

**PARECER JURÍDICO**

**Pregão Presencial n° 15/2026;**

**Procedimento Licitatório n° 71/2026;**

**Objeto:** *"Contratação de empresa especializada para prestação de serviços especializados para coleta manual de resíduos domiciliares e comerciais na zona urbana e zona rural; manutenção e operação de usina de triagem e compostagem; destinação final do resíduo em aterro sanitário licenciado; coleta manual e/ou mecanizada de entulho com ou sem terra, galharia e diversos resíduos da construção civil, inclusive transporte e disposição do destino final em aterro licenciado, do tipo menor preço, conforme condições e exigências estabelecidas neste instrumento".*

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PREGÃO ELETRÔNICO (LEI FEDERAL N° 14.133/2021). IMPUGNAÇÕES AO EDITAL. SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA, COLETA E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS.**

**1. LIMITES DA ATUAÇÃO CONSULTIVA:** Escopo restrito ao controle de juridicidade e à aferição da regular motivação dos atos. Impossibilidade de incursão na discricionariedade técnica e gerencial dos órgãos requisitantes. Presunção relativa de legitimidade dos atos preparatórios.

**2. ESTRUTURAÇÃO DO OBJETO EM LOTE ÚNICO:** Parcelamento como regra geral. Contratação integrada que configura exceção legalmente admitida, desde que amparada em fundamentação técnica e econômica contemporânea e cognoscível. Remissão a Estudo Técnico Preliminar (ETP) inacessível aos licitantes. Violação aos princípios da transparência, publicidade, motivação e competitividade. Vício de validade formal caracterizado. Necessidade de invalidação do certame para regular instrução orçamentária e procedimental.

**3. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA:**

**a) Vínculo do responsável técnico:** Exigência editalícia restrita ao "*quadro permanente*". Desconformidade com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Admissibilidade de qualquer liame jurídico idôneo (sócio, empregado, prestador de serviços ou declaração de contratação futura com anuência). Acolhimento parcial.

**b) Somatório de atestados de capacidade técnico-operacional:** Silêncio do edital que equivale à permissão do somatório. Vedação ou limitação que exigem motivação expressa e circunstanciada. Inexistência de ilegalidade, com recomendação de aperfeiçoamento redacional.

**c) Definição de equipe mínima e parcelas de maior relevância:** Matéria afeta à discricionariedade técnica do setor competente. Necessidade de justificação objetiva das especialidades frente à multidisciplinaridade do objeto.

**4. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA:** Exigência exclusiva de certidão negativa de falência perante objeto de grande envergadura e execução contínua. Ausência de demonstração de suficiência da medida para resguardar o interesse público. Necessidade de reavaliação motivada para eventual inserção de balanço patrimonial e índices econômicos.

**5. TUTELA AMBIENTAL NA HABILITAÇÃO:** Licenciamentos, autorizações e cadastros ambientais específicos exigíveis como requisitos de habilitação (Art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021), desde que guardem estrita correlação com as frações materiais do objeto. Atividades de coleta, triagem e destinação final que demandam regimes jurídicos distintos. Necessidade de triagem e indicação técnica individualizada pelo setor ambiental do Município.

**6. ORÇAMENTO ESTIMADO E PLANILHA ANALÍTICA:** Impugnação alegando ausência de detalhamento de custos empresariais internos (mão de obra, insumos, encargos). Preço estimado obtido por pesquisa mercadológica idônea e referências oficiais (Art. 23 da Lei nº 14.133/2021). Inexigibilidade de composição da engenharia econômica individualizada das futuras licitantes. Legalidade configurada.

**7. CONCLUSÃO OPINATIVA:** Acolhimento parcial das impugnações para determinar a anulação do procedimento licitatório, recomendando-se a reformulação do Termo de Referência, a ampla publicidade do ETP e a reavaliação técnica das exigências de habilitação econômica e ambiental para posterior publicação de novo instrumento convocatório.

**I - RELATÓRIO:**

Aportou a esta Procuradoria, para fins de análise e manifestação, **quatro impugnações administrativas** apresentadas em face do Edital do **Pregão Eletrônico nº 015/2026, Procedimento nº 71/2026**, instaurado com vistas à futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços relacionados à coleta e ao gerenciamento de resíduos sólidos, nos termos e condições estabelecidos no respectivo instrumento convocatório e em seu Termo de Referência.

Verifica-se que as impugnações foram apresentadas pelas empresas **ENGTEC Projetos e Obras Ltda., Aerocon Solution Ltda., FT Service Administrativo e Tecnológico Ltda.** e **GLS Santos & Cia. Ltda. (TRANS GP)**, cada qual deduzindo fundamentos próprios, embora se observe significativa convergência entre diversas das alegações nelas formuladas.

Em síntese, as impugnações concentram-se, essencialmente, em questionamentos relacionados:

- a)** à adoção de lote único e à alegada necessidade de parcelamento do objeto;
- b)** às exigências relativas à qualificação técnica dos licitantes;

- c) à definição das parcelas de maior relevância técnica;
- d) aos critérios de comprovação da capacidade técnico-operacional, especialmente quanto à apresentação de atestados;
- e) às exigências de qualificação econômico-financeira;
- f) às exigências de natureza ambiental; e
- g) a outros aspectos específicos do instrumento convocatório apontados individualmente por algumas das impugnantes.

Registre-se, por oportuno, que parte das questões submetidas à apreciação desta Procuradoria já foi anteriormente enfrentada por ocasião da **Orientação Jurídica nº 03/2026**, elaborada no âmbito deste mesmo procedimento licitatório em resposta à impugnação anteriormente apresentada por outra empresa interessada. Não obstante, considerando que as presentes impugnações foram formuladas por licitantes distintos e contêm fundamentos adicionais que demandam apreciação específica, reputa-se necessária a elaboração do presente Parecer Jurídico, no qual serão reproduzidos, naquilo em que permanecem pertinentes, os fundamentos anteriormente adotados,

acrescidos das considerações decorrentes das novas alegações ora submetidas à análise.

É o relatório.

**II - DA DELIMITAÇÃO DAS QUESTÕES JURÍDICAS**  
**SUBMETIDAS À APRECIÇÃO DA PROCURADORIA:**

Conforme consignado no Relatório, as quatro impugnações administrativas submetidas à apreciação desta Procuradoria, embora apresentadas por empresas distintas e fundamentadas sob perspectivas parcialmente diversas, concentram-se em número reduzido de questões jurídicas comuns, razão pela qual a presente manifestação será estruturada por temas, e não individualmente por impugnante.

A adoção dessa metodologia busca conferir tratamento uniforme às alegações substancialmente idênticas, evitando repetições desnecessárias e assegurando maior coerência à fundamentação jurídica, sem prejuízo da apreciação das peculiaridades eventualmente suscitadas por cada uma das impugnantes.

Registre-se, ainda, que parte das matérias ora novamente discutidas já foi objeto de apreciação por esta Procuradoria quando da elaboração da **Orientação Jurídica nº 03/2026**, expedida no âmbito deste mesmo procedimento licitatório.

Entretanto, considerando que a referida Orientação foi elaborada para responder especificamente à impugnação então apresentada por empresa diversa, bem

como em atenção aos princípios da motivação, da transparência administrativa e da ampla publicidade dos fundamentos que embasam a atuação da Administração Pública, reputa-se conveniente reproduzir, no presente Parecer, os fundamentos anteriormente adotados naquilo em que permanecem pertinentes, acrescentando-se, contudo, as considerações específicas decorrentes das novas alegações deduzidas pelas atuais impugnantes.

As alegações contidas nas quatro impugnações podem ser resumidas da seguinte forma, nas não necessariamente nesta ordem:

**1. Falhas nas Exigências de Qualificação Econômico-Financeira:**

- O edital seria omissivo quanto à exigência de documentos essenciais previstos no Art. 69 da Lei nº 14.133/2021 para atestar a saúde financeira das licitantes, como o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis (dos últimos exercícios sociais).
- Faltaria a exigência da relação de compromissos assumidos pelas empresas, documento importante para verificar se as obrigações atuais da licitante não comprometem a sua capacidade de executar o novo contrato.

**2. Deficiência e Restrição na Qualificação Técnica e Profissional**

- **Falta de clareza nas exigências da equipe:** O edital não definiria de forma objetiva quais especialidades

de engenharia (civil, ambiental, sanitarista, etc.) deverão compor a equipe técnica, nem estabelece os requisitos mínimos de experiência e as parcelas de maior relevância do objeto.

- **Somatório de atestados:** O edital seria silente quanto à possibilidade de soma de atestados de capacidade técnica, o que contraria o entendimento do TCU e restringe a competição.
- **Vínculo Empregatício Permanente:** O instrumento convocatório exigiria, indevidamente, que o Responsável Técnico faça parte do "quadro permanente" da empresa. A legislação e a jurisprudência, segundo alegações dos impugnantes, proíbem essa exigência, devendo ser aceitas outras formas legais de comprovação de vínculo, como contratos de prestação de serviços ou declarações de contratação futura.

### **3. Ausência de Exigências de Licenças Ambientais e Cadastros Específicos**

- Apesar de o objeto envolver a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos (atividades com potencial impacto ambiental), o edital teria deixado de exigir documentos indispensáveis por lei especial para a habilitação técnica.
- Faltaria, também, a exigência da **Licença de Operação (LO)** expedida por órgão ambiental competente para as atividades a serem prestadas.
- Faltaria, ainda, a exigência do **Comprovante de Inscrição no Cadastro Técnico Federal** de Atividades

Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF/APP) junto ao IBAMA e de seu respectivo Certificado de Regularidade.

**4. Agrupamento Indevido do Objeto (Lote Único)**

- A Administração teria aglutinado diversos serviços de naturezas distintas (coleta urbana, rural, operação de usina de triagem, coleta de entulho/construção civil e destinação final em aterro) em um único lote.
- Há o argumento de que isso fere a regra do parcelamento do objeto (divisão em lotes menores) prevista na Lei nº 14.133/2021, o que favorece apenas grandes empresas verticalizadas, restringe a ampla competitividade e não possui justificativa técnica robusta demonstrando sua inviabilidade.

