Concorrência Eletrônica nº 005/2025

Processo Administrativo nº 013/2024

DECISÃO ACERCA DE IMPUGNAÇÃO

I - RELATÓRIO

Cuida-se de IMPUGNAÇÃO interposta pela empresa AMÉRICA LATINA ENGENHARIA LTDA, CNPJ nº 10.568.340/0001-77, em face o Edital de Concorrência Eletrônica n° 005/2025, cujo objeto é REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual contratação de empresa para elaboração de Diagnóstico Ambiental Preliminar e Projetos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRADs).

A empresa apresenta pedido de impugnação, apontando que (i) a ausência de disponibilização do ETP como anexo ao edital viola o princípio da publicidade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como o direito do licitante de elaborar suas propostas de maneira adequada, uma vez que, sem acesso a esse documento, o licitante fica impossibilitado de compreender a motivação e a pertinência das exigências de qualificação; (ii) as parcelas de maior relevância, que deveriam nortear os requisitos de habilitação, são, na verdade, as de menor porte; (iii) embora tenham sido exigidos atestados que comprovem a execução de projetos de recuperação de áreas degradadas com, no mínimo, 150.000 m², não há, em toda a planilha, nenhum item que corresponda a um projeto dessa dimensão; (iv) a exigência prevista no item 12.3.4.2.2.1 do Termo de Referência, que estabelece um número mínimo de projetos, é manifestamente ilegal, por contrariar a vedação expressa contida na parte final do art. 67, § 2º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, é o Relatório.

II - ADMISSIBILIDADE

A petição de impugnação foi protocolada pela empresa AMÉRICA LATINA ENGENHARIA LTDA, através do Portal de Compras Públicas no dia 30/10/2025, às 16h59min, conforme permitido pelo item 15.1 do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/2025 do CIM-AMUNESC. Considerando

que a data para abertura e julgamento das propostas está designada para o dia 07/11/2025, a partir das 09h01min, a impugnação é tempestiva.

Portanto, por ser tempestiva, recebo a presente impugnação.

III - MÉRITO

Diante dos aspectos iniciais, passamos a analisar a legalidade das exigências solicitadas pelo impugnante no âmbito do Edital de Concorrência Eletrônica nº 005/2025.

a) Ausência de disponibilização do ETP como anexo ao edital.

O impugnante alega que a ausência de disponibilização do ETP como anexo ao edital constitui flagrante desrespeito ao princípio da publicidade, previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como prejudica a adequada elaboração das propostas pelos licitantes, uma vez que estes ficam impossibilitados de compreender a motivação da licitação e a pertinência das exigências de qualificação.

Ocorre que a Lei nº 14.133/2021 não impõe a obrigatoriedade de que o ETP integre o edital de licitação. O § 3º do art. 54 estabelece, expressamente, que os documentos elaborados na fase preparatória que eventualmente não tenham integrado o edital e seus anexos deverão ser disponibilizados **após a homologação** do certame, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP):

> Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
> (...)
> § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

O ETP é instrumento de natureza interna, integrante da fase preparatória da contratação, cujo objetivo é subsidiar a elaboração do Termo de Referência e demais documentos do processo. É nesse documento que a Administração analisa as alternativas de solução, define a viabilidade técnica e econômica da contratação e justifica a opção pela solução adotada. Assim, o

ETP serve de fundamento para a construção do Termo de Referência, mas não se destina à formulação das propostas pelos licitantes.

Todos os elementos necessários à elaboração das propostas como objeto, especificações técnicas, condições de execução, critérios de julgamento e exigências de habilitação constam de forma completa e suficiente no Termo de Referência e no edital, atendendo plenamente ao princípio da publicidade e à isonomia entre os concorrentes.

