

Referência: Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Pesca

Processo nº: 2026.227.000002-8-PR

Assunto: Impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/2026

Objeto: Reforma e ampliação do Centro de Abastecimento e Polo Agroalimentar de Campos dos Goytacazes – CEASCAM.

Parecer jurídico nº 124.001 /2026

PARECER JURÍDICO

EMENTA

LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. ART. 164 DA LEI Nº 14.133/2021. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ORÇAMENTO ESTIMATIVO. ART. 23. CRITÉRIOS DE INEXEQUIBILIDADE. ART. 59, §3º. PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO. ART. 15. GARANTIA CONTRATUAL. ARTS. 96 E 98. SUBCONTRATAÇÃO. ART. 122. CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. ART. 67. TRATAMENTO DIFERENCIADO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006. PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, COMPETITIVIDADE, RAZOABILIDADE E EFICIÊNCIA. IMPUGNAÇÃO CONHECIDA. ACOLHIMENTO PARCIAL APENAS PARA FINS DE APERFEIÇOAMENTO DA MOTIVAÇÃO ADMINISTRATIVA. MANUTENÇÃO DO EDITAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação administrativa apresentada pela empresa **CONSTRUSAN SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 28.955.565/0001-41, em face do Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/2026, destinada à contratação de empresa especializada para execução das obras de reforma e ampliação do Centro de

Abastecimento e Polo Agroalimentar de Campos dos Goytacazes – CEASCAM, cujo valor estimado perfaz o montante de R\$ 13.008.944,71.

A impugnante sustenta, em síntese:

I – supostas irregularidades na composição orçamentária e na metodologia adotada para análise da inexequibilidade das propostas;

II – ilegalidade da exigência de acréscimo de 30% na qualificação econômico-financeira para consórcios;

III – ausência de motivação técnica para a exigência de garantia contratual de 5%;

IV – restrição excessiva à subcontratação mediante fixação do percentual de 4% para definição das parcelas de maior relevância;

V – desproporcionalidade dos quantitativos exigidos para comprovação da capacidade técnico-operacional;

VI – suposta ilegalidade do afastamento dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Vieram os autos à Procuradoria Geral do Município para manifestação.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE E DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente, impõe-se examinar os pressupostos de admissibilidade da presente impugnação, especialmente quanto à legitimidade ativa da impugnante e à observância do prazo legal para sua apresentação.

A disciplina jurídica da impugnação aos instrumentos convocatórios encontra-se prevista no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual:

"Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame."



A norma consagra mecanismo de controle preventivo da legalidade dos procedimentos licitatórios, conferindo ampla legitimidade para questionamento do ato convocatório, independentemente da demonstração de direito subjetivo à contratação, bastando a existência de interesse juridicamente qualificado na preservação da regularidade do certame e da observância dos princípios que regem a atividade administrativa.

No caso concreto, verifica-se que a empresa **CONSTRUSAN SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA.** atua no segmento econômico compatível com o objeto licitado, possuindo potencial condição de participante da disputa, circunstância que evidencia seu interesse jurídico no procedimento licitatório e lhe confere legitimidade para suscitar eventuais vícios ou irregularidades que, em seu entendimento, possam comprometer a legalidade, a competitividade, a isonomia entre os licitantes ou a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

De igual modo, constata-se que a insurgência foi apresentada em momento anterior à abertura da sessão pública, observando o marco temporal estabelecido no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual se mostra tempestiva.

Cumprido destacar que o juízo de admissibilidade da impugnação limita-se à verificação dos requisitos formais de legitimidade e tempestividade, não implicando, por si só, reconhecimento da procedência das alegações deduzidas, as quais serão apreciadas em exame de mérito específico, à luz da legislação aplicável, dos elementos constantes dos autos e das justificativas técnicas produzidas pelos setores competentes.

Diante do exposto, estando presentes os pressupostos legais de admissibilidade, **entende-se pelo conhecimento da impugnação apresentada, passando-se à análise individualizada das questões suscitadas pela impugnante.**

III – DO MÉRITO

III.1 – Da alegada irregularidade na composição orçamentária, da Administração Local da Obra e dos critérios de aferição da inexequibilidade das propostas

A impugnante sustenta, em síntese, a existência de vício na composição orçamentária do empreendimento, argumentando que o item denominado **Administração Local da Obra** não estaria acompanhado de justificativa técnica suficiente, bem como que o instrumento convocatório não apresentaria metodologia expressa para análise da exequibilidade das propostas, em suposta afronta aos artigos 23, 40 e 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, após exame dos elementos constantes dos autos, não se verifica a ocorrência de ilegalidade apta a comprometer a higidez do orçamento estimativo, tampouco se identifica irregularidade capaz de ensejar a retificação do edital ou a suspensão do certame.

Inicialmente, cumpre destacar que a elaboração do orçamento estimativo constitui atividade eminentemente técnica, inserida na esfera de discricionariedade especializada da Administração, devendo observar critérios de mercado, parâmetros oficiais de custos e metodologias compatíveis com a natureza do empreendimento, em conformidade com o disposto no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

No âmbito das contratações de obras e serviços de engenharia, a própria legislação estabelece parâmetros específicos para formação dos preços de referência, privilegiando a utilização de sistemas oficiais de custos, notadamente aqueles previstos na legislação federal e amplamente reconhecidos pelos órgãos de controle.

Da análise do Projeto Básico, das planilhas orçamentárias e da documentação técnica que instrui o procedimento, verifica-se que o orçamento da contratação foi elaborado mediante utilização de referências oficiais de custos, contemplando bases **SINAPI, EMOP, SICRO e composições próprias**, circunstância que evidencia a observância das diretrizes estabelecidas pelo artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 e pelos entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União.

A jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a adoção de sistemas oficiais de referência constitui mecanismo idôneo para conferir objetividade, transparência e confiabilidade à formação do orçamento estimativo das contratações públicas de engenharia, sendo admissível, inclusive, a utilização de composições próprias quando devidamente justificadas e compatíveis com as peculiaridades do empreendimento.

Nesse contexto, a simples irresignação da licitante em relação a determinado item da planilha não possui o condão de infirmar a presunção de legitimidade dos atos administrativos, sobretudo quando desacompanhada de demonstração técnica concreta

acerca da existência de sobrepreço, incompatibilidade mercadológica, inadequação metodológica ou desconformidade com os parâmetros oficiais adotados.

No que concerne especificamente ao item **Administração Local da Obra**, observa-se que se trata de componente ordinariamente integrante dos orçamentos de obras públicas, destinado à cobertura dos custos indiretos relacionados à gestão do empreendimento, abrangendo despesas com equipe técnica permanente, supervisão, apoio administrativo, segurança, instalações provisórias, controle tecnológico, entre outras atividades indispensáveis ao adequado acompanhamento da execução contratual.

Sua previsão encontra respaldo em orientações técnicas amplamente difundidas pelos órgãos de controle, sendo reconhecida como parcela legítima da composição de custos das obras públicas.

Não obstante, por cautela administrativa e em prestígio aos princípios da transparência, motivação e publicidade, recomenda-se que a área técnica responsável certifique expressamente nos autos a existência da composição analítica correspondente ao referido item, bem como indique os critérios utilizados para sua formação, providência que, todavia, possui natureza meramente complementar, não representando pressuposto de validade do instrumento convocatório.

Também não merece acolhimento a alegação de afronta ao artigo 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Dispõe referido dispositivo:

Art. 59, §3º. No caso de obras e serviços de engenharia e arquitetura, para efeito de avaliação da exequibilidade e de sobrepreço, serão considerados o preço global, os quantitativos e os preços unitários tidos como relevantes, observado o critério estabelecido no edital.

A interpretação sistemática do dispositivo conduz à conclusão de que a norma objetiva assegurar critérios objetivos para análise da viabilidade econômica das propostas, sem, contudo, impor à Administração a obrigação de reproduzir exaustivamente, no corpo do edital, todas as fórmulas, parâmetros matemáticos ou metodologias internas passíveis de serem empregadas durante a fase de julgamento.

A Lei nº 14.133/2021 já estabelece mecanismos normativos suficientes para a aferição da inexecuibilidade das propostas em obras e serviços de engenharia, conferindo



à Administração margem de apreciação técnica para avaliação dos preços ofertados, mediante solicitação de esclarecimentos, apresentação de documentos comprobatórios, demonstração da viabilidade econômica da proposta e análise das composições de custos eventualmente apresentadas pelo licitante.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assentado que a verificação da exequibilidade das propostas deve ocorrer de forma concreta e individualizada, não sendo possível presumir a inexecutabilidade exclusivamente a partir de critérios abstratos ou de simples comparação aritmética com o orçamento estimativo.

Assim, a ausência de detalhamento minucioso acerca de eventuais procedimentos complementares de análise não configura, por si só, ilegalidade do edital, desde que estejam presentes os parâmetros mínimos exigidos pela legislação e que a Administração disponha de elementos técnicos aptos à adequada instrução do julgamento.

Dessa forma, inexistindo demonstração objetiva de sobrepreço, de incompatibilidade com os sistemas oficiais de custos adotados ou de inobservância dos critérios estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, conclui-se que as alegações deduzidas pela impugnante não evidenciam vício capaz de comprometer a validade do orçamento estimativo ou a regularidade do procedimento licitatório.

Por conseguinte, **entende-se pelo não acolhimento da impugnação quanto ao presente tópico**, recomendando-se apenas, por cautela administrativa e para fins de reforço da motivação técnica do procedimento, que a área de engenharia certifique nos autos a existência da composição referente à Administração Local da Obra e, se entender pertinente, explicita os parâmetros auxiliares eventualmente utilizados para aferição da exequibilidade das propostas.

III.2 – Da alegada ilegalidade da exigência de acréscimo de 30% nos requisitos de qualificação econômico-financeira para participação em consórcio.

Insurge-se a impugnante contra a previsão contida no instrumento convocatório que estabelece, para os licitantes constituídos sob a forma de consórcio, a necessidade de comprovação de qualificação econômico-financeira superior em 30% (trinta por cento) em relação aos requisitos exigidos dos licitantes individuais, sustentando que a cláusula careceria de motivação técnica específica e configuraria restrição indevida à competitividade do certame.



PREFEITURA DE

CAMPOS

VOCÊ SONHA, A GENTE FAZ!

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
PROCURADORIA GERAL

A irresignação, entretanto, não merece prosperar.

Inicialmente, cumpre destacar que a participação em consórcio constitui faculdade conferida aos particulares, sujeitando-se às condições legitimamente estabelecidas pela Administração Pública, desde que compatíveis com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

A matéria encontra disciplina expressa no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio.

(...)

§ 1º O edital poderá exigir, para o consórcio, acréscimo de até 30% (trinta por cento) dos valores exigidos de licitante individual para habilitação econômico-financeira, salvo justificativa.

Verifica-se, portanto, que a própria Lei nº 14.133/2021 conferiu autorização expressa à Administração para estabelecer, no edital, acréscimo de até 30% nos requisitos de habilitação econômico-financeira exigidos dos consórcios, tratando-se de prerrogativa legal destinada a assegurar maior segurança à execução contratual diante da complexidade inerente à atuação consorciada.

No caso concreto, o edital limitou-se a reproduzir o percentual máximo expressamente admitido pelo legislador, sem extrapolar os limites normativos estabelecidos pelo regime jurídico das contratações públicas.