**5. Ausência de Planilha Analítica de Custos**

- O edital traz apenas o valor global estimado, mas falha ao não disponibilizar uma memória de cálculo detalhada ou a composição unitária dos custos (como encargos sociais, mão de obra, depreciação de frota, consumo de combustível e taxa de BDI).
- A ausência dessas planilhas detalhadas comprometeria a transparência e dificulta a formulação de propostas seguras e a análise de exequibilidade por parte das licitantes.

Delimitado o objeto da presente manifestação, passa esta Procuradoria ao exame das questões jurídicas efetivamente submetidas à sua apreciação.

**III - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES:**

**3.1 - Dos limites da atuação consultiva da Procuradoria Jurídica:**

Antes do exame específico das alegações deduzidas pelas impugnantes, reputa-se oportuno estabelecer algumas premissas que orientarão a presente manifestação, delimitando o alcance da atuação consultiva desta Procuradoria Jurídica.

Com efeito, a análise jurídica de impugnações ao instrumento convocatório não se destina à substituição da atividade administrativa desenvolvida pelos órgãos responsáveis pela fase preparatória da contratação, tampouco autoriza que a Procuradoria assumas atribuições de natureza técnica, operacional ou gerencial próprias dos setores competentes da Administração.

A atuação consultiva da Procuradoria restringe-se ao controle da juridicidade do procedimento administrativo, competindo-lhe verificar a compatibilidade das escolhas administrativas com a **Constituição Federal**, com a **Lei nº 14.133/2021**, com os princípios que regem a Administração Pública e com as demais normas aplicáveis à espécie.

Nessa perspectiva, não incumbe à Procuradoria definir qual a solução administrativa mais conveniente ou mais eficiente para a Administração Pública, mas apenas verificar se a solução adotada encontra adequado suporte jurídico, foi precedida da necessária motivação administrativa e respeita os limites impostos pelo ordenamento jurídico.

Da mesma forma, não compete à Procuradoria substituir os estudos técnicos elaborados pelos órgãos especializados da Administração, salvo quando evidenciada manifesta ilegalidade, ausência de motivação ou desconformidade entre a solução adotada e os pressupostos fáticos e jurídicos que a justificam.

Essas premissas orientarão o exame das impugnações adiante apreciadas, preservando-se, de um lado, a competência técnica dos órgãos responsáveis pelo planejamento da contratação e, de outro, a função institucional desta Procuradoria de exercer o controle jurídico da legalidade dos atos administrativos.

3.2 - Da presunção de legitimidade dos atos administrativos e dos estudos técnicos que instruem a fase preparatória da contratação:

Os atos praticados pela Administração Pública, inclusive aqueles produzidos no curso da fase preparatória das contratações públicas, gozam de presunção relativa de legitimidade e veracidade, atributo que decorre do próprio regime jurídico-administrativo e que somente pode ser afastado mediante demonstração

concreta de desconformidade com o ordenamento jurídico ou de insuficiência da motivação que lhes dá suporte.

No âmbito da **Lei nº 14.133/2021**, tal premissa assume especial relevo, porquanto o procedimento licitatório é precedido por sucessivas manifestações técnicas elaboradas pelos órgãos competentes da Administração, dentre as quais se destacam o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, as pesquisas de mercado e as demais justificativas técnicas exigidas para a adequada caracterização da necessidade administrativa.

Esses documentos não constituem meras formalidades procedimentais. Ao contrário, representam a materialização do planejamento administrativo, destinando-se a demonstrar que as escolhas adotadas pela Administração Pública foram precedidas da necessária análise técnica, econômica e operacional, em conformidade com os princípios do planejamento, da eficiência, da motivação e da busca da proposta mais vantajosa.

Disso decorre que a impugnação ao instrumento convocatório não pode limitar-se à mera manifestação de inconformismo do particular ou à apresentação de solução alternativa reputada mais conveniente sob a ótica do mercado. Incumbe à impugnante demonstrar, de forma objetiva e tecnicamente fundamentada, que a opção adotada pela Administração viola disposição legal, afronta princípios aplicáveis às contratações públicas ou revela-se manifestamente incompatível com os elementos técnicos que instruíram o procedimento administrativo.

Em outras palavras, não basta afirmar que outra solução seria possível ou até mesmo preferível. Torna-se necessário demonstrar que a solução efetivamente escolhida pela Administração Pública é juridicamente inadequada, tecnicamente inconsistente ou destituída de motivação suficiente.

Essa premissa revela-se particularmente relevante na presente hipótese, porquanto parcela significativa das impugnações questiona opções administrativas relacionadas à estruturação do objeto, à definição dos requisitos de habilitação e às exigências técnicas constantes do edital, matérias que se inserem, em regra, no âmbito do planejamento da contratação e cuja revisão somente se justifica quando evidenciada efetiva incompatibilidade com o ordenamento jurídico ou manifesta deficiência da motivação administrativa.

3.3 - Da distinção entre o controle jurídico de legalidade e as escolhas administrativas de natureza técnica:

A delimitação da atuação consultiva da Procuradoria impõe, ainda, distinguir duas esferas de competência que, embora complementares, não se confundem: **o controle jurídico de legalidade** e as **escolhas administrativas de natureza técnica**.

A estruturação de uma contratação pública constitui atividade desenvolvida de forma multidisciplinar, envolvendo a atuação coordenada dos setores requisitantes, das unidades responsáveis pelo

planejamento da contratação, dos agentes encarregados da elaboração dos estudos técnicos, da pesquisa de preços, da definição do objeto, da fiscalização contratual e, por fim, da assessoria jurídica.

Cada um desses órgãos exerce competências próprias, cuja distribuição decorre não apenas da legislação vigente, mas também dos princípios da especialização administrativa, da segregação de funções e da gestão por competências, amplamente prestigiados pela **Lei nº 14.133/2021**.

Nesse contexto, a definição do objeto da contratação, a escolha da solução técnica reputada mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa, a opção pelo parcelamento – ou não – do objeto, a definição das parcelas de maior relevância técnica e as demais decisões inerentes ao planejamento da contratação inserem-se, em regra, na esfera de atribuições dos órgãos tecnicamente competentes, incumbindo à Procuradoria verificar se tais escolhas foram regularmente motivadas e se guardam compatibilidade com o ordenamento jurídico.

Não compete à assessoria jurídica substituir o juízo técnico da Administração por preferência pessoal, tampouco eleger, dentre diversas soluções administrativamente possíveis, aquela que reputaria mais conveniente ou eficiente. Seu papel consiste em aferir se a opção efetivamente adotada observa os princípios da legalidade, da motivação, da proporcionalidade, da isonomia, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Essa distinção mostra-se particularmente relevante no exame das impugnações ora apreciadas, uma vez que diversas alegações dirigem-se contra escolhas realizadas durante a fase de planejamento da contratação. Nessas hipóteses, a atuação da Procuradoria limitar-se-á à verificação da conformidade jurídica dessas escolhas, sem prejuízo da devida consideração aos estudos técnicos que as fundamentaram e às justificativas produzidas pelos setores competentes.

3.4 - Do ônus argumentativo da impugnante e da necessidade de demonstração objetiva da alegada ilegalidade:

A apresentação de impugnação ao instrumento convocatório constitui importante mecanismo de controle da legalidade dos certames licitatórios, permitindo que eventuais vícios sejam tempestivamente submetidos ao exame da Administração antes da realização da sessão pública. Tal prerrogativa, entretanto, não exonera a Impugnante do dever de demonstrar, de forma objetiva e tecnicamente fundamentada, a efetiva ocorrência da ilegalidade alegada.

Não basta, para esse fim, a mera afirmação de que determinada exigência editalícia restringe a competitividade, ou de que outra solução administrativa revelar-se-ia mais conveniente sob a perspectiva do mercado. A procedência da impugnação pressupõe a demonstração concreta de que a disciplina adotada pela Administração Pública afronta disposição legal, viola

princípios que regem as contratações públicas ou revelar-se desprovida de motivação técnica suficiente.

Com efeito, o procedimento licitatório é precedido por fase preparatória destinada justamente à identificação da necessidade administrativa, à avaliação das alternativas disponíveis, à definição da solução reputada mais adequada e à elaboração dos estudos técnicos que lhe dão suporte. Presume-se, portanto, que as opções adotadas pela Administração resultam de planejamento prévio regularmente desenvolvido pelos órgãos competentes, razão pela qual sua revisão exige demonstração consistente de que tais escolhas padecem de ilegalidade, irrazoabilidade manifesta ou evidente incompatibilidade com os elementos constantes dos autos.

Isso não significa, evidentemente, atribuir caráter absoluto às decisões administrativas, tampouco afastar o dever de a Administração rever seus próprios atos quando evidenciada sua desconformidade com o ordenamento jurídico. Significa apenas reconhecer que o controle administrativo exercido por ocasião da apreciação das impugnações deve apoiar-se em elementos objetivos, aptos a infirmar a motivação constante do procedimento, e não em simples divergências de conveniência, oportunidade ou estratégia empresarial.

À vista dessas premissas, as alegações formuladas pelas impugnantes serão apreciadas, nos tópicos seguintes, à luz dos fundamentos jurídicos e dos elementos técnicos constantes do procedimento administrativo, verificando-se, em cada caso, se os

argumentos deduzidos revelam efetiva ilegalidade apta a justificar a alteração do instrumento convocatório ou se representam mero inconformismo em relação às opções legitimamente adotadas pela Administração durante a fase de planejamento da contratação.

**IV - DO EXAME DAS IMPUGNAÇÕES:**

Estabelecidas as premissas jurídicas que orientam a presente manifestação, passa-se ao exame específico das alegações deduzidas pelas Impugnantes, observando-se a sistemática anteriormente delimitada, segundo a qual as questões serão apreciadas por temas, reunindo-se, em cada tópico, as alegações convergentes apresentadas pelas diferentes empresas.

Sempre que a matéria houver sido anteriormente apreciada por esta Procuradoria na **Orientação Jurídica n° 03/2026**, seus fundamentos serão reproduzidos, naquilo em que permanecem aplicáveis, acrescidos das considerações específicas decorrentes das novas impugnações ora submetidas à análise.

**4.1 - Do lote único e do alegado dever de parcelamento do objeto:**

A primeira controvérsia submetida à apreciação desta Procuradoria refere-se à opção da Administração pela estruturação do objeto licitado em lote único, sustentando a empresa **ENGTEC Projetos e Obras Ltda.** que tal escolha comprometeria a competitividade do certame e

afrontaria o dever de parcelamento previsto na legislação de regência.

