalidade ou omissão na disciplina dos mecanismos de reajuste, repactuação e

revisão contratual, porquanto tais institutos se encontram previstos no instrumento convocatório em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021. Não obstante, em observância aos princípios da autotutela administrativa, da segurança jurídica e da clareza das regras licitatórias, a Administração promoverá, de ofício, a harmonização redacional da cláusula 14.1 da minuta contratual com o disposto no item 22.5 do Edital, sem alteração material das condições da contratação.

8. DA ALEGADA INSERÇÃO INDEVIDA DE REGRAS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A impugnante sustenta que o Termo de Referência contém expressões relacionadas ao Sistema de Registro de Preços – SRP, tais como "preços registrados", "órgão gerenciador", "fornecedor registrado", "cancelamento do registro", "Ata de Registro de Preços" e "contratos decorrentes da Ata", embora a presente contratação não tenha sido estruturada sob esse procedimento auxiliar.

Requer, por essa razão, a exclusão de todas as referências relacionadas ao Sistema de Registro de Preços constantes dos documentos que compõem o instrumento convocatório.

A alegação não merece acolhimento.

O regime jurídico da presente contratação encontra-se definido de forma expressa e inequívoca no conjunto dos documentos que compõem o processo licitatório. O Termo de Referência estabelece que a contratação será realizada por meio de **Concorrência Eletrônica**, sob o regime de **empreitada por preço unitário**, afastando expressamente a utilização do Sistema de Registro de Preços e a formação de Ata de Registro de Preços.

Além disso, o objeto consiste na contratação continuada de serviços de limpeza urbana, remunerados de acordo com os quantitativos efetivamente executados, medidos e atestados pela fiscalização contratual, inexistindo previsão de formação de Ata de Registro de Preços, de contratações futuras e eventuais ou de convocação de fornecedores registrados.

Nesse contexto, a interpretação sistemática do instrumento convocatório evidencia que a Administração não adotou nem pretendeu adotar o Sistema de Registro de Preços, razão pela qual a utilização pontual de terminologia normalmente associada a esse procedimento auxiliar, quando dissociada da modelagem efetivamente definida para a contratação, não possui aptidão para alterar o regime jurídico do certame.

8.1. Da interpretação sistemática dos documentos da contratação

Os documentos que compõem o instrumento convocatório devem ser interpretados de forma sistemática, considerando a modelagem da contratação como um todo, e não mediante a extração de expressões isoladas dissociadas de seu contexto.

Embora determinadas passagens do Termo de Referência empreguem terminologia usualmente associada ao Sistema de Registro de Preços, tais referências não possuem aptidão para modificar a modalidade licitatória adotada, o regime de execução contratual, o critério de julgamento, a natureza continuada dos serviços, a forma de medição e pagamento, a adjudicação do objeto ou a celebração de contrato administrativo específico.

Isso porque o próprio Termo de Referência afasta expressamente a utilização do Sistema de Registro de Preços, de modo que as expressões apontadas pela impugnante devem ser compreendidas à luz da modelagem efetivamente definida para a contratação, não lhes sendo possível atribuir efeitos jurídicos incompatíveis com o regime expressamente adotado.

8.2. Da inexistência de prejuízo à compreensão do certame

A impugnante não demonstrou de que forma as expressões questionadas teriam comprometido a compreensão do objeto, a elaboração das propostas ou a participação das empresas interessadas.

Com efeito, o instrumento convocatório define de forma clara todos os elementos necessários à formulação das propostas, incluindo a descrição do objeto, os quantitativos estimados, a planilha orçamentária, o prazo de execução, o regime de empreitada por preço unitário, os critérios de medição e pagamento, as obrigações da contratada, os requisitos de habilitação e o critério de julgamento.

As referências apontadas não alteram os valores estimados da contratação, os custos a serem considerados pelos licitantes, a disputa de preços, as condições de execução dos serviços ou qualquer aspecto relacionado à futura contratação. Da mesma forma, inexistente previsão de formação de Ata de Registro de Preços, de convocação de fornecedores registrados ou de celebração de contratos dela decorrentes.

Assim, a utilização pontual de terminologia normalmente associada ao Sistema de Registro de Preços, desacompanhada de qualquer repercussão concreta sobre a modelagem da contratação ou sobre a formulação das propostas, não configura ilegalidade nem compromete a validade do instrumento convocatório.

