DECISÃO ADMINISTRATIVA

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL de **Concorrência nº 002/2026**

PROCESSO Nº VLC – 020505/000176/2025

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital apresentada pela empresa **Multiply Serviços de Manutenção Ltda.**, em face do Edital da Concorrência em epígrafe, cujo objeto consiste na "*contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção, conservação e manejo de áreas verdes, paisagismo e manutenção de espaços públicos no Município de Valença*".

Em síntese, a impugnante sustenta que o edital apresentaria supostas irregularidades, especialmente:

A. ausência de quantitativos detalhados que permitiriam a adequada formulação das propostas;
B. incompatibilidade entre o modelo de contratação adotado e o Sistema de Registro de Preços;
C. possível comprometimento da competitividade do certame.

É o relatório.

Passa-se à análise e fundamentação das alegações equivocadas da inpugnante.

II – ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

1. DA NATUREZA DO OBJETO LICITADO

Inicialmente, cumpre destacar que o objeto da licitação consiste na prestação de serviços de manutenção urbana e conservação de áreas verdes, atividades típicas de serviços comuns de engenharia.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 6º, inciso XXI, alínea "a":

> *"serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens."*

Os serviços previstos no edital — tais como poda, manejo de vegetação, manutenção de áreas verdes, limpeza e conservação de espaços públicos — enquadram-se plenamente nesse conceito legal.

Trata-se de atividades operacionais, rotineiras e padronizáveis, amplamente executadas no âmbito da Administração Pública.

A doutrina especializada reforça essa compreensão ao afirmar que serviços comuns de engenharia são aqueles que apresentam baixa complexidade técnica e podem ser definidos mediante especificações usuais do mercado, especialmente em atividades de manutenção e conservação de bens públicos (ZÊNITE. Nova Lei de Licitações: elementos a serem considerados na caracterização de obras comuns. Curitiba: Zênite, 2025).

2. DA COMPATIBILIDADE COM O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A impugnante sustenta que o Sistema de Registro de Preços seria incompatível com o objeto da licitação.

Entretanto, tal alegação não encontra respaldo na legislação.

A Lei nº 14.133/2021 define o Sistema de Registro de Preços em seu art. 6º, inciso XLV:

> *"sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização (...) de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras."*

Observa-se que a própria definição legal contempla prestação de serviços e obras, não havendo qualquer vedação quanto à sua utilização para serviços de engenharia.

O sistema de registro de preços possui justamente a finalidade de viabilizar contratações futuras conforme a necessidade da Administração, sendo amplamente utilizado em serviços cuja demanda apresenta caráter variável.

A doutrina especializada também reconhece a adequação do Sistema de Registro de Preços para contratações de serviços de engenharia de natureza repetitiva e padronizada.

Conforme destaca a literatura especializada,

> *Enunciado: É possível a contratação de serviços comuns de engenharia com base em registro de preços quando a finalidade é a manutenção e a conservação de instalações*

prediais, ***em que a demanda pelo objeto é repetida e rotineira****. (grifo nosso) (TCU, Acórdão nº 3.605/2014, Plenário.)* (ZÊNITE. Na visão do TCU, é cabível registro de preços para a contratação de serviços de engenharia? Curitiba: Zênite, 2020).

3. DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO POR DEMANDA

A impugnante sustenta que a ausência de quantitativos detalhados inviabilizaria a formulação das propostas.

Todavia, tal alegação desconsidera a própria natureza das contratações realizadas por meio do Sistema de Registro de Preços.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 18, que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento da contratação.

Nos serviços de manutenção urbana, a demanda pode variar ao longo do tempo, sendo comum que a Administração estabeleça estimativas globais, parâmetros territoriais e critérios de execução, executando os serviços conforme a necessidade efetiva.

A doutrina administrativa também ressalta que a ata de registro de preços não gera obrigação imediata de contratação pela Administração, constituindo apenas compromisso de futura e eventual contratação conforme a necessidade administrativa.

Do mesmo modo, destaca-se que o Sistema de Registro de Preços permite reduzir o número de licitações e realizar contratações conforme a necessidade da Administração, não havendo obrigação de aquisição do quantitativo registrado.