Embora formulada de maneira mais direta pela referida Impugnante, a discussão apresenta inequívoca relevância jurídica, porquanto envolve a compatibilização entre dois objetivos igualmente prestigiados pela **Lei nº 14.133/2021**: de um lado, a ampliação da competitividade e do acesso dos particulares às contratações públicas; de outro, a busca da solução administrativa mais vantajosa ao interesse público, considerada a realidade concreta da contratação pretendida.

A controvérsia, portanto, não reside propriamente em saber se o parcelamento do objeto constitui técnica admitida pelo ordenamento jurídico – circunstância que não suscita qualquer dúvida –, mas em verificar se, **à luz das características específicas da contratação e da motivação constante da fase preparatória**, a Administração encontrava-se juridicamente obrigada a promover tal parcelamento ou se lhe era lícito optar, motivadamente, pela contratação em lote único.

É precisamente sob essa perspectiva que a questão será examinada.

4.1 - Da alegada ausência de fundamentação da opção administrativa pela contratação em lote único:

Conforme já consignado no Relatório, as Impugnantes **FT Service, Trans GP e ENGTEC** sustentam, em

síntese, que o Edital e o Termo de Referência deixaram de apresentar motivação técnica e econômica suficiente para justificar a reunião dos diversos serviços licitados em lote único, afirmando que a opção administrativa adotada restringiria indevidamente a competitividade do certame e contrariaria a diretriz do parcelamento do objeto consagrada na **Lei nº 14.133/2021**.

Embora cada uma das Impugnantes tenha desenvolvido a matéria sob enfoques parcialmente distintos, todas convergem para um mesmo núcleo argumentativo: a inexistência de justificativa concreta apta a demonstrar que a contratação unificada dos serviços representa, no caso específico, solução mais vantajosa ao interesse público do que eventual parcelamento do objeto.

A controvérsia, portanto, não reside propriamente na possibilidade jurídica de adoção do lote único, providência que a própria **Lei nº 14.133/2021** admite em hipóteses justificadas, mas sim na existência – ou não – de motivação administrativa válida, suficiente e contemporânea à prática do ato que demonstre as razões técnicas e econômicas que conduziram a Administração Municipal à adoção dessa excepcional forma de contratação.

É justamente sobre este aspecto que passa a se debruçar a presente manifestação jurídica.

4.1.1 - Do dever de motivação dos atos administrativos e sua incidência sobre as escolhas administrativas excepcionais:

A apreciação da presente controvérsia reclama, inicialmente, uma breve incursão sobre o dever de motivação dos atos administrativos, porquanto a alegação central deduzida pelas Impugnantes não se volta propriamente contra a possibilidade jurídica de reunião dos serviços em lote único, mas sim contra a ausência de justificativa apta a demonstrar que essa excepcional opção administrativa atende, no caso concreto, ao interesse público e à solução mais vantajosa para a Administração.

Com efeito, o dever de motivar os atos administrativos não constitui mera formalidade procedimental nem decorre exclusivamente de previsão legal específica. Ao revés, representa exigência inerente ao próprio regime jurídico-administrativo e ao modelo constitucional de Administração Pública instituído pela Constituição da República, encontrando fundamento nos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, transparência, moralidade administrativa, controle dos atos estatais, devido processo legal e acesso à jurisdição.

Isso porque, diversamente do particular, que exerce direitos próprios e atua em defesa de interesses pessoais, o administrador público exerce função estatal destinada exclusivamente à satisfação do interesse público, administrando interesses pertencentes à

coletividade. Não lhe sendo dado agir segundo critérios pessoais, subjetivos ou arbitrários, impõe-se-lhe o dever de explicitar, de forma objetiva, racional e verificável, as razões jurídicas, técnicas e fáticas que justificam a adoção de determinada providência administrativa, sobretudo quando esta representa solução excepcional em relação à disciplina ordinariamente estabelecida pelo ordenamento jurídico.

A motivação dos atos administrativos constitui, assim, importante instrumento de concretização dos princípios republicano e democrático, permitindo que os administrados conheçam as razões determinantes da atuação estatal, viabilizando o exercício do contraditório administrativo, o controle pelos órgãos de fiscalização, o controle jurisdicional e, em última análise, o controle social da atividade administrativa.

Não por outra razão, a doutrina administrativista sempre conferiu especial relevo ao dever de motivação. Sobre o tema, leciona com a autoridade que lhe é peculiar **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO**:

*"A motivação integra a formalização do ato, sendo um requisito formalístico dele. É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados (a) a regra de Direito habilitante, (b) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, (c) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não*

*basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como causa do ato administrativo."*

A lição acima transcrita revela aspecto de especial relevância para a solução da presente consulta: a motivação não constitui elemento externo ou acessório do ato administrativo, mas integra sua própria estrutura jurídica, compondo a sua formalização e permitindo aferir a legitimidade da escolha administrativa realizada.

Daí decorre importante consequência jurídica: **a motivação deve necessariamente anteceder ou, no mínimo, ser contemporânea à prática do ato administrativo**, não se admitindo que venha a ser construída apenas posteriormente, como expediente destinado a justificar decisão já anteriormente adotada.

Com efeito, ao enfrentar precisamente essa questão, prossegue o insigne administrativista afirmando que a motivação ulterior mostra-se incompatível com o regime jurídico-administrativo, justamente porque possibilitaria a construção tardia de fundamentos que eventualmente não tenham orientado a prática originária do ato, comprometendo a transparência, a autenticidade da decisão administrativa e a própria possibilidade de controle de sua legalidade.

Tal compreensão harmoniza-se, ademais, com a própria lógica do Estado Democrático de Direito. Se as decisões jurisdicionais e administrativas submetem-se ao dever constitucional de fundamentação, com muito maior razão os atos administrativos praticados pelos agentes públicos – simples gestores de interesses pertencentes à coletividade – devem revelar, desde sua origem, os motivos determinantes da providência adotada, permitindo que sua legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e aderência ao interesse público possam ser efetivamente examinadas pelos administrados e pelos órgãos de controle.

4.1.2 - Do parcelamento do objeto como regra geral e da excepcionalidade da contratação em lote único:

Assentadas as premissas gerais acerca do dever de motivação dos atos administrativos, cumpre examinar sua incidência específica sobre a matéria ora controvertida.

A **Lei nº 14.133/2021** consagrou, como diretriz estruturante das contratações públicas, a busca da ampliação da competitividade e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, objetivos estes que, entre outras medidas, se concretizam mediante a observância do princípio do parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável.

Com efeito, ao disciplinar o planejamento das contratações públicas, o legislador expressamente

estabeleceu que as compras deverão observar, entre outros parâmetros, o parcelamento do objeto, sempre que este se revelar técnica e economicamente recomendável, justamente para ampliar a participação de interessados, fomentar a competitividade e propiciar melhores condições à Administração Pública.

Sob tal ótica, o objeto descrito no Ato Convocatório compõem-se, em tese, de serviços divisíveis, os quais poderiam ser organizados e descritos, salvo equívoco de nossa parte, da seguinte forma:

- **Lote/Item 1: Coleta e Transporte de Resíduos Domiciliares e Comerciais**
  - **Descrição:** Prestação de serviços de coleta manual e transporte de resíduos convencionais domiciliares e comerciais devidamente acondicionados. O serviço abrange o recolhimento em residências, restaurantes, comércio em geral e órgãos públicos, devendo ser executado tanto na zona urbana quanto na zona rural do município, e transportado até o destino final.
- **Lote/Item 2: Manutenção e Operação de Usina de Triagem e Compostagem**
  - **Descrição:** Realização dos serviços de triagem (separação de materiais recicláveis em esteira de catação) e compostagem (em leiras no pátio aberto) dos resíduos orgânicos oriundos da coleta. Este lote incluiria o fornecimento, a manutenção e a operação de todos os equipamentos necessários para a usina, como trator de

esteira, prensa enfardadeira e transportador de correia.

• **Lote/Item 3: Destinação Final em Aterro Sanitário Licenciado**

- **Descrição:** Serviço de destinação final dos resíduos sólidos (rejeitos) gerados pelo município. O aterro sanitário a receber estes resíduos deverá obrigatoriamente possuir licença de operação em vigor emitida pelo órgão ambiental competente e poderá ser de propriedade da própria empresa contratada ou de terceiros (mediante apresentação de anuência).

• **Lote/Item 4: Coleta, Transporte e Destinação de Entulhos e Resíduos da Construção Civil**

- **Descrição:** Serviços de coleta manual e/ou mecanizada, transporte e disposição final de entulho (com ou sem terra), galharias e diversos resíduos da construção civil lançados indiscriminadamente ou acumulados nas vias e logradouros públicos. A destinação final desses materiais específicos em aterro licenciado também seria de inteira responsabilidade da contratada deste lote.

• **Lote/Item 5: Coleta e Transporte de Grandes Objetos**

- **Descrição:** Serviços específicos de coleta e retirada de galhos, árvores, restos de móveis, colchões, grandes objetos e até mesmo animais mortos (de médio e grande porte) abandonados nas

vias públicas, providenciando o seu transporte para os locais indicados pelo Departamento de Meio Ambiente.

Não se desconhece, contudo, que **o parcelamento não constitui regra absoluta**. A própria **Lei nº 14.133/2021** admite hipóteses em que a reunião de diversos serviços, bens ou atividades em lote único poderá revelar-se mais adequada à satisfação do interesse público, notadamente quando razões de ordem técnica, operacional, logística ou econômica evidenciarem que a execução integrada proporcionará maior eficiência, melhor coordenação contratual ou efetiva vantagem para a Administração.

**A contratação em lote único, portanto, não se mostra vedada pelo ordenamento jurídico**. Ao contrário, representa alternativa legitimamente colocada à disposição do administrador público. Todavia, exatamente por constituir solução excepcional em relação à diretriz geral do parcelamento, sua adoção reclama motivação específica, consistente e contemporânea à prática do ato administrativo, apta a demonstrar, de forma objetiva, as razões técnicas e econômicas que justificam o afastamento da regra geral estabelecida pela própria legislação.