A interpretação defendida pela impugnante, no sentido de que toda exigência de majoração dependeria de motivação técnica exaustiva e individualizada, não encontra amparo na sistemática da Lei nº 14.133/2021.

Isso porque o legislador já realizou, em abstrato, juízo de conveniência e adequação ao admitir expressamente a possibilidade de exigência de acréscimo de até 30%, reconhecendo que a constituição de consórcios, embora amplie a competitividade, também pode representar incremento dos riscos associados à governança contratual, à coordenação entre as empresas integrantes, à repartição de responsabilidades e ao gerenciamento da execução do objeto.

Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que a exigência de requisitos econômico-financeiros diferenciados para consórcios não afronta o princípio da competitividade, desde que observados os limites legalmente previstos e preservada a proporcionalidade em relação ao objeto licitado.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União reconhece que as exigências de habilitação econômico-financeira destinam-se a resguardar a Administração contra riscos de inadimplemento, abandono contratual e incapacidade financeira do futuro contratado, constituindo legítimo instrumento de mitigação de riscos em contratações de elevada expressão econômica.

No presente certame, verifica-se tratar-se de contratação de obras e serviços de engenharia de significativo vulto financeiro, estimada em aproximadamente R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), envolvendo reforma, ampliação e adequação estrutural do CEASCAM, empreendimento que demanda adequada capacidade operacional, financeira e gerencial do futuro contratado.

Sob tal perspectiva, a previsão editalícia revela-se compatível com a magnitude do objeto e com o dever de a Administração adotar mecanismos preventivos voltados à garantia da adequada execução contratual, nos termos dos princípios da eficiência, da segurança jurídica, da prevenção de riscos e da seleção da proposta apta a assegurar a execução integral do objeto.

Importa ainda registrar que a cláusula impugnada contempla exceção específica para consórcios constituídos exclusivamente por microempresas e empresas de pequeno porte, preservando-se, assim, a observância dos princípios da competitividade e do tratamento favorecido conferido pela legislação de regência.

Não se vislumbra, portanto, qualquer afronta aos princípios da isonomia, da competitividade ou da proporcionalidade, tampouco violação ao disposto no artigo 15 da Lei nº 14.133/2021.

Sem embargo, considerando o princípio da motivação dos atos administrativos e com vistas ao aperfeiçoamento da instrução processual, recomenda-se, por cautela administrativa, que a área técnica responsável faça consignar nos autos manifestação complementar explicitando a compatibilidade entre o acréscimo estabelecido e os riscos associados à execução do empreendimento, destacando, especialmente, o vulto econômico

da contratação, sua complexidade construtiva, os aspectos de coordenação inerentes à execução consorciada e os mecanismos de mitigação de riscos adotados pela Administração.

Tal providência, contudo, possui caráter meramente complementar e de reforço argumentativo, não constituindo requisito indispensável à validade da cláusula editalícia, haja vista a existência de autorização legal expressa para a exigência do percentual adotado.

Diante do exposto, conclui-se pela improcedência da impugnação quanto ao presente tópico, porquanto a exigência de acréscimo de 30% nos requisitos de habilitação econômico-financeira para consórcios encontra respaldo direto no artigo 15, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, mostrando-se juridicamente válida, proporcional e compatível com as características do objeto licitado.

III.3 – Da alegada ausência de motivação técnica para exigência de garantia contratual

A impugnante sustenta a suposta ilegalidade da cláusula editalícia que prevê a prestação de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, argumentando que a Administração não teria apresentado motivação técnica específica acerca da complexidade do objeto ou dos riscos inerentes à contratação.

A insurgência, contudo, não merece acolhimento.

A exigência de garantia contratual constitui faculdade expressamente atribuída à Administração Pública pelo legislador, inserindo-se no âmbito do poder-dever de gestão de riscos das contratações públicas, destinado a assegurar a adequada execução do ajuste, mitigar potenciais prejuízos ao erário e conferir maior segurança jurídica à relação contratual.

A matéria encontra disciplina nos artigos 96 a 102 da Lei nº 14.133/2021.

Dispõe o artigo 96:

Art. 96. A critério da autoridade competente, em cada caso, poderá ser exigida, mediante previsão no edital, prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e fornecimentos.

Por sua vez, estabelece o artigo 98:



Art. 98. A garantia de execução poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.

Da leitura conjugada dos dispositivos legais extrai-se que o legislador instituiu como regra geral a possibilidade de exigência de garantia de execução em percentual de até 5% do valor inicial do contrato, independentemente da demonstração de circunstâncias excepcionais, reservando-se a necessidade de motivação qualificada apenas para as hipóteses de majoração acima do limite ordinário legal.

Em outras palavras, a exigência de garantia no patamar de 5% constitui faculdade administrativa expressamente autorizada pela legislação, não estando condicionada à elaboração de estudo técnico específico que demonstre a excepcionalidade da medida.

Diversamente, somente quando a Administração pretender elevar a garantia para percentual superior a 5%, até o limite de 10%, é que incide o dever de motivação reforçada previsto no artigo 98 da Lei nº 14.133/2021, mediante demonstração objetiva da elevada complexidade técnica da contratação ou da existência de riscos especiais associados à execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que o edital limitou-se a estabelecer garantia correspondente ao percentual ordinário previsto na legislação, sem qualquer extrapolação do limite legalmente admitido.

Assim, não há falar em afronta aos princípios da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade ou da competitividade, uma vez que a exigência encontra respaldo direto no regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

Cumprindo observar, ademais, que a garantia contratual possui finalidade eminentemente protetiva, destinando-se a resguardar a Administração contra riscos relacionados ao inadimplemento contratual, à inexecução parcial ou total do objeto, ao abandono da obra, ao descumprimento de obrigações assumidas pelo contratado e aos prejuízos eventualmente suportados pelo Poder Público em decorrência de falhas na execução do ajuste.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União igualmente tem reconhecido a legitimidade da exigência de garantia contratual nos limites ordinários previstos na legislação, exigindo fundamentação específica apenas nas hipóteses em que a Administração

opta pela ampliação do percentual para patamares superiores aos estabelecidos como regra geral.