Ressalta-se que o próprio Tribunal de Contas da União, ao examinar o tema no Acórdão nº 2273/2024-TCU-Plenário, reconheceu que não há dispositivo na Lei nº 14.133/2021 que imponha a inclusão do ETP como anexo do edital, destacando, inclusive, que sua publicação pode gerar preocupações em razão dos riscos de conflito de informações entre o estudo e o Termo de Referência:

> **Não verifico na Lei 14.133/2021 nenhum dispositivo que estabeleça que o estudo técnico preliminar deve ser um anexo do edital de licitação.** Ao contrário, a regulamentação federal procedida pela Instrução Normativa Seges 58/2022 prevê, em seu art. 13, a possibilidade de classificar o documento como sigiloso, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Existe uma disposição na Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) estabelecendo a divulgação do ETP no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) somente após a homologação do certame, **in verbis**:
> "*Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).*
> [...]
> *§ 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.*"
> **A divulgação do ETP como um anexo do edital, embora não seja expressamente vedada, faz surgir algumas preocupações tais como:**
> a) o elevado risco de informações conflitantes entre o ETP e o projeto básico ou termo de referência, já que estes artefatos de planejamento podem alterar as soluções/especificações que foram preliminarmente delineadas no ETP ou, ainda, complementar/detalhar tais soluções e alternativas;
> b) a inadequação de que critérios de julgamento e habilitação acabem constando apenas do ETP, quando deveriam constar do edital e/ou do termo de referência, como observado nestes autos, induzindo os licitantes à apresentação de propostas com documentação incompleta;
> c) a necessidade de revisar e compatibilizar o ETP após a elaboração do termo de referência e/ou projeto básico no caso de estes artefatos de planejamento modificarem alguma disposição do estudo técnico preliminar, gerando um retrabalho desnecessário;

> d) o aumento potencial de pedidos de impugnação ou esclarecimento de dúvidas baseados em informações que estão contidas no ETP; e
> e) a grande quantidade de informações existentes no ETP que não são de interesse dos potenciais concorrentes, aumentando desnecessariamente o volume de documentos e dados a serem analisados pelos licitantes, aumentando, por conseguinte, os custos de transação com o setor público.
> (...)
> **Em suma, julgo que a publicação do ETP em conjunto com o instrumento convocatório não seja obrigatória**, mas, caso a equipe de planejamento de contratação do órgão promotor do certame considere que a divulgação do ETP melhor embase os licitantes para sua participação no processo, não vejo nenhum óbice quanto à sua publicação, desde que os riscos de informações conflitantes com o TR sejam mitigados previamente.
> Nesse sentido, não subsiste nenhuma ilegalidade na publicação do ETP, a não ser que tal documento possua informações protegidas pelo sigilo ou sensíveis, que não devam ser disponibilizadas ao mercado. Sendo assim, a decisão pela publicação ou não do ETP deve ficar à cargo do órgão licitante, de acordo com as características do objeto a ser licitado e respeitando as particularidades de cada caso concreto. (grifo nosso)

Dessa forma, não há ilegalidade na ausência do ETP como anexo ao edital, tampouco prejuízo à formulação das propostas pelos licitantes, visto que todas as informações essenciais para essa finalidade foram devidamente apresentadas no Termo de Referência e demais documentos do processo licitatório.

b) Qualificação Técnica Operacional

Suscita o impugnante que a exigência prevista no item 12.3.4.1.4.1 do Termo de Referência de atestado comprovando a execução de projeto(s) de recuperação de área(s) degradada(s) com, no mínimo, 150.000 m² é irrazoável e desproporcional, uma vez que não há nenhum item do edital que corresponda a projeto de tal dimensão. Ademais, alega que, nos requisitos de habilitação deveriam constar as parcelas de maior relevância do edital, no entanto, as parcelas que atualmente norteiam tais requisitos são, na realidade, as de menor porte.

Todavia, cumpre esclarecer que os itens PRAD - Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas, compreendidos entre 100.001 m² e 150.000 m², constituem parcelas de maior relevância, nos termos do art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

> 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.
> § 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.