É precisamente nesse contexto que o dever de motivação anteriormente examinado assume especial relevo. Se toda atuação administrativa reclama fundamentação idônea, com maior intensidade deverá ocorrer quando a Administração opta por afastar a solução ordinariamente

privilegiada pelo legislador para adotar providência excepcional cuja legitimidade depende justamente da demonstração de sua superior adequação ao caso concreto.

Em outras palavras, não basta afirmar genericamente que a contratação unificada mostra-se mais conveniente ou mais eficiente. Incumbe à Administração demonstrar, mediante fundamentação técnica contemporânea ao procedimento licitatório, por quais razões a reunião dos diversos serviços em único lote representa solução mais vantajosa, inclusive do ponto de vista logístico, do que o parcelamento do objeto, permitindo aos licitantes, aos órgãos de controle e ao próprio Poder Judiciário verificar a racionalidade, a proporcionalidade e a aderência dessa escolha ao interesse público primário.

Não se trata, portanto, de restringir a discricionariedade administrativa, mas de exigir que ela seja exercida dentro dos limites impostos pelo regime jurídico-administrativo, cuja essência reside justamente na necessidade de que toda escolha administrativa seja racionalmente justificável, objetivamente verificável e juridicamente controlável.

4.1.3 - Da ausência de motivação válida no caso concreto e de suas consequências jurídicas:

À luz das premissas anteriormente estabelecidas, impõe-se examinar se a opção administrativa pela contratação dos serviços objeto do presente certame em lote único veio acompanhada da correspondente motivação técnica e econômica exigida pelo ordenamento jurídico.

A resposta, com a devida "venia", mostra-se negativa.

Consoante se extrai da análise do Edital e, especialmente, do Termo de Referência, a Administração Municipal efetivamente optou por reunir, em único objeto contratual, atividades distintas, compreendendo, dentre outras, serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos e rurais, coleta de resíduos da construção civil, operação da usina de triagem e compostagem e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos.

Todavia, embora tal opção administrativa se revele juridicamente possível em tese, não se identifica, nos documentos efetivamente disponibilizados aos licitantes, motivação específica apta a demonstrar as razões técnicas e econômicas que conduziram à adoção dessa excepcional forma de contratação.

Com efeito, ao examinar o Termo de Referência, verifica-se que sua seção destinada à justificativa da contratação limita-se a expor as razões que evidenciam a necessidade de terceirização dos serviços, destacando, entre outros aspectos, a inexistência de aterro sanitário licenciado pertencente ao Município, a necessidade de atendimento às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos, a possibilidade de obtenção do denominado ICMS Ecológico e as vantagens decorrentes da terceirização em comparação com eventual implantação de estrutura própria.

Tais fundamentos, embora relevantes para justificar **a necessidade da contratação**, não enfrentam a

questão jurídica ora discutida, qual seja, **as razões pelas quais a Administração entendeu mais vantajoso reunir todos esses serviços em único lote, afastando a diretriz geral do parcelamento do objeto prevista na Lei nº 14.133/2021.**

A única referência constante do Termo de Referência acerca dessa matéria consiste na afirmação de que a fundamentação detalhada estaria consignada no Estudo Técnico Preliminar - ETP. Entretanto, referido documento não integra a documentação disponibilizada aos licitantes, tampouco foi encaminhado a esta Procuradoria por ocasião da presente consulta administrativa, inexistindo, ainda, divulgação do extrato de suas partes não sigilosas que permitisse aos interessados conhecer as razões técnicas que teriam embasado a opção administrativa.

Tal circunstância assume especial relevância jurídica. Isso porque a interpretação sistemática do **Art. 6º, Inciso XXIII**, alínea "b", e do **Art. 40, § 1º**, ambos da **Lei nº 14.133/2021**, evidencia que a fundamentação da contratação constitui elemento integrante do Termo de Referência, admitindo-se que ela consista em referência aos Estudos Técnicos Preliminares **apenas quando estes se encontrem efetivamente disponibilizados aos interessados** ou, não sendo possível sua divulgação integral, mediante a publicação do extrato das partes não sigilosas.

Não se mostra compatível com esse regime jurídico a simples remissão a documento inacessível aos administrados, porquanto tal técnica inviabiliza

precisamente a finalidade que a motivação administrativa se destina a cumprir: permitir que os licitantes, os órgãos de controle e a própria sociedade conheçam, compreendam e fiscalizem as razões determinantes da escolha administrativa.

Nessas circunstâncias, afigura-se juridicamente inviável admitir que justificativas posteriormente elaboradas, inclusive em resposta às impugnações ora analisadas, venham suprir deficiência originária da motivação do ato administrativo.

Como visto no tópico precedente, a motivação integra a própria formação do ato administrativo, devendo anteceder-lhe ou, ao menos, ser-lhe contemporânea, não se prestando a mera elaboração posterior de fundamentos à convalidação de vício consistente na ausência originária de motivação válida.

Em consequência, conclui esta Procuradoria que assiste razão às Impugnantes quanto ao ponto ora examinado, porquanto a excepcional opção administrativa pela contratação em lote único não se fez acompanhar da indispensável motivação técnica e econômica contemporânea ao procedimento licitatório, circunstância que compromete a validade formal da escolha administrativa e impede o prosseguimento do certame tal como atualmente estruturado.

Por essa razão, **opina esta Procuradoria pelo acolhimento das impugnações neste particular**, entendendo necessária a invalidação do procedimento licitatório, a fim de que a Administração, caso entenda juridicamente e

tecnicamente recomendável manter a contratação em lote único, promova nova instrução do procedimento, precedida da devida motivação técnica e econômica, regularmente incorporada aos documentos que integram a fase preparatória da contratação e disponibilizada aos interessados, em estrita observância aos princípios da legalidade, publicidade, transparência, motivação e competitividade que regem as contratações públicas.

4.1.4 - Conclusão Parcial:

À vista das considerações expendidas, conclui esta Procuradoria que a opção pela contratação dos serviços em lote único, embora juridicamente admissível em tese, constitui medida excepcional em relação à diretriz geral do parcelamento do objeto consagrada pela **Lei nº 14.133/2021**, razão pela qual sua adoção reclama motivação técnica e econômica específica, contemporânea à prática do ato administrativo e apta a demonstrar, de forma objetiva e verificável, a efetiva vantajosidade da solução adotada para a Administração Pública.

No caso concreto, entretanto, não se identificou, nos documentos efetivamente disponibilizados aos licitantes e encaminhados a esta Procuradoria, fundamentação válida que evidenciasse as razões determinantes da excepcional opção administrativa pela reunião dos diversos serviços em único lote, limitando-se o Termo de Referência a remeter ao Estudo Técnico Preliminar, documento que não integra a documentação

disponibilizada aos interessados, tampouco foi apresentado em extrato de suas partes não sigilosas.

A deficiência verificada não se refere, portanto, à possibilidade jurídica da contratação em lote único, mas à ausência de motivação contemporânea e juridicamente cognoscível capaz de justificar o afastamento da regra geral do parcelamento, circunstância que compromete a validade formal da escolha administrativa e inviabiliza a convalidação do vício mediante justificativas posteriormente produzidas em resposta às impugnações.

Diante desse cenário, **opina esta Procuradoria pelo acolhimento das impugnações quanto a este ponto específico**, entendendo que o procedimento licitatório, tal como atualmente estruturado, não reúne condições jurídicas para prosseguimento, impondo-se sua invalidação, sem prejuízo da instauração de novo procedimento administrativo, caso persista o interesse da Administração na contratação dos serviços, oportunidade em que deverá ser promovida adequada instrução da fase preparatória, acompanhada da correspondente motivação técnica e econômica e de sua regular disponibilização aos interessados, em observância aos princípios da legalidade, publicidade, transparência, motivação, competitividade e eficiência que regem as contratações públicas.

4.2 - Das alegações relativas às exigências de habilitação: qualificação técnica e qualificação econômico-financeira:

Superada a controvérsia atinente à excepcional opção administrativa pela contratação em lote único, passa esta Procuradoria ao exame das impugnações dirigidas às exigências de habilitação estabelecidas pelo instrumento convocatório, notadamente aquelas relacionadas à qualificação técnica e à qualificação econômico-financeira das futuras licitantes.

As insurgências apresentadas pelas Impugnantes concentram-se, em síntese, em dois grupos de alegações.

O primeiro sustenta que o Edital teria deixado de exigir documentos reputados indispensáveis à aferição da capacidade econômico-financeira das licitantes, notadamente aqueles previstos no **Art. 69 da Lei nº 14.133/2021**, circunstância que, segundo afirmam, comprometeria a adequada seleção de empresas aptas à execução do futuro contrato.

O segundo grupo de alegações dirige-se às exigências de qualificação técnica e técnico-profissional, questionando, entre outros aspectos, a ausência de critérios objetivos para definição da equipe técnica mínima, a vedação implícita ao somatório de atestados de capacidade técnica, bem como a exigência de que o responsável técnico integre o denominado "quadro permanente" da empresa licitante.

Embora sob perspectivas distintas, todas essas impugnações gravitam em torno de uma mesma questão

jurídica: **quais são os limites da discricionariedade administrativa na definição das condições de habilitação dos licitantes.**

Com efeito, a **Lei nº 14.133/2021** não estabelece disciplina absolutamente fechada acerca da intensidade das exigências de habilitação que poderão ser formuladas pela Administração Pública. Ao contrário, confere ao gestor público certa margem de conformação administrativa para definir, à vista das características do objeto contratual, quais requisitos técnicos e econômico-financeiros mostram-se necessários à adequada execução do futuro contrato.

Essa discricionariedade, entretanto, não possui caráter absoluto.

Assim como assentado no tópico precedente relativamente à escolha pelo lote único, também aqui as opções administrativas formuladas durante a fase preparatória da licitação devem observar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da motivação, de modo que as exigências de habilitação guardem efetiva pertinência com a complexidade do objeto licitado, revelem-se adequadas à finalidade pretendida e não importem, por excesso ou insuficiência, restrição indevida ou comprometimento da seleção da proposta mais vantajosa.

Em outras palavras, nem o excesso nem a deficiência das exigências de habilitação encontram amparo no ordenamento jurídico.