> ***É inegável as vantagens produzidas pelo sistema de registro de preços****, tais como: (a)* ***redução da quantidade de licitações****, em virtude da desnecessidade de realizar certames seguidos com objetos semelhantes; (b)* ***eliminação do fracionamento de despesa,*** *visto que o registro de preços deve ser precedido de procedimento licitatório; (c) não há obrigação de a Administração adquirir o quantitativo registrado; e (d)* ***possibilidade de maior economia de escala****, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ata de registro de preços, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até um ano.* (DOTTI, Marines. A utilização do sistema de registro de preços na contratação de serviços contínuos. Curitiba: Zênite, 2020).

Destaca-se que no caso concreto o critério de julgamento é o maior percentual de desconto (em tabela referencial de preços que seria utilizada como base dos valores). E o valor máximo a ser contratado é o valor consignado no valor total do certame, ou seja: R$13.940.869,64. Esse item será esmiuçado a seguir.

4. DO CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MAIOR DESCONTO

O edital adota o critério de julgamento maior desconto, modalidade expressamente prevista na Lei nº 14.133/2021.

Dispõe o art. 6º, inciso XXXVIII:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:*
>
> ...

> *XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser:*
>
> *a) menor preço;*
>
> *b) melhor técnica ou conteúdo artístico;*
>
> *c) técnica e preço;*
>
> *d) maior retorno econômico;*
>
> *e)* ***maior desconto;*** *(grifo nosso)*

Nesse modelo, os licitantes apresentam percentual de desconto sobre valores referenciais previamente estabelecidos pela Administração, in casu, os valores das tabelas referenciais.

A própria legislação prevê, em seu art. 24:

> *"Na hipótese de licitação em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o preço estimado ou o máximo aceitável constará do edital da licitação."*

Esse modelo é amplamente utilizado em contratos de manutenção e conservação, pois permite flexibilidade operacional sem comprometer a competitividade.

De se dizer – apenas para ilustrar –, muitas vezes diversos municípios se juntam em consórcio para esse tipo de contratação de maior desconto em tabela referencial. Basta a

impugnante consultar o PNCP ou mesmo o google que facilmente será remetido para esse modelo já utilizado antes mesmo do advento da NLCC.

Ex positis, no caso em tela não há que se falar em planilhas de composição de custos, haja vista que a referência são os preços constantes da "tabela referencial", **sobre o qual o licitante ofertará o MAIOR DESCONTO. Os lances serão sucessivos visando maior desconto sobre o valor global da licitação.**

A referência de preços adotada pela Administração consiste em tabela referencial oficial, sobre a qual o licitante ofertará o maior percentual de desconto, conforme previsto no instrumento convocatório.

Nesse modelo de contratação, os lances são sucessivos e incidem sobre o valor global da licitação, tendo como base os preços constantes da tabela referencial adotada pela Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a adoção desse modelo em contratações de obras e serviços de engenharia quando utilizado o critério de julgamento por maior desconto, inclusive reconhecendo que, nessa hipótese, a apresentação detalhada de composições de custos unitários pode ser dispensável, quando o orçamento estimado da Administração já se encontra devidamente estruturado em sistema de referência.

Nesse sentido, destaca-se o entendimento firmado no Acórdão nº 1197/2014 – Plenário do TCU, segundo o qual, em licitações cujo critério de julgamento seja o maior desconto sobre orçamento previamente definido, o percentual ofertado pelo licitante incide linearmente sobre os itens constantes do orçamento estimado, não sendo necessária a apresentação de composição detalhada de custos unitários pelo licitante.

E, conforme decisão do TCU em processos recentes de contratação por maior percentual de desconto – constante do **Acórdão TCU 1354/2025**:

> *67. (...) a primeira recomendação acima decorre do fato de que a Lei 14.133/2021, ao contrário da Lei do RDC, não trouxe um comando claro no sentido de que o desconto ofertado deveria incidir linearmente sobre todos os itens da planilha. Porém, **se fosse admitida a apresentação de descontos diferenciados para cada item, a licitação pelo maior desconto seria desvirtuada em uma típica licitação do tipo menor preço**. A lei deve ser interpretada com base no princípio de que não tem palavras ou dispositivos inúteis. Se o legislador adotou dois critérios de julgamento (menor preço ou maior desconto), tais critérios devem ser diferentes entre si.*
>
> *68. Por fim, a recomendação constante da alínea "b" acima deriva da situação tratada no Acórdão 1197/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Substituto André Luís de Carvalho, no âmbito do qual apresentei voto revisor com as seguintes considerações:*
>
> *"5. **Inicialmente, cabe indagar se a falta das composições de custo unitário constitui ou não vício insanável, ou seja, se a ausência tais peças é idônea para ensejar a imediata desclassificação da proposta**.*
>
> *6. Para responder à questão, é preciso não perder de vista que o estamos diante de uma licitação no âmbito do RDC, sob o regime*