8.3. Da ausência de alteração substancial do instrumento convocatório

A providência pretendida pela impugnante consiste na revisão ampla do Termo de Referência, do Edital e da minuta contratual para exclusão de toda e qualquer referência ao Sistema de Registro de Preços.

Todavia, não se identifica necessidade jurídica de promover alteração substancial nos documentos da licitação, uma vez que o regime jurídico da contratação encontra-se expressamente definido e não subsiste dúvida razoável quanto à inaplicabilidade do Sistema de Registro de Preços.

As disposições relativas à formação dos preços, ao reajuste, à revisão e à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro serão aplicadas de acordo com a natureza do contrato administrativo a ser celebrado, observadas as regras específicas do Edital, da minuta contratual e da Lei nº 14.133/2021.

Não obstante, em observância aos princípios da autotutela administrativa, da segurança jurídica e da clareza das regras licitatórias, a Administração promoverá a revisão das referências remanescentes ao Sistema de Registro de Preços constantes dos documentos da contratação, exclusivamente para harmonização terminológica, sem qualquer alteração do conteúdo material do instrumento convocatório.

Desse modo, inexistente modificação apta a influenciar a formulação das propostas, a competitividade do certame ou a justificar a reabertura do prazo da licitação.

8.4. Conclusão

Diante do exposto, verifica-se que o instrumento convocatório define de forma clara e inequívoca que a presente contratação será realizada por meio de Concorrência Eletrônica, sob o regime de empreitada por preço unitário, sem adoção do Sistema de Registro de Preços ou formação de Ata de Registro de Preços.

Conforme demonstrado ao longo deste capítulo, as expressões apontadas pela impugnante, interpretadas sistematicamente e em conjunto com os demais documentos da contratação, não possuem aptidão para alterar a modelagem adotada, modificar o regime



jurídico da contratação ou comprometer a formulação das propostas, o julgamento ou a futura execução contratual.

Não obstante, em observância aos princípios da autotutela administrativa, da segurança jurídica e da clareza das regras licitatórias, a Administração promoverá a correção das impropriedades terminológicas, remissões normativas e referências incompatíveis identificadas nos documentos da contratação, exclusivamente para harmonização interna e aperfeiçoamento formal do instrumento convocatório, sem qualquer alteração de seu conteúdo material.

Diante disso, rejeita-se a alegação de adoção indevida do Sistema de Registro de Preços, mantendo-se inalterada a modelagem da contratação, ficando esclarecido que a presente licitação não contempla formação de Ata de Registro de Preços, órgão gerenciador, fornecedor registrado, cancelamento de registro ou contratos dela decorrentes, por se tratarem de institutos manifestamente inaplicáveis ao caso.

9. DOS PEDIDOS

Diante de toda a fundamentação exposta ao longo da presente decisão, passa-se ao exame conclusivo dos pedidos formulados pela impugnante:

a) Conhecer da presente impugnação, por tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021. **PEDIDO ACOLHIDO**, conforme fundamentação constante do item 1 desta decisão.

b) Revisar as exigências de qualificação técnica, com alteração das parcelas de maior relevância, dos quantitativos mínimos, da distinção entre capacidade técnico-operacional e técnico-profissional e dos demais critérios de habilitação técnica. **PEDIDO REJEITADO**, por restar demonstrado que as exigências observam integralmente o art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, encontram-se fundamentadas nos estudos técnicos da fase preparatória e mostram-se proporcionais às características da contratação.

c) Reavaliar a adoção do lote único, promover o parcelamento do objeto, admitir a participação de empresas reunidas em consórcio e alterar a disciplina da subcontratação. **PEDIDO REJEITADO**, tendo sido demonstrado que a modelagem adotada decorre de motivação técnica suficiente, observa os arts. 15, 18 e 47 da Lei Federal nº 14.133/2021 e revela-se compatível com as características do objeto e com a jurisprudência dos órgãos de controle.

d) Revisar o orçamento estimado, as planilhas orçamentárias, as memórias de cálculo, as composições de custos e os demais elementos técnicos que fundamentaram o planejamento da contratação. **PEDIDO REJEITADO**, tendo em vista que os questionamentos foram submetidos à equipe técnica responsável pela elaboração e validação dos elementos técnicos da contratação, a qual confirmou a adequação dos critérios, premissas, metodologias, coeficientes e parâmetros adotados, não tendo sido identificados, no âmbito da análise administrativa e jurídica, elementos objetivos capazes de infirmar a manifestação técnica ou demonstrar erro material, inadequação metodológica ou vício de planejamento que justifique a revisão do orçamento referencial.