Exigências desproporcionais ou destituídas de pertinência técnica poderão restringir indevidamente a competitividade do certame; por outro lado, exigências demasiadamente reduzidas poderão comprometer a própria execução contratual e a adequada proteção do interesse público, permitindo a contratação de empresas desprovidas da capacidade efetivamente necessária ao cumprimento das obrigações assumidas.

Daí por que a definição dos requisitos de habilitação insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, competindo-lhe estabelecer, mediante motivação adequada e à vista das peculiaridades da contratação, o ponto de equilíbrio entre a ampliação da competitividade e a segurança da futura execução contratual.

É sob essa perspectiva que serão examinadas, individualmente, as alegações deduzidas pelas Impugnantes.

4.2.1 - Considerações gerais acerca da qualificação técnica nas licitações públicas:

Antes do exame específico das alegações deduzidas pelas Impugnantes relativamente às exigências de qualificação técnica constantes do instrumento convocatório, reputa-se oportuno estabelecer algumas premissas gerais acerca da finalidade jurídica desse instituto no âmbito das contratações públicas.

A qualificação técnica não se destina a restringir o universo de possíveis licitantes nem a criar barreiras artificiais à competição. Sua finalidade consiste, ao revés, em propiciar à Administração Pública elementos objetivos que permitam aferir se os futuros contratados dispõem de capacidade técnica suficiente para executar, de forma adequada e satisfatória, as obrigações decorrentes do contrato administrativo.

Sob essa perspectiva, as exigências de habilitação técnica devem sempre guardar estrita relação de pertinência com o objeto licitado, revelando-se proporcionais à sua natureza, complexidade e dimensão, de modo a assegurar, simultaneamente, dois objetivos igualmente relevantes para o interesse público: a ampla competitividade do certame e a adequada execução contratual.

Por essa razão, a **Lei nº 14.133/2021** não estabelece disciplina absolutamente exaustiva acerca do conteúdo das exigências de qualificação técnica, conferindo à Administração Pública margem de discricionariedade técnica para definir, diante das peculiaridades de cada contratação, quais requisitos reputa necessários para demonstrar a capacidade operacional e profissional das futuras contratadas.

Essa margem de conformação administrativa, entretanto, não se reveste de caráter absoluto.

Assim como assentado no tópico anterior relativamente à opção pelo agrupamento do objeto em lote único, também no âmbito da qualificação técnica as

escolhas administrativas encontram-se subordinadas aos princípios da legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, isonomia, competitividade e motivação, de modo que as exigências formuladas não ultrapassem o estritamente necessário à adequada proteção do interesse público, nem se revelem insuficientes para assegurar a futura execução contratual.

Em outras palavras, a Administração Pública não está autorizada nem a formular exigências excessivas, desprovidas de pertinência técnica ou potencialmente restritivas da competitividade, nem tampouco a estabelecer requisitos demasiadamente reduzidos que comprometam a seleção de empresas efetivamente aptas ao cumprimento das obrigações contratuais.

Incumbe-lhe, portanto, identificar, à vista das características concretas da contratação, o ponto de equilíbrio entre a máxima ampliação possível da competição e a indispensável segurança da futura execução contratual, justificando adequadamente as opções administrativas adotadas sempre que o ordenamento jurídico lhe conferir margem de discricionariedade técnica.

É sob essas premissas que passam a ser apreciadas as alegações específicas formuladas pelas Impugnantes relativamente às exigências de qualificação técnica constantes do Edital.

4.2.2 - Da exigência de que o responsável técnico integre o quadro permanente da licitante:

Sustentam algumas das Impugnantes que o Edital restringiu indevidamente as formas de comprovação do vínculo entre a empresa licitante e o profissional que atuará como responsável técnico pela execução dos serviços, ao exigir que este integre o denominado "quadro permanente" da empresa.

A alegação merece **acolhimento parcial**.

Com efeito, a **Lei nº 14.133/2021** autoriza a Administração Pública a exigir, como requisito de qualificação técnico-profissional, a demonstração de que a futura contratada disponha de profissional habilitado e com experiência compatível com o objeto licitado, incumbindo-lhe responder tecnicamente pela execução contratual.

Trata-se de exigência plenamente compatível com a finalidade da qualificação técnica, a qual se destina a assegurar que a futura contratação seja executada por profissional detentor da capacidade técnica necessária ao adequado cumprimento das obrigações contratuais.

Todavia, diversamente do que parece pressupor a redação atualmente constante do Edital, a legislação e a jurisprudência não exigem que esse vínculo necessariamente se revista de caráter permanente ou que se restrinja às hipóteses expressamente previstas no instrumento convocatório.

Com propriedade, leciona **CARLOS HENRIQUE HARPER**

**COX:**

*"É preciso se exigir prova do vínculo do profissional com a empresa licitante. Não se exige, no entanto, que haja um liame permanente e atual."*

No mesmo sentido, registra o referido autor:

*"Para comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante (Art. 30, § 1º, Inciso I, da Lei nº 8.666/1993), deve-se admitir a apresentação de cópia da carteira de trabalho (CTPS), cópia do contrato social da licitante em que conste o profissional como sócio, cópia do contrato de trabalho ou, ainda, declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada de declaração de anuência do profissional (TCU - Acórdão 1450/2022 - Plenário, Relator Vital do Rêgo)." (COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento das Contratações Públicas: conforme a Lei nº 14.133/2021. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: JusPodivm, 2026, p. 550-551).*

Referido entendimento harmoniza-se com a finalidade da própria qualificação técnico-profissional, porquanto o que efetivamente interessa à Administração

Pública é assegurar que o profissional responsável técnico possua experiência compatível com o objeto da contratação e mantenha vínculo jurídico suficiente para responder tecnicamente pela futura execução contratual, pouco importando que esse vínculo decorra da condição de sócio, diretor, empregado, responsável técnico regularmente registrado perante o conselho profissional competente ou mesmo de contrato de prestação de serviços firmado para esse específico fim, desde que juridicamente idôneo e eficaz.

Nesse contexto, a exigência de demonstração do vínculo profissional mostra-se legítima; contudo, não se revela compatível com os princípios da competitividade, da isonomia e da proporcionalidade a limitação das formas admissíveis de sua comprovação quando a legislação e a jurisprudência reconhecem outras modalidades igualmente aptas a assegurar a efetiva vinculação do profissional à execução do futuro contrato.

Diante dessas considerações, **opina esta Procuradoria pelo acolhimento parcial da impugnação neste particular**, a fim de que a redação editalícia seja adequada para admitir todas as formas juridicamente idôneas de comprovação do vínculo entre o responsável técnico e a futura contratada, inclusive aquelas reconhecidas pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, preservando-se, contudo, a possibilidade de a Administração exigir que referido profissional efetivamente participe da execução contratual, sem prejuízo de eventual substituição posterior por

profissional de qualificação técnica equivalente ou superior, mediante prévia anuência da Administração.

4.2.3 - Da possibilidade de somatório de atestados de capacidade técnico-operacional:

Sustentam algumas das Impugnantes que o Edital deixou de disciplinar expressamente a possibilidade de somatório de atestados de capacidade técnico-operacional para fins de comprovação da experiência da licitante, circunstância que, segundo alegam, poderia conduzir à interpretação de que somente seriam aceitos quantitativos constantes de um único atestado, restringindo indevidamente a competitividade do certame.

A alegação reclama algumas distinções.

A capacidade técnico-operacional destina-se a demonstrar que a empresa licitante possui experiência anterior na execução de serviços compatíveis com o objeto licitado, permitindo à Administração aferir, objetivamente, sua aptidão para cumprir as futuras obrigações contratuais.

Como regra, a comprovação dessa experiência admite a soma dos quantitativos constantes de diferentes atestados de capacidade técnica, porquanto a experiência empresarial pode ser legitimamente formada pela execução de diversos contratos ao longo de sua atuação profissional.

Nesse sentido, leciona **CARLOS HENRIQUE HARPER**

**COX:**

*"Como regra, para comprovar a experiência, é possível somar os quantitativos de serviços de mais de um atestado."*

Prossegue o autor afirmando:

*"Sendo a regra, se o termo de referência não tratar do assunto, significa que o somatório dos atestados é admitido."*

Tal entendimento encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, segundo a qual:

*"Não configura irregularidade a inexistência de regra expressa no edital permitindo o somatório de atestados de capacidade técnica. O impedimento à utilização de mais de um atestado é que demanda, além da demonstração do seu cabimento por parte do contratante, estar expressamente previsto no edital." (TCU, Acórdão nº 1.983/2014 - Plenário, Rel. Min. José Múcio Monteiro).*

A conclusão que se extrai desse entendimento é de grande relevância para a presente análise.

A possibilidade de somatório dos quantitativos não constitui exceção dependente de autorização expressa do instrumento convocatório. Ao contrário, representa a

regra geral, decorrente da própria finalidade da qualificação técnico-operacional, razão pela qual o simples silêncio do Edital acerca da matéria não conduz, por si só, à conclusão de que a Administração tenha vedado essa forma de comprovação da experiência.

Diversa é a situação em que a Administração pretende restringir ou impedir o somatório de atestados.

Nessa hipótese, tratando-se de medida potencialmente limitadora da competitividade, exige-se motivação técnica específica e contemporânea à elaboração do instrumento convocatório, demonstrando que as características do objeto licitado reclamam experiência adquirida em execução única ou contínua, em razão da complexidade técnica, logística, operacional ou gerencial da contratação.

Também sobre esse aspecto, esclarece **CARLOS HENRIQUE HARPER COX:**

*"Excepcionalmente, e mediante motivação circunstanciada, pode-se restringir o somatório de atestados ou exigir um quantitativo mínimo de experiência por atestado, desde que haja um impacto entre a quantidade de um serviço e as técnicas profissionais utilizadas."*

Em igual sentido, o Tribunal de Contas da União assentou que:

*"É vedada a imposição de limites ou de quantidade certa de atestados ou certidões para fins de comprovação de qualificação técnica. Contudo, caso a natureza e a complexidade técnica da obra ou do serviço mostrem indispensáveis tais restrições, deve a Administração demonstrar a pertinência e a necessidade de estabelecer limites ao somatório de atestados ou mesmo não o permitir no exame da qualificação técnica do licitante." (TCU, Acórdão nº 1.095/2018 - Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).*

No caso concreto, verifica-se que o Edital permaneceu silente quanto ao tema, não havendo disposição expressa vedando o somatório dos quantitativos constantes de diferentes atestados.