Nesse contexto, o precedente citado pela impugnante, relativo ao Acórdão nº 1.513/2026 – Plenário do TCU, não se mostra aplicável ao caso concreto.

Referido julgado examinou situação distinta, envolvendo exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada em percentual superior ao patamar ordinário previsto na legislação, hipótese que efetivamente demanda motivação técnica específica e análise prévia dos riscos envolvidos na contratação.

No presente certame, entretanto, inexistente majoração do percentual legal ordinário, tampouco exigência de garantia extraordinária, circunstância que afasta a incidência da tese invocada pela impugnante.

Ainda assim, verifica-se que a contratação em exame envolve a execução de obra pública de relevante expressão financeira, estimada em aproximadamente R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), circunstância que, por si só, evidencia a razoabilidade da adoção de mecanismos destinados a assegurar a fiel execução contratual e a adequada proteção do interesse público.

Sem prejuízo da plena legalidade da cláusula editalícia, recomenda-se, por medida de aperfeiçoamento da instrução processual e em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos, que a área técnica registre nos autos manifestação complementar indicando que a exigência de garantia visa conferir maior segurança à execução do empreendimento, considerando o vulto econômico da contratação, o prazo de execução previsto e a necessidade de mitigação dos riscos inerentes à execução de obras públicas.

Referida providência possui caráter meramente complementar, não constituindo requisito de validade da cláusula editalícia, haja vista que a exigência encontra-se plenamente amparada pela autorização conferida pelos artigos 96 e 98 da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, conclui-se pela improcedência da impugnação quanto ao presente tópico, uma vez que a previsão de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato observa integralmente os limites estabelecidos pela legislação vigente, mostrando-se compatível com os princípios da legalidade, eficiência, segurança jurídica, proporcionalidade e proteção ao interesse público.

III.4 – Da alegada restrição indevida à subcontratação

A impugnante sustenta a suposta ilegalidade da cláusula editalícia que veda a subcontratação das parcelas consideradas de maior relevância técnica ou de valor significativo, assim entendidas aquelas que representem valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação, aduzindo que referido percentual seria excessivamente restritivo e potencialmente limitador da competitividade do certame.

A irresignação, entretanto, não merece acolhimento.

A disciplina jurídica da subcontratação encontra-se estabelecida no artigo 122 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Da leitura do dispositivo legal, verifica-se que a subcontratação não constitui direito subjetivo do contratado, tampouco prerrogativa irrestrita dos licitantes, mas faculdade cuja extensão, limites e condições de admissibilidade são definidos pela Administração Pública, em atenção às peculiaridades do objeto licitado e às necessidades de proteção do interesse público.

A legislação vigente, diversamente do que sustenta a impugnante, não estabelece percentual mínimo, máximo ou parâmetro uniforme para definição das parcelas passíveis de subcontratação, tampouco fixa critério objetivo para a identificação das chamadas parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo.

Trata-se, portanto, de matéria inserida no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, a quem compete avaliar, de acordo com as características específicas da contratação, quais atividades deverão permanecer sob execução direta da contratada principal, em razão de sua relevância para a adequada consecução do objeto.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União tem reconhecido que a Administração dispõe de margem de conformação para disciplinar a subcontratação, desde que as limitações impostas encontrem respaldo em critérios técnicos, sejam compatíveis com a natureza do empreendimento e não resultem em restrição arbitrária ou desarrazoada à competitividade.



Nesse sentido, a vedação à subcontratação das parcelas consideradas essenciais busca assegurar que os serviços de maior impacto técnico, financeiro ou funcional sejam executados diretamente pela empresa que demonstrou capacidade técnica e operacional durante a fase de habilitação, preservando-se a correspondência entre a experiência comprovada no certame e a efetiva execução do objeto contratual.

Tal providência atende, ainda, aos princípios da eficiência, da segurança jurídica, da boa execução contratual e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, o edital estabeleceu que serão consideradas parcelas de maior relevância aquelas cujo valor individual corresponda a 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação.

Embora a impugnante sustente que referido parâmetro seria excessivamente restritivo, não foram apresentados elementos técnicos aptos a demonstrar, de forma objetiva, que a cláusula impugnada inviabiliza a participação de potenciais licitantes, compromete a competitividade do certame ou impede a adequada estruturação operacional das empresas interessadas.

Com efeito, a mera discordância do particular em relação ao critério adotado pela Administração não se revela suficiente para infirmar a presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos regularmente praticados.

Cumprir registrar que a Lei nº 14.133/2021 não assegura aos particulares o direito de subcontratar livremente quaisquer parcelas da contratação, cabendo à Administração definir, de forma motivada, quais atividades poderão ser transferidas a terceiros e quais deverão permanecer sob responsabilidade direta da empresa contratada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União igualmente tem se orientado no sentido de que a vedação à subcontratação de parcelas essenciais do objeto não constitui afronta à competitividade, desde que respaldada em critérios técnicos relacionados à preservação da capacidade operacional demonstrada pelo licitante vencedor.

Não obstante, considerando os princípios da motivação, da transparência e da governança das contratações públicas, mostra-se recomendável que a área técnica responsável faça constar dos autos manifestação complementar explicitando os fundamentos adotados para a definição do percentual de 4% como parâmetro de identificação das parcelas de maior relevância ou valor significativo.



Tal complementação poderá indicar, por exemplo, a correlação entre o percentual adotado e a estrutura do orçamento, a representatividade econômica dos serviços envolvidos, sua essencialidade para a funcionalidade do empreendimento, bem como a necessidade de garantir que os itens efetivamente utilizados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional sejam executados diretamente pela futura contratada.