> *de empreitada por preço global cujo critério de julgamento foi o de maior desconto. Nesse passo, aplica-se o art. 19, §§ 2º e 3º, da Lei 12.462/2011, que dispõem:*
>
> *'§ 2º* ***O julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais termos aditivos.***
>
> *§ 3º* ***No caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório.' (grifos acrescido)***

Aqui cabe esclarecer à impugnante, o desconto ofertado incidirá sobre cada item da tabela referencial de forma linear.

(**Vale o parêntese – a impugnação impetrada nos parece mais um pedido de esclarecimento quanto ao tipo de certame, relativamente novel – do que uma impugnação**)

Seguindo o voto e o arcabouço da explicação do TCU na conclusão em caso concreto semelhante:

> *"7. Desse modo, a partir do momento em que o Consórcio Fronteiras ofertou o desconto de 4% sobre o valor orçado pelo Dnocs, esse valor percentual, por absoluta imposição legal,*

incide sobre todos os preços unitários do orçamento estimado constante do instrumento convocatório, os quais, por simples juízo de subsunção, passam a constituir os preços unitários do proponente.

8. Dessa forma, com as devidas vênias de estilo, não cabe afirmar que o licitante deve formalmente demonstrar que o percentual de desconto incide linearmente sobre cada item de serviço, uma vez que tal fato independe de sua expressa vontade e decorre diretamente da lei.

...

*69. Assim, acolhendo minha proposição, o Acórdão 1197/2014-TCU-Plenário deu ciência ao jurisdicionado que**, "em licitações realizadas sob o Regime Diferenciado de Contratações, com critério de julgamento "maior desconto", a declaração do licitante no sentido de que "adota como suas as composições de custos unitários constantes dos sistemas de referências utilizados na licitação" torna dispensável a apresentação detalhada desses elementos"**.*

*70. **Embora a licitação tratada no referido acórdão tenha sido regida pelo RDC, considero que tal comando pode ser aplicado aos certames regidos pela Lei 14.133/2021, considerando a elevada similitude entre os dispositivos aplicáveis**.*

Diante do exposto, voto pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de junho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator"

Destaca-se! No caso de maior percentual de desconto, mesmo em licitações que trazem planilhas específicas de composição de custos no Edital, o próprio TCU entende desnecessária sai apresentação.

Essa dúvida só reflete um desconhecimento com a dinâmica desse tipo de disputa visando maior desconto, quiçá sobre tabelas referenciais de desconto.

Contudo, buscando a participação da impugnante – no sentido da manutenção da ampla competitividade e transparência – visa a presente decisão não só responder a impugnação, mas esclarecer as aparentes dúvidas da licitante, visando sua participação, bem como todas as demais.

No mesmo sentido para que não paire dúvidas quanto ao maior percentual de desconto sobre o valor global, o TCU Acórdão 315/2025 - Plenário:

4. Assim, há possível violação do disposto no art. 34, § 2º, da Lei 14.133/2021, que determina que o julgamento pelo critério de maior desconto deve ter como referência o preço global do edital, bem como violação do princípio da competitividade, previsto no art. 5º da mesma lei, e do objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração.

> *5. Diante desses elementos, há risco evidente de dano ao Erário, especialmente considerando que licitantes que ofereceram descontos maiores foram desclassificados.*

Destarte ressaltar, não há que se falar em desconto máximo estando a aplicação do desconto sobre o valor global (e não em itens planilhados) em perfeita consonância com a NLCC e com o entendimento do TCU.

Por fim, no presente item, cabe mais um esclarecimento à empresa impugnante: quanto ao alegado na peça de impugnação que o edital menciona "*o Termo de Referência no item 12.12.1 anota: 12.12. Critério de Medição 12.12.1. O controle e o acompanhamento dos serviços serão feitos por meio de medições realizadas no local, TENDO COMO BASE A PLANILHA ORÇAMENTÁRIA ELABORADA PELA CONTRATADA, quando for o caso, e aprovada pela Fiscalização, devendo ao final ser atestada a entrega pelo...*" não se trata de um erro escancarado do Edital, mas sim de um erro escancarado de entendimento do modelo de contratação e de atenção ao texto, haja vista estar se tratando d elaboração de planilha pelo contratado, após a assinatura do instrumento contratual. Esse modelo de contratação exige que o licitante elabore a planilha com base nas tabelas referenciais para que sejam validadas e aceitas pela Administração – então contratante. (à semelhança da contratação integrada).