Nessas circunstâncias, à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, não se identifica ilegalidade apta, por si só, a justificar o acolhimento da impugnação, porquanto a ausência de previsão expressa não afasta a incidência da regra geral de admissibilidade do somatório.

Não obstante, esta Procuradoria considera recomendável que, em futuros instrumentos convocatórios, a Administração discipline expressamente a matéria, esclarecendo a admissibilidade do somatório de atestados quando essa for sua intenção, **não por imposição legal, mas em prestígio aos princípios da segurança jurídica**, da

transparência e da prevenção de controvérsias interpretativas, especialmente em certames de elevada complexidade técnica.

Diante dessas considerações, **opina esta Procuradoria pela improcedência da impugnação neste particular**, sem prejuízo da recomendação acima consignada quanto ao aperfeiçoamento redacional dos futuros editais.

4.2.4 - Da definição da equipe técnica e das parcelas de maior relevância do objeto:

Sustentam algumas das Impugnantes que o Edital não definiu de forma suficientemente objetiva quais especialidades profissionais deverão integrar a equipe técnica responsável pela futura execução contratual, limitando-se a exigir, de forma genérica, profissional regularmente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), sem especificar as áreas de formação consideradas compatíveis com a natureza do objeto licitado.

Aduzem, ainda, que o instrumento convocatório deixou de identificar, com a necessária precisão, as parcelas de maior relevância técnica do objeto e os requisitos mínimos de experiência correspondentes, circunstância que comprometeria a objetividade das exigências de habilitação técnica.

As alegações merecem análise criteriosa.

Consoante já assentado nos tópicos anteriores, compete à Administração Pública definir, durante a fase preparatória da contratação, os requisitos técnicos que reputa necessários para assegurar a adequada execução do objeto licitado, incumbindo-lhe identificar, dentre as diversas atividades que compõem a futura contratação, aquelas que efetivamente demandam demonstração específica de capacidade técnica.

Essa definição, entretanto, insere-se predominantemente no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, não competindo ao órgão de assessoramento jurídico substituir-se aos profissionais legalmente habilitados para estabelecer quais especialidades da engenharia, arquitetura ou de outras áreas do conhecimento se mostram efetivamente necessárias ao acompanhamento e à execução do objeto contratual.

No caso concreto, o objeto da contratação envolve atividades relacionadas à coleta, transporte, triagem, compostagem e destinação final de resíduos sólidos, matérias que apresentam inequívoco conteúdo técnico e multidisciplinar, cuja definição da composição da equipe profissional extrapola os limites da análise estritamente jurídica.

Por essa razão, esta Procuradoria não dispõe de elementos técnicos suficientes para afirmar que determinada modalidade específica de formação profissional – seja Engenharia Ambiental, Engenharia Sanitária, Engenharia Civil, Arquitetura ou outra

especialidade correlata – deva, necessariamente, integrar a equipe técnica exigida para a execução do contrato.

Isso, contudo, não afasta a necessidade de que as opções administrativas adotadas sejam objetivamente justificadas.

Com efeito, caso a Administração entenda necessária a exigência de determinada formação profissional específica, ou mesmo a definição de parcelas de maior relevância técnica que reclamem experiência diferenciada, tais escolhas deverão encontrar respaldo em motivação técnica elaborada pelo setor competente, demonstrando a pertinência entre as atribuições profissionais exigidas e as efetivas necessidades decorrentes da execução contratual.

A definição da equipe técnica mínima não pode decorrer de opção arbitrária nem de simples reprodução de modelos editalícios anteriormente utilizados, devendo resultar de avaliação técnica contemporânea às características concretas da contratação, observando os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da competitividade e da motivação dos atos administrativos.

Diante dessas considerações, **opina esta Procuradoria pelo acolhimento parcial das impugnações neste particular**, não para determinar a exigência de qualquer modalidade específica de formação profissional, matéria afeta à competência técnica da Administração, mas para reconhecer a necessidade de que eventual definição da equipe técnica mínima e das parcelas de maior relevância do objeto seja precedida de adequada

fundamentação técnica, elaborada pelo setor competente e devidamente refletida no instrumento convocatório.

4.2.5 - Conclusão parcial acerca das exigências de qualificação técnica:

Do exame conjunto das alegações formuladas pelas Impugnantes relativamente às exigências de qualificação técnica constantes do instrumento convocatório, conclui esta Procuradoria que parte das insurgências merece acolhimento, ao passo que outras não evidenciam vício jurídico apto, por si só, a comprometer a validade do certame.

Conforme demonstrado nos tópicos precedentes, a Administração Pública dispõe de margem de discricionariedade técnica para definir os requisitos de habilitação compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto licitado, incumbindo-lhe estabelecer as exigências que reputar necessárias à adequada execução contratual.

Essa liberdade de conformação, entretanto, encontra limites nos princípios da legalidade, da proporcionalidade, da isonomia, da competitividade e da motivação, de modo que tanto as exigências formuladas quanto a opção por não formulá-las deverão guardar pertinência objetiva com o objeto da contratação e encontrar adequada fundamentação técnica na fase preparatória do procedimento licitatório.

Assim, esta Procuradoria opinou pelo acolhimento parcial das impugnações naquilo em que se verificou a necessidade de aperfeiçoamento da disciplina editalícia referente à comprovação do vínculo do responsável técnico e à adequada fundamentação das exigências relacionadas à equipe técnica e às parcelas de maior relevância do objeto, sem, contudo, substituir-se à Administração na definição de aspectos que reclamam conhecimento técnico especializado.

De igual modo, concluiu-se que a ausência de previsão expressa acerca da possibilidade de somatório de atestados de capacidade técnico-operacional não configura, por si só, ilegalidade do instrumento convocatório, porquanto a admissibilidade do somatório constitui regra reconhecida pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, recomendando-se, todavia, que futuros editais tratem da matéria de forma expressa, em prestígio aos princípios da segurança jurídica, da transparência e da prevenção de controvérsias interpretativas.

Encerrado o exame das questões atinentes à qualificação técnica, passa esta Procuradoria à análise das alegações relativas às exigências de qualificação econômico-financeira, igualmente impugnadas por parte das licitantes.

4.3 - Das alegações relativas à qualificação econômico-financeira:

Sustentam algumas das Impugnantes que o Edital teria estabelecido exigências insuficientes quanto à qualificação econômico-financeira das licitantes, limitando-se, em essência, à apresentação de certidão negativa de feitos relativos à falência, sem exigir outros documentos previstos no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, tais como balanço patrimonial, demonstrações contábeis, índices econômico-financeiros ou relação de compromissos assumidos.

A alegação merece acolhimento parcial.

A qualificação econômico-financeira tem por finalidade permitir à Administração aferir se a futura contratada dispõe de capacidade mínima para suportar os encargos econômicos decorrentes da execução contratual, honrar seus compromissos financeiros e manter a regularidade da prestação dos serviços durante toda a vigência do ajuste.

No caso concreto, trata-se de contratação de serviços contínuos, de relevante impacto administrativo, operacional, sanitário e ambiental, relacionados à coleta, transporte, triagem, compostagem e destinação final de resíduos sólidos. Cuida-se, portanto, de objeto cuja execução pressupõe estrutura operacional, disponibilidade financeira, capacidade de gestão e estabilidade mínima da futura contratada.

Nesse contexto, a exigência exclusiva de certidão negativa de falência revela-se, ao menos em tese, insuficiente para demonstrar a real capacidade

econômico-financeira das licitantes, sobretudo diante da envergadura e da continuidade dos serviços pretendidos.

Isso não significa, contudo, que caiba à Procuradoria substituir-se à Administração na definição específica dos documentos, índices, percentuais ou parâmetros econômico-financeiros a serem exigidos no instrumento convocatório.

Com efeito, a **Lei nº 14.133/2021** admite a exigência de outros documentos voltados à aferição da capacidade econômico-financeira, inclusive balanço patrimonial, demonstrações contábeis, relação de compromissos assumidos e, quando cabível, capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, observados os limites legais e os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e competitividade.

A escolha concreta desses requisitos, entretanto, deve decorrer de avaliação administrativa motivada, compatível com o vulto, o risco, a complexidade e a natureza continuada da contratação, não competindo ao órgão jurídico definir, em substituição aos setores técnicos competentes, quais índices contábeis ou parâmetros econômico-financeiros devem ser adotados.

Registre-se, ainda, que a **Lei nº 14.133/2021** não veda, por si só, a participação de empresas em recuperação judicial em procedimentos licitatórios, devendo eventual restrição observar a jurisprudência dos órgãos de controle e a situação concreta da empresa, especialmente quando houver plano de recuperação homologado judicialmente.

Dessa forma, a impropriedade verificada não reside propriamente na ausência deste ou daquele documento específico, mas na falta de demonstração de que a Administração tenha efetivamente avaliado, de forma motivada, se a exigência exclusiva da certidão negativa de falência seria suficiente para resguardar o interesse público diante das características da contratação.

Assim, **opina esta Procuradoria pelo acolhimento parcial das impugnações neste particular**, a fim de que a Administração reavalie, de forma técnica e motivada, as exigências de qualificação econômico-financeira constantes do instrumento convocatório, especialmente considerando o vulto, a continuidade, a complexidade operacional e os riscos inerentes à execução dos serviços, promovendo, se for o caso, o aperfeiçoamento do Edital e do Termo de Referência quanto a esse ponto.

4.3.1 - A tutela do meio ambiente como fundamento constitucional e legal das exigências de habilitação:

A alegação deduzida pelas Impugnantes, no sentido de que o Edital deixou de exigir documentos de regularidade ambiental indispensáveis ao exercício de parte das atividades integrantes do objeto licitado, demanda análise que transcende a mera verificação da existência ou inexistência de determinado documento específico.

Com efeito, a questão deve ser examinada a partir do regime jurídico constitucional e legal de

proteção ao meio ambiente, bem como das regras que disciplinam a habilitação técnica nas licitações públicas.

A **Constituição da República** atribuiu ao meio ambiente a condição de bem jurídico de especial relevância, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Art. 225). Da mesma forma, conferiu competência comum aos entes federativos para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (Art. 23, VI), além de consagrar, entre os princípios da ordem econômica, a defesa do meio ambiente (Art. 170, VI).