Todavia, eventual aperfeiçoamento da motivação administrativa não se confunde com reconhecimento de ilegalidade da cláusula editalícia.

Ausente demonstração concreta de prejuízo à competitividade, de afronta aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade ou de incompatibilidade com as disposições contidas no artigo 122 da Lei nº 14.133/2021, não se vislumbra vício capaz de comprometer a validade do instrumento convocatório.

Dessa forma, conclui-se pela improcedência da impugnação quanto ao presente tópico, porquanto a limitação estabelecida no edital encontra amparo na competência discricionária conferida à Administração para disciplinar a subcontratação, não se verificando afronta à legislação de regência, recomendando-se apenas, por cautela administrativa, o reforço da motivação técnica constante dos autos acerca dos critérios empregados para definição do parâmetro adotado.

III.5 – Da alegada desproporcionalidade das exigências de qualificação técnico-operacional

A impugnante sustenta que os quantitativos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional seriam excessivos, cumulativos e potencialmente restritivos à competitividade do certame, requerendo a revisão das exigências ou sua adequação a patamares inferiores.

A irresignação merece análise detida, à luz do regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

A qualificação técnico-operacional constitui requisito destinado a aferir a aptidão da futura contratada para executar satisfatoriamente o objeto licitado, consistindo em mecanismo legítimo de mitigação de riscos inerentes às contratações públicas, sobretudo em empreendimentos de engenharia de maior vulto, complexidade construtiva e relevância econômica.

A matéria encontra-se disciplinada no artigo 67 da Lei nº 14.133/2021, cujo §1º dispõe:

Art. 67.

(...)

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas aquelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, sendo admitidas exigências de quantitativos mínimos de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata este parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Da leitura do dispositivo legal, verifica-se que a legislação autoriza expressamente a Administração Pública a exigir quantitativos mínimos para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional, desde que observados, cumulativamente, dois pressupostos essenciais:

a) que as exigências incidam exclusivamente sobre parcelas qualificadas como de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto;

b) que os quantitativos mínimos exigidos não ultrapassem o limite máximo correspondente a 50% (cinquenta por cento) das quantidades efetivamente previstas para tais parcelas no orçamento da contratação.

A finalidade da norma consiste em harmonizar dois valores igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico: de um lado, a preservação da competitividade do certame; de outro, a necessidade de assegurar que a futura contratada detenha experiência compatível com a dimensão e complexidade do empreendimento a ser executado.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração dispõe de discricionariedade técnica para definir quais serviços são considerados relevantes para a execução do objeto, bem como para estabelecer quantitativos mínimos de experiência, desde que respeitados os limites legais e demonstrada a pertinência técnica entre as exigências formuladas e as características do empreendimento licitado.



Por outro lado, a validade das exigências editalícias não pode ser aferida de forma abstrata ou dissociada dos elementos técnicos constantes dos autos, uma vez que a análise da observância do limite legal estabelecido pelo artigo 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 pressupõe necessariamente a comparação entre:

- os quantitativos totais previstos para cada parcela considerada relevante no orçamento global da obra;
- os quantitativos mínimos exigidos para fins de habilitação;
- o percentual efetivamente correspondente entre tais grandezas.

Nesse contexto, a simples alegação de que os quantitativos seriam elevados ou excessivos não se revela suficiente, por si só, para caracterizar afronta à legislação de regência.

A eventual procedência da impugnação dependerá da comprovação objetiva de que os quantitativos exigidos extrapolam o limite máximo de 50% previsto na legislação ou recaem sobre serviços que não possam ser legitimamente enquadrados como parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo.

No caso concreto, a aferição definitiva da regularidade das exigências demanda exame eminentemente técnico, a ser realizado pela equipe de engenharia responsável pela elaboração do Projeto Básico, do Estudo Técnico Preliminar e das planilhas orçamentárias integrantes do procedimento.

Assim, em observância aos princípios da motivação, da segurança jurídica, da eficiência administrativa e da adequada instrução processual, entende-se recomendável a realização de diligência complementar junto ao setor técnico competente, para que sejam explicitados nos autos:

- a) os quantitativos totais previstos no orçamento para cada item eleito como parcela de maior relevância técnica;
- b) os quantitativos mínimos exigidos no edital para comprovação da capacidade técnico-operacional;
- c) os percentuais efetivamente correspondentes às exigências formuladas;
- d) a demonstração expressa de observância do limite máximo de 50% estabelecido pelo artigo 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021;



e) a justificativa técnica para a seleção dos itens indicados como parcelas de maior relevância ou valor significativo, evidenciando sua essencialidade para a adequada execução do empreendimento.

Caso reste comprovado que as exigências constantes do edital observam os parâmetros quantitativos legalmente admitidos, bem como guardam pertinência com a complexidade do objeto, deverão ser integralmente mantidas, porquanto constituem exercício legítimo da discricionariedade técnica conferida à Administração.

Somente na hipótese de eventual extrapolação do limite legal ou de insuficiência de motivação técnica quanto à escolha das parcelas consideradas relevantes é que se justificaria a revisão das condições de habilitação estabelecidas no instrumento convocatório.

Dessa forma, conclui-se que a insurgência merece acolhimento apenas parcial, não para afastamento imediato das exigências editalícias, mas tão somente para fins de complementação da instrução técnica dos autos, mediante certificação expressa do atendimento aos requisitos previstos no artigo 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, preservando-se, até prova em contrário, a presunção de legitimidade e regularidade dos critérios de habilitação definidos pela Administração.

III.6 – Da alegada ilegalidade do afastamento do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

A impugnante sustenta a nulidade da cláusula editalícia que afasta, no âmbito do presente certame, a incidência dos benefícios previstos nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, aduzindo que a Administração estaria obrigada a assegurar a reserva de cotas, o fracionamento do objeto e a aplicação dos mecanismos de preferência destinados às microempresas e empresas de pequeno porte.