Conforme o item 1.3 do edital, o valor estimado total da licitação é de R$ 29.731.235,99 (vinte e nove milhões setecentos e trinta e um mil duzentos e trinta e cinco reais e noventa e nove centavos). Somente os itens PRAD de 100.001 a 150.000 m² (itens 25 e 31 do edital) totalizam o valor estimado de R$ 8.667.591,64 (oito milhões seiscentos e sessenta e sete mil quinhentos e noventa e um reais e sessenta e quatro centavos), correspondendo a aproximadamente 29% do valor total da licitação, superando, portanto, o critério de 4% definido no §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 para caracterização de parcela de maior relevância.

Dessa forma, os PRADs com dimensões entre 100.001 m² e 150.000 m² constituem, de fato, parcelas de maior relevância da licitação, justificando plenamente a exigência de atestados para esses itens.

Outrossim, o quantitativo solicitado para atestados respeita o limite de 50% previsto no §2º do mesmo artigo. Considerando os itens que preveem PRADs de 150.000 m² e multiplicando pela quantidade requerida pelos municípios para esses itens (itens 25 e 31), obtém-se um total de 4.200.000 m², enquanto o limite de 50% seria 2.100.000 m².

Ainda, considerando que esses itens preveem terrenos com dimensões entre 100.000 m² e 150.000 m², é possível considerar apenas a menor metragem. Nesse caso, multiplicando-se pela quantidade requerida pelos municípios para esses itens, obtém-se um total de 2.800.000 m², enquanto o limite de 50% seria 1.400.000 m².

Cumpre destacar que, conforme previsto no item 12.3.4.1.5 do Termo de Referência, **é permitido o somatório de atestados para atendimento do quantitativo requerido**, de modo que o quantitativo exigido está significativamente abaixo do máximo que poderia ser requerido, sendo, portanto, plenamente razoável e legal.

Dessa forma, não há que se falar em desproporcionalidade ou irrazoabilidade na exigência do atestado, estando integralmente em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

c) Qualificação técnica profissional:

O impugnante alega que a exigência prevista no item 12.3.4.2.2.1, que estabelece um número mínimo de projetos, é manifestamente ilegal, por contrariar a vedação expressa contida na parte final do art. 67, § 2º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021:

> De forma ainda mais grave, o item **12.3.4.2.2.1** do Edital exige:
> "Realização de no mínimo 5 (cinco) projetos (plano) de recuperação de área degradada ou Projeto(s) de Recuperação de Área(s) Degradada(s) com no mínimo 5.000 m2;"
> Esta cláusula é **manifestamente ilegal**, pois contraria a vedação expressa contida na parte final do já citado **Art. 67, § 2°, I, da Lei 14.133/2021:**
> "[...] limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos;" (grifo nosso)

De pronto, cumpre destacar que a base jurídica apresentada pelo impugnante não encontra respaldo na legislação vigente, uma vez que o parágrafo segundo do art. 67 citado como fundamento da impugnação não possui incisos. O §2º deste artigo trata exclusivamente do limite de 50% (cinquenta por cento) a ser exigido para os atestados, vedando apenas limitações quanto a prazo e locais específicos para sua apresentação, senão vejamos:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> (...)
> § 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.
> § 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

Dessa forma, verifica-se que a alegação de ilegalidade formulada pelo impugnante não se sustenta. O quantitativo mínimo exigido no item 12.3.4.2.2.1. do Termo de Referência - Anexo V do edital, consistente na realização de no mínimo cinco projetos de recuperação de área degradada ou projetos com área mínima de 5.000 m², respeita integralmente o limite de 50% previsto no §2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, prestados os esclarecimentos requeridos, CONHEÇO a presente impugnação, tendo em vista sua tempestividade, para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE** o pedido da impugnante.

Joinville, 04 de novembro de 2025.

SIMONE SCHRAMM

Diretora Executiva do CIM-AMUNESC