e) Alterar o modo de disputa previsto no Edital em razão da alegada divergência entre os documentos da contratação. **PEDIDO REJEITADO**, por inexistir qualquer dúvida quanto ao modo de disputa efetivamente adotado, determinando-se, contudo, **de ofício**, a

harmonização redacional do Projeto Básico, exclusivamente para conferir maior clareza ao instrumento convocatório.

f) Suprimir ou alterar as exigências relativas à qualificação econômico-financeira. **PEDIDO REJEITADO**, permanecendo a exigência de patrimônio líquido mínimo disciplinada pelo item 14.7.6 do Edital, em conformidade com o art. 69, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, determinando-se, de ofício, a harmonização redacional do item 14.7.10, sem alteração material do requisito de habilitação.

g) Alterar os critérios de reajuste, repactuação, revisão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. **PEDIDO REJEITADO**, porquanto tais institutos se encontram devidamente disciplinados no instrumento convocatório, em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021, determinando-se apenas, de ofício, a harmonização redacional da cláusula 14.1 da minuta contratual quanto ao marco inicial da anualidade do reajuste.

h) Revisar integralmente o Termo de Referência, o Edital e a minuta contratual para exclusão das referências ao Sistema de Registro de Preços. **PEDIDO REJEITADO**, porquanto a interpretação sistemática dos documentos evidencia, de forma inequívoca, que a presente contratação não adota o Sistema de Registro de Preços, inexistindo qualquer repercussão sobre a formulação das propostas ou sobre a futura execução contratual, determinando-se apenas, **de ofício**, a correção das impropriedades terminológicas, remissões normativas e referências incompatíveis identificadas nos documentos da contratação, sem alteração de seu conteúdo material.

i) Suspender o certame e promover a republicação do Edital com reabertura do prazo para apresentação das propostas. **PEDIDO REJEITADO**, por inexistir qualquer alteração substancial capaz de atrair a incidência do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, uma vez que os ajustes determinados possuem natureza exclusivamente formal e não interferem na formulação das propostas, na competitividade do certame ou na modelagem da contratação.

10. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, **CONHEÇO** da presente impugnação, por tempestiva, e, **no mérito, JULGO-A IMPROCEDENTE**, por não ter sido demonstrada qualquer ilegalidade, vício de planejamento ou restrição indevida à competitividade capaz de justificar a alteração substancial do Edital ou da modelagem da contratação.

Ficam mantidas, em todos os seus termos, a modalidade licitatória, a modelagem da contratação, os critérios de habilitação técnica e econômico-financeira, a adoção do lote único, a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, a disciplina da subcontratação, os critérios de reajuste, repactuação, revisão e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, bem como as demais disposições constantes do Edital e de seus anexos, por se mostrarem compatíveis com a Lei Federal nº 14.133/2021, com os estudos técnicos que instruíram a fase preparatória da contratação e com a jurisprudência dos órgãos de controle.

Determino, ainda, **de ofício**, com fundamento nos princípios da autotutela administrativa, da segurança jurídica, da eficiência e da transparência, a realização dos ajustes exclusivamente redacionais expressamente indicados nesta decisão, destinados



ao aperfeiçoamento formal e à harmonização interna dos documentos da contratação, sem qualquer alteração da modelagem do certame, dos critérios de habilitação, do regime de execução, do critério de julgamento, das condições de participação ou da forma de elaboração das propostas.

Por não configurarem alteração substancial das condições do certame, tais adequações não ensejam a republicação do Edital nem a reabertura do prazo para apresentação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Publique-se a presente decisão na plataforma eletrônica utilizada para a realização do certame, para conhecimento de todos os interessados, produzindo seus efeitos como interpretação oficial das cláusulas editalícias e determinando-se, na mesma oportunidade, a divulgação das adequações formais ora promovidas.

Barra do Garças – MT, 24 de julho de 2026.

Igor Alves Rezende
Agente de Contratação
Portaria nº 23.583 de 26 de maio de 2026