Por isso o uso da tabela referencial. Ela servirá de parâmetro (com o devido desconto) para os preços e a demanda ditará a composição com base nesses parâmetros.

5. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

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

Nos casos de contratação de obras e serviços de engenharia, o orçamento pode ser obtido a partir de sistemas oficiais de custos, como EMOP, SINAPI ou outros sistemas adotados pelo ente federativo.

A administração está se utilizando de valores constantes das tabelas referenciais oficiais adotadas no ordenamento brasileiro, amplamente utilizadas e aceitas pelos órgãos de controle. Aliás, qualquer orçamento de engenharia se extrai das mesmas. Nesse interim, considerando que no maior percentual de desconto o valor base para a oferta do desconto é o valor global da licitação, entendemos compreendida a questão.

Assim, a Administração dispõe de instrumentos técnicos adequados para a definição do orçamento estimado da contratação.

6. DA ARGUIÇÃO QUANTO AO BDI

Nas licitações de obras públicas, a composição do BDI deve considerar a incidência das contribuições **PIS e COFINS no percentual total de 3,65% (0,65% de PIS e 3,00% de COFINS)**, conforme entendimento consolidado do **Tribunal de Contas da União**, que estabelece esse parâmetro como referência para a elaboração de orçamentos públicos. Tal entendimento decorre da adoção do **regime cumulativo dessas contribuições para fins de referência orçamentária**, garantindo padronização e isonomia entre os licitantes. Esse parâmetro encontra respaldo na jurisprudência do TCU, especialmente no **Acórdão 2622/2013 – Plenário do TCU**, que estabelece diretrizes para a composição do BDI em obras públicas.

Além disso, o percentual de **3,65% para PIS e COFINS** também é indicado no manual **Orientações para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas**, publicado pelo TCU, que orienta a Administração Pública a adotar essas alíquotas como referência na elaboração de planilhas orçamentárias.

No âmbito estadual, a mesma referência é observada no **Boletim Mensal de Custos da EMOP**, publicado pela **Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro**, o qual utiliza igualmente os percentuais de **0,65% para PIS e 3,00% para COFINS** na estruturação do BDI adotado em seus orçamentos de referência para obras públicas.

7. DA INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 9º que é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar situações que comprometam ou restrinjam o caráter competitivo do processo licitatório.

No caso concreto, não se verifica qualquer exigência desproporcional ou restritiva.

Ao contrário, **o modelo de contratação adotado tende a ampliar a competitividade**, pois permite a participação de empresas com diferentes estruturas operacionais e custos.

7.1. Da qualificação técnica exigida no edital

Outro ponto levantado na impugnação refere-se às exigências de qualificação técnica previstas no edital, as quais, segundo a impugnante, seriam excessivas ou potencialmente restritivas à competitividade.

Todavia, tal alegação não procede.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente a possibilidade de a Administração exigir comprovação de capacidade técnica como forma de assegurar que o contratado possua aptidão para executar o objeto do contrato.

Apesar do art. 67 da referida lei estabelecer a restrição da documentação técnoca, conforme mencionado na peça impugnatória, **a legislação autoriza expressamente a exigência de comprovação de experiência prévia compatível com o objeto licitado**.

No caso concreto, as exigências de qualificação técnica previstas no edital mostram-se diretamente relacionadas à natureza dos serviços a serem executados, **consistentes em atividades de manutenção urbana, manejo de vegetação, conservação de áreas públicas e serviços correlatos**.

Tais atividades demandam capacidade operacional mínima, equipamentos adequados e experiência prévia compatível, a fim de garantir a correta execução contratual e evitar riscos à Administração Pública.

7.2. Da pertinência das exigências técnicas do edital

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada no sentido de que a Administração Pública pode exigir comprovação de experiência anterior compatível com o objeto licitado, desde que haja pertinência entre a exigência e a natureza da contratação.

Nesse sentido, destaca-se a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União, que dispõe:

> *"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes (...)* ***é legal a exigência de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às do objeto licitado.****" (grifo nosso)*

Esse entendimento decorre da necessidade de a Administração assegurar que o futuro contratado possua condições técnicas efetivas de executar o objeto, evitando riscos de inexecução contratual.