Nesse contexto constitucional, as contratações públicas não podem ser concebidas como instrumentos voltados exclusivamente à obtenção da proposta mais vantajosa sob o aspecto econômico. Ao contrário, devem igualmente observar o conjunto de normas de ordem pública destinadas à tutela de interesses difusos, dentre os quais se destaca a proteção ambiental.

É justamente nesse cenário que se inserem as exigências de habilitação fundadas em legislação especial. A **Lei nº 14.133/2021**, ao disciplinar a qualificação técnica dos licitantes, admite expressamente que a Administração exija documentos destinados à comprovação do atendimento de requisitos previstos em leis específicas aplicáveis à atividade objeto da contratação.

Dessa forma, sempre que o exercício de determinada atividade depender, por imposição da legislação ambiental, da prévia obtenção de licenciamento, autorização ou cadastro específico, a Administração poderá – e, conforme as circunstâncias concretas, deverá – exigir a demonstração dessa regularidade como condição de habilitação, não por liberalidade, mas como decorrência lógica do dever de selecionar empresa juridicamente apta a executar validamente o objeto contratual.

Cumpre registrar, entretanto, que essa constatação não conduz à conclusão de que toda e qualquer contratação relacionada à limpeza urbana exija, indistintamente, a apresentação das mesmas licenças ambientais. A identificação dos documentos efetivamente exigíveis depende da natureza das atividades compreendidas no objeto licitado e da legislação ambiental incidente sobre cada uma delas, matéria que será examinada no tópico seguinte.

4.3.2 - Da necessária correlação entre as exigências ambientais e as atividades efetivamente integrantes do objeto licitado:

Assentadas as premissas constitucionais e legais que disciplinam a matéria, impõe-se examinar a forma pela qual tais exigências se projetam sobre o objeto da presente contratação.

Conforme já consignado em tópico anterior deste Parecer, o objeto licitado reúne, em lote único, diversas

atividades materialmente distintas, compreendendo, entre outras, a coleta e o transporte de resíduos sólidos urbanos, a operação da usina municipal de triagem e compostagem, a destinação final dos rejeitos em aterro sanitário licenciado, bem como a coleta e destinação de resíduos provenientes da construção civil, galhadas e demais resíduos especiais.

Essa circunstância assume especial relevância para o deslinde da presente controvérsia.

Isso porque as atividades acima mencionadas não se submetem, necessariamente, ao mesmo regime jurídico ambiental, podendo cada uma delas encontrar-se sujeita a exigências próprias decorrentes da legislação ambiental aplicável, do órgão licenciador competente e das normas técnicas específicas incidentes sobre a respectiva atividade.

Nessa perspectiva, não se mostra juridicamente adequado afirmar, de forma genérica, que toda e qualquer empresa interessada na execução do objeto deva apresentar indistintamente as mesmas licenças ambientais, tampouco concluir, em sentido oposto, que nenhuma exigência dessa natureza possa integrar a fase de habilitação.

A solução jurídica reclama exame individualizado das atividades efetivamente compreendidas no objeto contratual.

Com efeito, caso determinada parcela do objeto dependa, por força de legislação ambiental específica, de prévio licenciamento, autorização ou cadastro obrigatório para o regular exercício da atividade, a Administração

deverá avaliar, mediante manifestação técnica competente, a necessidade de exigir a correspondente comprovação ainda na fase de habilitação, nos termos do **Art. 67, Inciso IV**, da **Lei nº 14.133/2021**, por se tratar de requisito decorrente de legislação especial.

Essa avaliação mostra-se particularmente relevante em contratações como a presente, nas quais coexistem atividades de coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos, cada qual potencialmente submetida a regimes jurídicos ambientais distintos.

Nessa linha, observa esta Procuradoria que tanto a jurisprudência dos Tribunais de Contas quanto a prática administrativa contemporânea revelam tendência no sentido de admitir a exigência de documentos de regularidade ambiental quando estes constituam pressupostos legais para o exercício das atividades contratadas, sem que isso represente restrição indevida à competitividade do certame.

Todavia, a definição concreta das licenças, autorizações e cadastros ambientais efetivamente exigíveis extrapola a competência estritamente jurídica desta Procuradoria, reclamando análise técnica especializada acerca da natureza de cada atividade integrante do objeto, da legislação ambiental incidente e das atribuições do órgão ambiental competente.

Assim, compete ao setor técnico da Administração proceder à identificação das atividades sujeitas a licenciamento ambiental e verificar, para cada uma delas, quais requisitos decorrem diretamente da legislação

especial, refletindo essa análise no Termo de Referência e, por consequência, no instrumento convocatório.

4.3.3 - Da necessidade de reavaliação técnica das exigências ambientais:

À vista das considerações anteriormente expendidas, conclui esta Procuradoria que a controvérsia instaurada pelas Impugnantes não deve ser solucionada mediante a simples inclusão ou exclusão indiscriminada de documentos ambientais no instrumento convocatório.

A adequada solução da questão pressupõe prévia identificação, pela Administração Municipal, das atividades efetivamente sujeitas a licenciamento ambiental ou a outros requisitos previstos em legislação especial, de modo a estabelecer, com fundamento técnico, quais documentos deverão integrar a fase de habilitação e quais permanecerão restritos à execução contratual.

Tal providência revela-se especialmente necessária no presente caso, tendo em vista que o objeto licitado reúne atividades distintas – coleta, transporte, triagem, compostagem e destinação final de resíduos sólidos –, as quais podem sujeitar-se a regimes jurídicos ambientais igualmente distintos, não sendo juridicamente adequado presumir identidade de tratamento para todas elas.

Cumprido registrar que a definição dessas exigências reclama conhecimento técnico especializado, não competindo ao órgão jurídico substituir-se aos

profissionais ou órgãos ambientais responsáveis pela análise da matéria.

Todavia, incumbe à Procuradoria consignar que a legislação ambiental e a **Lei nº 14.133/2021** impõem à Administração o dever de avaliar previamente a incidência de requisitos legais específicos sobre as atividades objeto da contratação, refletindo essa análise no planejamento da contratação, no Termo de Referência e, por conseguinte, no instrumento convocatório.

Nesse contexto, entende esta Procuradoria que a Administração deverá, por ocasião da revisão do procedimento licitatório, promover análise técnica específica acerca das exigências ambientais aplicáveis ao objeto, recomendando-se, dentre outros aspectos, a verificação:

- a)** da necessidade de licenciamento ambiental das atividades compreendidas na contratação;
- b)** da regularidade ambiental do empreendimento destinado à destinação final dos resíduos sólidos;
- c)** da eventual obrigatoriedade de inscrição da empresa em cadastros ambientais previstos na legislação especial, quando exigíveis em razão da atividade desenvolvida;
- d)** da distinção entre documentos destinados à demonstração da habilitação técnica e aqueles próprios da fase de execução contratual;
- e)** da compatibilidade entre as exigências ambientais estabelecidas e a natureza de cada uma das atividades integrantes do objeto licitado.

Seria interessante que o Órgão Requisitante, na avaliação que deverá fazer, pudesse contar com o apoio de Engenheiro Ambiental. Embora este Procurador não detenha os conhecimentos técnicos necessários, recomenda especial atenção à necessidade de se exigir ou não:

- 1. Licença Ambiental de Operação (LO) ou documento equivalente;**
- 2. Licença Ambiental de Operação do Aterro Sanitário;**

Agora, a definição de quais tipos de licenças ambientais podem ou devem ser exigidas e para quais serviços incumbe mesmo ao Órgão Técnico.

A adoção dessas providências permitirá que o futuro instrumento convocatório observe, simultaneamente, os princípios da legalidade, da proteção ao meio ambiente, da competitividade, da proporcionalidade, da motivação e da segurança jurídica, reduzindo significativamente o risco de futuras impugnações e assegurando maior estabilidade à contratação administrativa.

#### 4.3.4 - Conclusão Parcial:

À vista do exposto, conclui esta Procuradoria que as alegações formuladas pelas Impugnantes quanto às exigências ambientais merecem acolhimento parcial.

Não se mostra juridicamente possível afirmar, de forma abstrata, que todas as atividades compreendidas no objeto licitado reclamem as mesmas licenças, autorizações ou cadastros ambientais, tampouco concluir que nenhuma exigência dessa natureza deva integrar a fase de habilitação.

A solução da controvérsia exige a prévia identificação, mediante manifestação técnica competente, das atividades efetivamente sujeitas à incidência da legislação ambiental, cabendo à Administração verificar, para cada uma delas, quais requisitos decorrem de lei especial e, conseqüentemente, deverão ser refletidos no Termo de Referência e no instrumento convocatório, na forma autorizada pelo **Art. 67, Inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.**

Opina, assim, esta Procuradoria pelo acolhimento parcial das impugnações neste ponto, para que, por ocasião da revisão do procedimento licitatório, a Administração promova a reavaliação técnica das exigências ambientais incidentes sobre o objeto da contratação, incorporando ao futuro Edital apenas aquelas que se revelarem pertinentes, necessárias e juridicamente exigíveis à luz da legislação ambiental aplicável.

4.4 - Da alegada ausência de planilha analítica de composição de custos:

As Impugnantes **Ft Service Administrativo e Tecnológico Ltda.** e **G L Santos & Cia Ltda. (Trans GP)** sustentam que o instrumento convocatório teria

apresentado apenas o valor global estimado da contratação, deixando de disponibilizar planilha analítica detalhada de composição dos custos, memória de cálculo do orçamento estimado, composição do BDI, quantitativos individualizados de mão de obra, encargos sociais, produtividade operacional, depreciação da frota, consumo estimado de combustível e demais elementos que teriam servido de base para a formação do preço estimado da contratação.

Segundo alegam, essa omissão comprometeria a transparência do certame, dificultaria a formulação de propostas seguras pelos licitantes e impediria a adequada aferição da exequibilidade das propostas, invocando, para tanto, de forma genérica, os Arts. 18, 23 e 59 da Lei nº 14.133/2021, além do Acórdão nº 2.622/2013-Plenário do Tribunal de Contas da União.

A irresignação, contudo, **não merece acolhimento**, pelas razões que passam a ser expostas.