A insurgência, contudo, não merece acolhimento.

A Constituição da República, em seus artigos 170, inciso IX, e 179, efetivamente consagra tratamento jurídico diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte, diretriz posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 123/2006 e incorporada ao regime jurídico das contratações públicas pela Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, a proteção normativa conferida às microempresas e empresas de pequeno porte não possui caráter absoluto, devendo ser harmonizada com outros

princípios igualmente tutelados pelo ordenamento jurídico, notadamente a eficiência administrativa, a economicidade, a competitividade, a obtenção da proposta mais vantajosa e a adequada satisfação do interesse público.

A matéria encontra disciplina específica no artigo 4º da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

(...)

II – no caso de contratação de obras e serviços de grande vulto, de natureza indivisível ou quando houver justificativa técnica que demonstre a inviabilidade da adoção do tratamento diferenciado;

Do mesmo modo, a Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que os mecanismos de favorecimento às microempresas devem ser implementados sempre que compatíveis com a natureza do objeto e desde que não comprometam a eficiência da contratação.

Por sua vez, o artigo 40, §3º, da Lei nº 14.133/2021 determina que o parcelamento do objeto constitui regra apenas quando técnica e economicamente viável, devendo ser afastado sempre que possa ocasionar perda de economia de escala, aumento dos custos administrativos, comprometimento da execução contratual ou prejuízo à funcionalidade do empreendimento.

No caso concreto, verifica-se que a contratação possui por objeto a execução de obra pública destinada à reforma e ampliação do Centro de Abastecimento e Polo Agroalimentar de Campos dos Goytacazes – CEASCAM, empreendimento de elevada expressão econômica, orçado em aproximadamente R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais), envolvendo a realização coordenada de diversas atividades interdependentes, tais como serviços estruturais, alvenarias, cobertura metálica, esquadrias especiais, instalações prediais, infraestrutura complementar, acabamentos e adequações funcionais.



Trata-se, portanto, de objeto cuja execução reclama unidade de gerenciamento, compatibilização de cronogramas, coordenação permanente entre disciplinas técnicas, controle integrado da execução e responsabilidade centralizada perante a Administração Pública.

Nesse contexto, eventual parcelamento artificial da contratação poderia resultar em significativa elevação dos custos de fiscalização, multiplicação de interfaces contratuais, aumento dos riscos de incompatibilidades executivas, dificuldades de atribuição de responsabilidades, comprometimento da garantia global da obra e potencial prejuízo ao atingimento dos resultados pretendidos pela Administração.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que o parcelamento do objeto não constitui obrigação irrestrita da Administração, devendo ser afastado quando se revelar técnica, operacional ou economicamente desaconselhável.

O TCU reiteradamente tem assentado que a divisibilidade jurídica de determinado empreendimento não implica, necessariamente, sua divisibilidade técnica, sendo legítima a adoção de solução contratual unificada quando demonstrada a necessidade de preservação da funcionalidade do objeto, da eficiência administrativa e da adequada gestão contratual.

Nesse sentido, a vedação ao parcelamento mostra-se compatível com os princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente os princípios da eficiência, da economicidade, da segurança jurídica, do planejamento, da razoabilidade e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração.

Importa destacar, ainda, que os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006 não se confundem com direito subjetivo das microempresas à fragmentação compulsória do objeto licitado, tampouco autorizam a Administração a promover divisão artificial de empreendimentos complexos em prejuízo da racionalidade administrativa e da adequada execução contratual.

No presente caso, a exclusão dos benefícios relacionados à reserva de cotas e ao parcelamento do objeto encontra respaldo na natureza unitária do empreendimento e na necessidade de assegurar sua execução integrada, não se identificando afronta ao artigo 4º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, nem aos dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006.

Todavia, considerando o dever de motivação dos atos administrativos e em observância às boas práticas de governança previstas na Lei nº 14.133/2021, recomenda-se que a área técnica faça consignar nos autos manifestação complementar explicitando as razões que conduziram à conclusão pela inviabilidade do parcelamento, evidenciando, entre outros aspectos, a interdependência das etapas executivas, a necessidade de coordenação centralizada da obra, os impactos decorrentes da multiplicidade de contratos e os potenciais prejuízos à economicidade e à eficiência administrativa.

Referida providência possui natureza meramente complementar e não constitui pressuposto de validade da cláusula editalícia, haja vista que os elementos constantes do procedimento já permitem inferir a natureza integrada do objeto contratado.

Diante do exposto, conclui-se pela improcedência da impugnação quanto ao presente tópico, porquanto o afastamento do tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006 revela-se juridicamente admissível diante das características do empreendimento licitado, da inviabilidade técnica do parcelamento e da necessidade de preservação da eficiência, economicidade e adequada gestão contratual, em conformidade com o disposto no artigo 4º, §1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, examinados os fundamentos deduzidos na impugnação apresentada pela empresa **CONSTRUSAN Serviços Industriais Ltda.**, bem como consideradas as informações constantes do Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/2026, do Projeto Básico, das planilhas orçamentárias, do Estudo Técnico Preliminar e demais documentos integrantes do Processo Administrativo nº 2026.227.000002-8-PR, esta Procuradoria Geral do Município manifesta-se:

a) pelo **conhecimento da impugnação**, porquanto apresentada por pessoa legitimada, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, e protocolizada dentro do prazo legal estabelecido pela legislação de regência;

b) no mérito, pelo seu **acolhimento parcial apenas sob o prisma do aperfeiçoamento da motivação administrativa e do reforço da instrução técnica dos autos**, sem identificação de vícios capazes de comprometer a legalidade, a competitividade, a isonomia ou a validade jurídica do procedimento licitatório;

c) pela **manutenção das cláusulas editalícias impugnadas**, notadamente aquelas referentes à composição orçamentária, à exigência de acréscimo de



qualificação econômico-financeira para consórcios, à prestação de garantia contratual, às regras de subcontratação, aos requisitos de qualificação técnico-operacional e ao afastamento do tratamento favorecido previsto na Lei Complementar nº 123/2006, por se mostrarem, em princípio, compatíveis com o regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, desde que devidamente corroboradas pelos elementos técnicos constantes do processo;

d) pela recomendação de que a área técnica responsável promova, por cautela administrativa e em prestígio aos princípios da motivação, transparência, segurança jurídica e governança das contratações públicas, a complementação da fundamentação constante dos autos, especialmente quanto:

- à composição do item relativo à Administração Local da obra;
- aos critérios utilizados para aferição da exequibilidade das propostas;
- à justificativa técnica para a adoção do acréscimo de 30% dos requisitos econômico-financeiros aplicáveis aos consórcios;
- aos fundamentos que embasaram a definição das parcelas consideradas de maior relevância para fins de vedação à subcontratação;
- à demonstração objetiva de observância do limite previsto no artigo 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, relativamente aos quantitativos exigidos para fins de habilitação técnica;

e) uma vez certificada pela equipe técnica a compatibilidade dos quantitativos exigidos com o limite legal de até 50% das parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, previsto no artigo 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como ratificados os fundamentos constantes dos estudos e documentos técnicos que instruem o procedimento, opina-se pela **improcedência integral da impugnação apresentada**;

f) não se verificando, até o presente momento, a necessidade de alteração substancial das condições de participação, dos critérios de habilitação, dos parâmetros de julgamento ou da formulação das propostas, entende-se **desnecessária a republicação do instrumento convocatório e a reabertura dos prazos licitatórios**, ressalvada a hipótese de eventual modificação posterior do edital que venha a repercutir na elaboração das propostas ou no universo potencial de licitantes, situação em que deverá ser observada a disciplina prevista no artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

g) por fim, ressalta-se que o presente pronunciamento possui natureza eminentemente jurídico-consultiva, incidindo sobre os aspectos de legalidade do





PREFEITURA DE

CAMPOS

VOCÊ SONHA, A GENTE FAZ!

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
PROCURADORIA GERAL

procedimento, permanecendo sob a responsabilidade dos setores técnicos competentes a aferição da adequação dos projetos, da composição dos custos, dos quantitativos, dos critérios de engenharia adotados, bem como da conveniência e oportunidade administrativa relacionadas à modelagem da contratação.

É o parecer.

Campos dos Goytacazes, 01 de julho de 2026.

LUIZ FRANCISCO BOECHAT JÚNIOR

Procurador-Geral

Mat. 41.802 – OAB/RJ 202.300

BRUNO AZEREDO GOMES

Subprocurador Geral

Mat. 36.291 – OAB/RJ 176.096



MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Processo Administrativo nº 2026.227.000002-8-PR

Assunto: Impugnação ao edital protocolado pela empresa CONSTRUSAN SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA.

Concorrência Eletrônica nº 002/2026

Seguindo recomendação do Parecer jurídico nº 124.001/2026 da Procuradoria Geral do Município, seguem as nossas considerações:

1. Da composição referente à administração local da obra.

O item “administração local” foi elaborado conforme recomendação técnica do “CATÁLOGO DE REFERÊNCIA – 13ª Edição / dezembro 2021”.

Conforme as premissas conceituais estabelecidas no Catálogo de Referência da EMOP, os itens necessários para a Administração Local são classificados categoricamente como Custo Direto da Obra. Isso significa que tais valores não devem estar diluídos nas taxas de Benefícios e Despesas Indiretas (B.D.I.), as quais se limitam a cobrir a Administração Central (sede da empresa), impostos, seguros, riscos e o lucro propriamente dito. Portanto, os custos da estrutura local da obra constam discriminadamente na planilha orçamentária de custos diretos.

A composição da Administração Local seguiu rigorosamente os critérios estabelecidos por este catálogo nas páginas 1 e 2. Utilizou-se a mão de obra detalhada em conjunto com o item de complemento 05.100.0900-0, cujo pagamento será processado em parcelas mensais proporcionais ao andamento das respectivas medições.

A mão de obra que compõe tal item está discriminada no arquivo anexo ao edital.



ITEM	COMPOSIÇÃO	ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	UN	HORAS/ MÊS	MESES	QUANT. TOTAL	VALOR UNITÁRIO (R\$)	VALOR TOTAL (R\$)
17.1	19.090.0000-F	Administração local da obra						347.653,06
17.1.1	05.100.0900-0	UNIDADE REF.P/COMPL.ADM LOCAL,CONSID:CONSUMO AGUA,TEL.ENERGIA ELETR.MAT.LIMPEZA ESCRITORIO,COMPUTADORES LICENCA OBRA,MOVEIS UTENSILIOS,AR COND.BEBEDOURO,ART.RRT,FOTOGRAFIAS,UNIFOR MES,DARIAS,EXAMES ADMISSIOAIS,PERIODICOS E DEMISSIONAIS,CURSOS CAPACITACAO/TREINAMENTO ITENS COMPLEMENTEM DESP.NECESS.EXCL.DESP.C/CAFE MANHA,REFEICAO,CESTA BASICA E VALE TRANSPORTE	ur	1,00	12,00	523,39	31,63	16.554,82
17.1.2	05.105.0100-0	MAO-DE-OBRA DE VIGIA,INCLUSIVE ENCARGOS SOCIAIS	MES	3	12		3.743,52	134.766,72
17.1.3	05.105.0127-0	MAO-DE-OBRA DE ENCARREGADO DE OBRA,INCLUSIVE ENCARGOS SOCIAIS	MES	1	12		8.180,48	98.165,76
17.1.4	05.105.0129-0	MAO-DE-OBRA DE MESTRE DE OBRA "B",INCLUSIVE ENCARGOS SOCIAIS	MES	1	12		8.180,48	98.165,76
QUANTIFICAÇÃO DO ITEM 05.100.0900-0					TOTAL	PERCENTUAL 5%	VALOR UR 05.100.0900-0	TOTAL UR ORÇAMENTO
Custo total dos itens listados na planilha de administração local					331.098,24	16.554,91	31,63	523,39
PERCENTUAL DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL INSERIDO NO CUSTO DIRETO								
Valor total da obra sem BDI								10.434.590,27
Valor da administração local sem BDI								347.653,06
Percentual recomendado para construção acima de 1.500.000 (item 2.b da notas para uso do boletim da EMOP de agosto de 2020)								3,49%
Percentual verificado								3,33%