Nesse mesmo sentido, o TCU reiteradamente reconhece que a exigência de qualificação técnica não constitui restrição à competitividade quando estiver relacionada ao objeto da contratação;

Outrossim, a Administração possui discricionariedade técnica para definir o nível mínimo de capacidade exigido, desde que respeitados os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Entre os precedentes do Tribunal de Contas da União que tratam da matéria, destaca-se o Acórdão 1.214/2013 – Plenário, que reconhece a legitimidade da exigência de qualificação técnico-operacional quando necessária para garantir a adequada execução do objeto contratual.

Neste ponto recomendamos que a impugnante leia atentamente as notas explicativas em cada exigência que foram inseridas no Edital não por acaso, mas para que a licitante

tenha pleno conhecimento da fundamentação de cada exigência inserida como exigência para salvaguardar a contratação de vulto expressivo.

Sob pena de redundância, trazemos à baila todas as notas para melhor leitura de cada solicitação de qualificação do Edital:

NOTA EXPLICATIVA 1: As exigências relativas à qualificação técnica se coadunam com a jurisprudência do E. Tribunal de Contas da União, bem como com o disposto pelo art. 67, IV, da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, as licenças são exigíveis por conta da necessidade de licenciamento ambiental, em razão da prática de atividade potencialmente poluidora, conforme julgado que segue:

> A exigência de regularidade ambiental como critério de qualificação técnica é legal, desde que não represente discriminação injustificada entre os licitantes, uma vez que objetiva garantir o cumprimento da obrigação contratual e é essencial para que o objeto da licitação seja executado sem o comprometimento do meio ambiente.
>
> (Acórdão n. 6047/2015, Rel. Min. Raimundo Carreiro, Segunda Câmara, j. 25.08.2015)

No mais, em relação à experiência mínima de 3 (três) anos é adequada à jurisprudência consolidada, não constituindo caráter restritivo à competividade.

Além disso, o Anexo VIII da Instrução Normativa n. 05, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, admite a exigência de experiência mínima, para fins de comprovação da qualificação técnica-operacional.

> Nas contratações de obras e serviços, as exigências de qualificação técnica devem admitir a experiência anterior do

> licitante em obras ou serviços com características semelhantes ou de complexidade superior, e não necessariamente idênticas, às do objeto pretendido pela contratante.
>
> (Acórdão n. 298/2024, Rel. Min. Vital do Rêgo, Plenário, j. 28.02.2024)
>
> ...
>
> Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração Pública poderá exigir do licitante: (...) b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados; * ...
>
> As disposições existentes na Instrução Normativa MPOG 2/2008, que foi revogada pela IN-Seges/MPDG 5/2017, são aplicáveis às contratações de serviços pela Administração Pública, não versando tais atos normativos sobre a contratação de obras públicas. (Acórdão n. 719/2019, Rel. Min. Benjamin Zymler, Plenário, j. 04.04.2008)

Seguindo o mesmo entendimento, o relativo ao percentual de 50% (cinquenta por cento) para fins de comprovação da capacidade técnica-operacional, recai sobre as parcelas de maior relevância da contratação da contratação.

No caso da contratação de serviços que envolvam jardinagem, capina química, limpeza e higienização de reservatórios de água, além da coleta e transporte de resíduos verdes, a legislação ambiental federal, estadual e municipal impõe obrigações às empresas para que obtenham as licenças necessárias antes de realizarem essas atividades.

Essas licenças visam assegurar que a empresa adotará procedimentos e práticas que minimizem ou eliminem riscos ao meio ambiente e à saúde humana.

No Estado do Rio de Janeiro, o Decreto Estadual n. 44.820/2014 regulamenta as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, enquanto a legislação federal, como a Lei n. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e a Lei Complementar n. 140/2011, estabelece a competência para o licenciamento ambiental.

NOTA EXPLICATIVA 2: A exigência de licença ambiental expedida por órgão competente se justifica para garantir que a empresa adote práticas adequadas de controle ambiental, conforme exigido pelo Decreto n. 44.820/2014.

Além disso, a Lei n. 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) impõe a necessidade de gerenciamento adequado dos resíduos gerados pelas atividades de jardinagem.