Inicialmente, observa-se que as Impugnantes limitaram-se a invocar dispositivos da **Lei nº 14.133/2021** de forma genérica, sem indicar os respectivos incisos, parágrafos ou comandos normativos que entenderiam violados, circunstância que, embora não inviabilize a apreciação da matéria, fragiliza a fundamentação jurídica da impugnação.

No mérito, importa distinguir institutos jurídicos que, embora relacionados entre si, não se confundem.

O orçamento estimado da contratação, elaborado durante a fase preparatória da licitação, tem por finalidade fornecer à Administração Pública parâmetro objetivo para aferição da compatibilidade econômica das propostas apresentadas, devendo ser construído mediante critérios técnicos, pesquisa mercadológica e utilização das fontes admitidas pela **Lei nº 14.133/2021**.

Diversa, entretanto, é a formação do preço empresarial, cuja composição depende da estrutura administrativa, operacional, logística, financeira e tributária de cada licitante, variando conforme fatores próprios da atividade econômica desenvolvida por cada empresa, tais como composição da frota, custos de manutenção, consumo de combustível, política de recursos humanos, encargos efetivamente suportados, metodologia de cálculo de despesas indiretas, margem de lucro e demais elementos inerentes à gestão empresarial.

Não se mostra juridicamente exigível, portanto, que a Administração Pública elabore previamente planilha reproduzindo a estrutura interna de custos das futuras contratadas, substituindo-se às próprias empresas na formulação de suas propostas comerciais.

Ao contrário, a legislação impõe à Administração o dever de elaborar orçamento estimado idôneo e adequadamente fundamentado, sem que isso implique a necessidade de reconstrução da engenharia econômica individual de cada potencial licitante.

No caso concreto, conforme consta dos elementos encaminhados a esta Procuradoria, o orçamento estimado

foi obtido mediante pesquisa mercadológica de preços, utilizando-se referências extraídas de contratações públicas similares, contratos administrativos, bases oficiais de consulta e demais parâmetros admitidos pela legislação de regência, metodologia que, em princípio, revela-se compatível com o disposto no **Art. 23 da Lei n° 14.133/2021**.

É certo que boas práticas de planejamento podem recomendar, em determinadas hipóteses, maior detalhamento dos estudos orçamentários internos, especialmente em contratações de elevada complexidade.

Todavia, tal circunstância não autoriza concluir que a Lei imponha, como requisito obrigatório de validade do instrumento convocatório, a elaboração de planilha detalhada reproduzindo todos os componentes econômicos da futura proposta comercial das licitantes.

Conseqüentemente, não se verifica, sob esse aspecto, ilegalidade apta a justificar a retificação do Edital ou o acolhimento da pretensão deduzida pelas Impugnantes.

**V - SÍNTESE CONCLUSIVA:**

Ao longo da presente manifestação jurídica procedeu-se ao exame conjunto das impugnações administrativas apresentadas pelas empresas **ENGTEC Projetos e Obras Ltda., Aerocon Solution Ltda., FT Service Administrativo e Tecnológico Ltda.** e **GLS Santos & Cia. Ltda. (TRANS GP)**, cujas alegações, embora formuladas

sob perspectivas parcialmente distintas, concentram-se em reduzido número de questões jurídicas comuns, apreciadas por esta Procuradoria segundo metodologia temática, em observância aos princípios da motivação, da racionalidade administrativa e da economia processual.

No desenvolvimento da presente análise, buscou-se preservar a necessária distinção entre o controle jurídico de legalidade, próprio da atividade consultiva da Procuradoria Jurídica, e as escolhas administrativas de natureza eminentemente técnica, cuja definição incumbe aos órgãos competentes da Administração Municipal.

Partindo dessa premissa, concluiu-se que parcela significativa das insurgências formuladas pelas impugnantes não evidencia, por si só, afronta direta ao ordenamento jurídico, revelando, em grande medida, divergências quanto às opções técnicas adotadas durante a fase preparatória da contratação, matérias cuja revisão somente se justifica quando ausente motivação idônea, verificada manifesta irrazoabilidade ou constatada incompatibilidade com a legislação aplicável.

Não obstante, a análise do procedimento revelou igualmente situações que reclamam aperfeiçoamento do instrumento convocatório, seja mediante complementação da motivação administrativa, seja mediante revisão de determinadas exigências editalícias, especialmente quando indispensáveis para conferir maior objetividade aos requisitos de habilitação, reforçar a segurança jurídica do certame e assegurar adequada observância aos princípios da competitividade, da proporcionalidade, da

isonomia, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Dentre todas as questões examinadas, destacou-se, entretanto, aquela relativa à opção administrativa pela reunião dos diversos serviços em lote único.

Conforme demonstrado ao longo deste Parecer, a contratação integrada de serviços distintos constitui solução juridicamente admissível, desde que precedida de motivação técnica e econômica específica, contemporânea à prática do ato administrativo e apta a demonstrar, de forma objetiva, que a excepcional concentração do objeto representa alternativa mais vantajosa do que o parcelamento previsto como diretriz geral pela **Lei nº 14.133/2021**.

No caso concreto, contudo, verificou-se que os documentos disponibilizados aos licitantes e encaminhados a esta Procuradoria não evidenciam fundamentação suficiente apta a justificar a excepcional adoção do lote único, limitando-se o Termo de Referência a remeter ao Estudo Técnico Preliminar, documento que não integra a documentação acessível aos interessados nem foi apresentado em extrato de suas partes não sigilosas.

Tal deficiência não constitui mera irregularidade formal de reduzida relevância. Ao contrário, compromete a própria transparência da decisão administrativa, impede o adequado exercício do contraditório administrativo pelos particulares, dificulta o controle pelos órgãos de fiscalização e inviabiliza a demonstração objetiva da vantajosidade da

solução excepcional adotada, circunstâncias que comprometem a validade jurídica da opção administrativa atualmente constante do procedimento.

As demais matérias apreciadas ao longo deste Parecer – especialmente aquelas relativas à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira, às exigências ambientais, às parcelas de maior relevância técnica, aos critérios de comprovação da experiência anterior e à metodologia de elaboração do orçamento estimado –, embora igualmente relevantes, admitem solução mediante aperfeiçoamento da fase preparatória, preservando-se, sempre que possível, a competência técnica dos órgãos administrativos responsáveis pela definição do objeto e dos requisitos da futura contratação.

Nessa perspectiva, entende esta Procuradoria que o procedimento licitatório deverá ser submetido à competente revisão administrativa, de modo que a Administração Municipal possa, mediante adequada instrução técnica, reavaliar os aspectos apontados ao longo desta manifestação, promovendo, quando entender pertinente, os ajustes necessários ao Edital, ao Termo de Referência e aos demais documentos integrantes da fase preparatória, especialmente no tocante à motivação da estruturação do objeto e à precisão das exigências técnicas relacionadas à futura execução contratual.

**VI – CONCLUSÃO:**

À vista de todo o exposto, observados os limites da atuação consultiva desta Procuradoria Jurídica e ressalvada a competência decisória da autoridade administrativa competente, conclui-se:

**I - quanto à aglutinação dos serviços em lote único,** que assiste razão às Impugnantes, uma vez que a opção administrativa pela contratação integrada não foi acompanhada de motivação técnica e econômica contemporânea apta a justificar o afastamento da regra geral do parcelamento do objeto, circunstância que compromete a validade do procedimento licitatório.

**II - quanto às exigências de qualificação técnica,** entende esta Procuradoria que parte das alegações merece acolhimento, especialmente no que se refere à necessidade de adequação das formas admitidas para comprovação do vínculo do responsável técnico, bem como ao aperfeiçoamento das disposições relativas às parcelas de maior relevância e à explicitação de aspectos que confirmam maior objetividade ao procedimento, preservando-se, entretanto, a discricionariedade técnica da Administração na definição das exigências pertinentes ao objeto da contratação.

**III - quanto à qualificação econômico-financeira,** conclui-se que o Termo de Referência comporta aperfeiçoamentos, recomendando-se que a Administração reavalie, sob critérios técnicos, a suficiência das exigências atualmente previstas, observando a natureza, a complexidade e o vulto econômico da futura contratação.

**IV - quanto às exigências ambientais,** opina-se pelo acolhimento parcial das impugnações, devendo a Administração promover análise técnica específica acerca das atividades integrantes do objeto, identificando, à luz da legislação ambiental aplicável, quais licenças, autorizações e cadastros efetivamente constituem requisitos de habilitação, refletindo essa conclusão no Termo de Referência e no futuro instrumento convocatório.

**V - quanto à alegada ausência de planilha analítica de composição de custos,** entende esta Procuradoria que não assiste razão às Impugnantes, porquanto a legislação não impõe à Administração a elaboração da estrutura interna de custos das futuras licitantes, mostrando-se juridicamente suficiente, em princípio, a utilização de orçamento estimado elaborado mediante pesquisa mercadológica idônea, observado o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

**DISPOSITIVO:**

Ante todo o exposto, ressalvado o superior juízo da autoridade competente e observada a natureza meramente opinativa da presente manifestação jurídica, **esta Procuradoria Jurídica opina:**

- a) pelo acolhimento parcial das impugnações** apresentadas, nos termos da fundamentação constante deste Parecer;
- b) pela anulação do presente procedimento licitatório,** em razão da ausência de motivação jurídica e técnica suficiente para justificar a excepcional adoção da contratação em lote único, sem prejuízo das demais adequações apontadas ao longo desta manifestação;

**c)** pela elaboração de novo Estudo Técnico Preliminar, ou pela disponibilização daquele já existente, caso tenha sido regularmente elaborado, assegurando-se sua publicidade na forma da **Lei nº 14.133/2021**, a fim de demonstrar o cabimento da aglutinação dos serviços licitados em lote único;

**d)** pela revisão do Termo de Referência, incorporando-se as adequações jurídicas e técnicas indicadas neste Parecer, especialmente quanto à motivação da estruturação do objeto, aos requisitos de habilitação técnica, às exigências ambientais e aos demais aspectos apontados na fundamentação;

**e)** após implementadas as providências pertinentes, pela elaboração e publicação de novo instrumento convocatório, observadas as disposições da **Lei nº 14.133/2021**.

É, "*sub censura*", o parecer.

Itamogi, 04 de Julho de 2.026.

**Roberto D. Carte**

**Procurador do Município**

**Classe Especial**