NOTA EXPLICATIVA 3:

A exigência de uma licença ambiental específica para essa atividade é fundamental para assegurar que a empresa utiliza esses produtos de acordo com as normas de segurança ambiental e sanitária, minimizando os riscos de poluição e degradação ambiental;

NOTA EXPLICATIVA 4: A licença de operação para essas atividades, emitida por órgãos ambientais competentes, visa assegurar que os resíduos sejam destinados a locais adequados e tratados de forma que não gerem poluição ou degradação ambiental, em conformidade com as normas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a legislação estadual do Rio de Janeiro.

Logo, a manutenção dessas exigências de licenciamento ambiental em um processo licitatório não apenas assegura o cumprimento das normas legais ambientais, mas também previne potenciais danos ao meio ambiente e à saúde pública, promovendo o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade socioambiental.

Tais exigências estão em consonância com a Lei n. 14.133/2021, que permite à Administração Pública estabelecer condições para garantir a qualificação técnica e a idoneidade das empresas contratadas, desde que essas condições sejam pertinentes e proporcionais à natureza e ao risco das atividades a serem contratadas.

Na contratação de serviços de limpeza, a comprovação de capacidade tecnológica semelhante é um elemento fundamental para assegurar que a empresa contratada possua a expertise necessária para realizar as atividades com a qualidade e eficiência esperadas.

Esse requisito visa garantir que o prestador de serviços não apenas tenha experiência anterior, mas também esteja tecnicamente preparado para lidar com as especificidades do serviço licitado, utilizando tecnologias adequadas e modernas.

7.3. Da necessidade de proteção do interesse público

A exigência de qualificação técnica também se justifica pela necessidade de proteção do interesse público, especialmente em contratações que envolvem serviços continuados de manutenção e conservação de espaços públicos.

A Administração Pública possui o dever de adotar medidas que reduzam os riscos de contratação de empresas sem capacidade técnica adequada.

Nesse sentido, a doutrina especializada destaca que a qualificação técnica possui a função de assegurar a execução eficiente do contrato administrativo, evitando situações de paralisação de serviços ou execução inadequada do objeto.

Conforme destaca a literatura especializada, a qualificação técnica constitui instrumento essencial para garantir que a Administração Pública contrate empresas aptas a executar adequadamente o objeto licitado, funcionando como mecanismo de proteção do interesse público.

Assim, exigir comprovação mínima de experiência compatível com o objeto não representa restrição indevida à competitividade, mas sim medida legítima de gestão de riscos contratuais.

A exigência de qualificação técnica também se justifica pela necessidade de proteção do interesse público, especialmente em contratações que envolvem serviços continuados de manutenção e conservação de espaços públicos, cuja execução inadequada pode acarretar prejuízos à Administração e à coletividade.

A Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional como forma de assegurar que o licitante possui condições efetivas de executar o objeto da contratação, conforme previsto em seu art. 67.

Nesse contexto, a qualificação técnica constitui instrumento destinado a mitigar riscos contratuais, garantindo que a Administração celebre contrato com empresa que possua experiência e estrutura compatíveis com a complexidade e dimensão dos serviços a serem executados.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a exigência de qualificação técnica não configura restrição à competitividade quando estiver relacionada à natureza do objeto licitado, sendo legítima a exigência de experiência anterior compatível com os serviços a serem executados.

Nesse sentido, destaca-se a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União:

> *"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das empresas licitantes, é legal a exigência de atestados de execução de obras ou serviços com características semelhantes às do objeto licitado."*

Assim, a exigência de comprovação de experiência prévia compatível com o objeto da contratação **não** constitui limitação indevida à competitividade, **mas sim medida necessária para assegurar a adequada execução do contrato administrativo e a proteção do interesse público.**

7.4. Da razoabilidade das exigências constantes do edital

No caso concreto, a análise do edital e das notas técnicas constantes do processo administrativo evidencia que as exigências de qualificação técnica guardam relação direta com o objeto contratado; são compatíveis com a natureza dos serviços de manutenção urbana; não extrapolam os limites estabelecidos pela legislação.

Além disso, as exigências constantes do edital estão alinhadas com as boas práticas de planejamento da contratação, previstas no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que determina que a fase preparatória deve considerar todos os aspectos técnicos que possam interferir na execução do contrato.

Dessa forma, não se identifica qualquer irregularidade nas exigências de qualificação técnica estabelecidas no edital.

Ao contrário, tais exigências mostram-se necessárias e proporcionais, sendo plenamente compatíveis com a legislação vigente e com a jurisprudência dos Tribunais de Contas.

8. DO DIMENSIONAMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA INDICAÇÃO DAS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA

No que se refere ao dimensionamento das exigências de qualificação técnica previstas no edital — especialmente quanto aos quantitativos mínimos de comprovação de execução anterior — cumpre esclarecer que tais parâmetros não foram fixados de forma arbitrária, mas decorrem diretamente das análises técnicas realizadas na fase de planejamento da contratação.

Conforme dispõe o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve ser caracterizada pelo planejamento da contratação, com base em estudos técnicos – ETP – que demonstrem a necessidade da contratação e a adequação das exigências estabelecidas no instrumento convocatório.

No caso concreto, os parâmetros utilizados para a definição da qualificação técnica foram estabelecidos com base no Estudo Técnico Preliminar elaborado pela Administração, o qual analisou:

a. a extensão territorial das áreas objeto da manutenção;
b. a natureza contínua dos serviços;
c. a complexidade operacional das atividades envolvidas;
d. a necessidade de mobilização de equipes e equipamentos adequados para execução dos serviços.

A partir dessas análises técnicas, definiu-se o dimensionamento mínimo de experiência

anterior necessário para demonstrar a capacidade operacional das empresas interessadas em participar do certame.

Tal medida tem como finalidade assegurar que o futuro contratado possua experiência compatível com a dimensão dos serviços a serem executados, evitando riscos de execução inadequada ou interrupção dos serviços públicos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a Administração possui discricionariedade técnica para estabelecer exigências de qualificação compatíveis com o objeto da contratação, desde que tais exigências sejam proporcionais e devidamente justificadas.

Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente decidido que é legítima a exigência de comprovação de capacidade técnico-operacional mediante apresentação de atestados que demonstrem a execução anterior de serviços com características semelhantes às do objeto licitado, podendo a Administração exigir quantitativos mínimos desde que compatíveis com as parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto.

Tal entendimento encontra respaldo, entre outros, no Acórdão nº 1214/2013 – Plenário do Tribunal de Contas da União que abordou estudos para formulação de sugestões para contratação de serviços contínuos.

> *"Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:*
>
> *...*
>
> *§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância* ***ou*** *valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a*

> *4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. (grifo nosso)"*

Destaca-se que: a lei menciona "**ou**" e não, "e", sendo assim, ou a parcela de maior relevância técnica - que é o caso – e, não, o correspondente a 4% do valor total, *in casu*;

Mais adiante, complementa:

> *§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.*

No que se refere às parcelas de maior relevância, estas foram definidas com base nos serviços de maior incidência e recorrência na execução do objeto, identificados a partir da análise da dinâmica operacional dos serviços de manejo e manutenção de áreas verdes no território abrangido pela contratação. Tal critério visa assegurar que os licitantes demonstrem capacidade técnico-operacional compatível com as atividades que representam a parcela mais significativa tecnicamente da execução contratual, em estrita observância ao princípio da proporcionalidade.

Nesse ínterim, **a metodologia adotada para a definição da área de abrangência da contratação, bem como para a identificação das parcelas de maior relevância técnica e operacional do objeto, encontra-se devidamente descrita no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência**, documentos que integram o processo

administrativo da contratação e que foram disponibilizados como anexos do Edital, garantindo pleno acesso a todos os interessados.

Conforme visto, a presente contratação foi estruturada sob o Sistema de Registro de Preços, com execução sob demanda e julgamento pelo maior percentual de desconto sobre tabelas referenciais. Nesses casos, a Administração trabalha com estimativas técnicas e parâmetros referenciais de planejamento, devidamente fundamentados nos documentos que instruem o certame.

Quanto à alegação apresentada pelo impugnante no parágrafo 49, no sentido de que o edital não teria detalhado quantitativos específicos relativos ao horto ou ao volume de processamento de resíduos verdes, verifica-se que tal interpretação não procede. O instrumento convocatório não condiciona a qualificação técnica à comprovação de quantitativos vinculados à área total mencionada, limitando-se a exigir a demonstração de experiência prévia em atividades compatíveis com o objeto licitado, tais como a operação de unidade de processamento de resíduos verdes e a gestão ou operação de horto municipal.

Dessa forma, verifica-se que a Administração definiu as parcelas de maior relevância com base em critérios técnicos, operacionais e devidamente motivados desde a fase do planejamento e estruturação do Estudo Técnico Preliminar, constante dos documentos que compõem o Edital, inexistindo qualquer restrição indevida à competitividade ou ausência de fundamentação.

Assim, não procede a alegação apresentada pelo impugnante, restando demonstrado que o edital observa os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, transparência e competitividade, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o entendimento consolidado do Tribunal de Contas

Dessa forma, conclui-se que o dimensionamento da qualificação técnica previsto no edital se encontra devidamente motivado, proporcional e compatível com o objeto da contratação, não configurando qualquer violação aos princípios da competitividade ou da isonomia.

9. QUADRO DE CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS ARGUMENTOS DA IMPUGNAÇÃO E A ANÁLISE DA ADMINISTRAÇÃO

Com o objetivo de conferir maior clareza à presente decisão administrativa, apresenta-se a seguir quadro sintético contendo a correspondência entre os principais argumentos apresentados na impugnação e a respectiva análise realizada pela Administração Pública.

Alegação da Impugnante	Síntese da Alegação	Fundamentação da Administração
Quantitativos detalhados	Edital não permitiria adequada formulação das propostas.	Utilização do Sistema de Registro de Preços e critério de maior desconto sobre tabela referencial. Amparo na Lei 14.133/2021 e jurisprudência do TCU.
SRP	Alegação de que o objeto não seria compatível com o Sistema de Registro de Preços.	A Lei 14.133 admite SRP para serviços e obras (art. 6º, XLV). Jurisprudência do TCU reconhece uso para serviços repetitivos.

Competitividade	Exigências do edital seriam restritivas.	Não há exigências desproporcionais. Observância dos princípios da competitividade, legalidade e isonomia (Lei 14.133).
Critério de maior desconto	Dúvidas sobre aplicação do critério e planilhas de custos.	O critério é expressamente previsto na Lei 14.133. Desconto incide sobre tabela referencial conforme entendimento do TCU.
BDI e orçamento	Questionamentos sobre parâmetros do BDI.	Orçamento baseado em tabelas referenciais oficiais como EMOP e SINAPI, conforme art. 23 da Lei 14.133 e jurisprudência do TCU.
Qualificação técnica	Exigências seriam excessivas.	A Lei 14.133 permite comprovação de capacidade técnica (art. 67). Súmula 263 do TCU exigência de admite atestados que guardem semelhança com o objeto.
Dimensionamento técnico	Quantitativos mínimos seriam indevidos.	Parâmetros definidos no Estudo Técnico Preliminar conforme art. 18 e 67 da Lei 14.133 e precedentes do TCU.

III – CONCLUSÃO

Em conclusão, cabe consignar que a única impugnação aparenta mais suscitar questões de dúvidas do que propriamente apresenta impugnação.

Por esse motivo a presente resposta trouxe e esmiuçou as questões de forma mais didática, com jurisprudências mais atuais do TCU, haja vista que a impugnação impetrada faz referência a precedentes que não refletem integralmente a evolução normativa trazida pela Lei Federal nº 14.133/2021, e até inaplicáveis às inovações advindas com a NLCC e o novel modelo de contratação que demanda um conhecimento mais aguçado dos procedimentos introduzidos pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Diante da análise realizada e dos elementos de direito da mais atualizada doutrina e sua lídima compreensão, conclui-se que:

A. O objeto licitado caracteriza-se como serviço comum de engenharia e o Sistema de Registro de Preços é plenamente compatível com a natureza da contratação, não sendo cabível a alegação de ausência de planilha de composição de custos, haja vista que a licitação visa maior percentual de desconto sobre tabela referencial, com base no valor global, na forma da lei;

B. O modelo de contratação e o Sistema de Registro de Preços é amplamente utilizado para serviços contínuos e está em consonância com a NLCC e a jurisprudência mais atualizada do TCU, sendo o critério de julgamento por maior previsto e utilizado para esse tipo de contratação (expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021);

C. Não há violação aos princípios da competitividade, da isonomia ou da legalidade, estando a licitação em consonância com todos os princípios constitucionais da legislação vigente atualizada.

IV – DECISÃO

Diante do exposto,

CONHECE-SE da impugnação apresentada, por preencher os requisitos de admissibilidade, contudo, NO MÉRITO, NEGA-SE PROVIMENTO, mantendo-se integralmente as disposições do Edital da Concorrência nº 002/2026.

Valença, 13 de Março de 2026.

gov.br Documento assinado digitalmente
VANESSA CRISTINA PEREIRA FRAGA
Data: 13/03/2026 14:24:14-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Vanessa Cristina Pereira Fraga

Agente de Contratação