Quanto à alegada falta de critério para aferição da inexequibilidade de propostas, salienta-se que os parâmetros adotados seguem fielmente a regra geral e objetiva disposta no artigo 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, o qual estabelece presunção matemática de inexequibilidade para propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração em obras de engenharia. Trata-se de critério legal autônomo, claro e autoaplicável, que dispensa pormenorizações adicionais.

É exigido que o próprio licitante comprove que consegue executar o contrato pelos preços ofertados através da apresentação de planilhas detalhadas, memórias de cálculo, notas fiscais de insumos e qualquer documento que achar necessário para provar que possui vantagens comerciais legítimas.

2. Da compatibilidade entre o acréscimo estabelecido e os riscos associados à execução do empreendimento.

Tal acréscimo não possui natureza arbitrária, mas atua como garantia necessária para compensar a considerável elevação do risco administrativo e o custo de fiscalização que consórcios impõem à Administração. Além disso, a regra garante isonomia mercadológica, sopesando o fato de que a soma de patrimônios de empresas distintas dilui as responsabilidades técnicas operacionais imediatas. A exigência é proporcional ao vulto de R\$ 13.008.944,71 estimado para a execução contratual.



A união de empresas em consórcio serve, frequentemente, para somar capacidades técnicas. Contudo, se a saúde financeira do bloco for frágil, o colapso de uma das consorciadas pode paralisar a execução de uma obra de grande vulto. O acréscimo de 10% a 30% funciona como uma margem de segurança para a Administração Pública, assegurando que o grupo econômico formado possui lastro financeiro real e excedente para absorver os riscos ocultos da reforma.

Para contratos dessa magnitude, a saúde financeira da contratada é vital. A aplicação do acréscimo na qualificação econômico-financeira para consórcios justifica-se porque o colapso financeiro de uma das consorciadas paralisaria um investimento público considerável. O acréscimo funciona como uma "reserva de liquidez" coletiva, garantindo que o grupo econômico tenha fluxo de caixa suficiente para honrar compromissos com fornecedores e operários sem depender exclusivamente das medições mensais da Administração.

A engenharia de reforma e ampliação de um polo agroalimentar e centro de abastecimento ativo como o CEASCAM envolve alta complexidade e assimetria de informações.

Intervenções em estruturas antigas frequentemente revelam patologias ocultas (fundações subdimensionadas, infiltrações, redes elétricas/hidráulicas obsoletas) que exigem soluções técnicas imediatas e geram pleitos de reequilíbrio. A obra também necessita de planejamento logístico pois haverá intervenção em diversos locais de maneira concomitante, exigindo isolamento de áreas, controle de fornecimento de materiais, mão de obra especializada e cronogramas dinâmicos.

Consórcios fragilizados financeiramente tendem a abandonar a obra ao menor sinal de imprevisibilidade; logo, a exigência majorada de capital social ou patrimônio líquido estipulada pelo art. 15, § 1º protege o interesse público em Campos dos Goytacazes contra a obsolescência ou paralisação do projeto.

A formação de consórcios é uma excelente estratégia para somar as expertises técnicas necessárias para o CEASCAM, contudo, o consórcio traz riscos de coordenação como de divergências internas sobre quem assume os custos de imprevistos na obra.

3. Da Exigência de Garantia Contratual de 5%.

O percentual fixado situa-se estritamente no patamar inicial autorizado pelo artigo 98, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, o qual estipula o teto padrão de até 10% do valor global contratado.



Tratando-se de obra civil de expressiva relevância pública local, a exigência da garantia no patamar mínimo referencial do mercado (5%) visa resguardar o erário contra eventuais inexecuções contratuais parciais e atrasos crônicos, prescindindo de detalhamento técnico complexo por não consubstanciar nenhuma majoração ou abuso.

Caso a contratada ou o consórcio venha a inadimplir ou paralisar as obras, a Administração dispõe de um mecanismo ágil para ressarcir-se de eventuais prejuízos, multas e custos de uma nova contratação, sem depender exclusivamente da lenta via judicial de cobrança.

Uma obra deste vulto, com essa finalidade, gera um grande impacto para o abastecimento local, a economia dos produtores rurais, logo, a garantia de execução atua como um elemento de pressão coercitiva positiva sobre o contratado, estimulando o cumprimento rigoroso dos prazos, uma vez que o acionamento da garantia geraria graves prejuízos financeiros e restrições comerciais junto à seguradora ou banco garantidor.

Como abordado anteriormente, intervir em uma estrutura existente traz o risco iminente de "surpresas construtivas" e a necessidade de gerenciar o fluxo de obras com o mercado em funcionamento. Diante de imprevistos que possam exigir maior fôlego financeiro da empresa, a garantia assegura que o município de Campos dos Goytacazes não ficará desamparado.

4. Da Restrição à Subcontratação no Patamar de 4%.

O artigo 122 da Lei nº 14.133/2021 confere discricionariedade técnica à Administração para fixar os limites e as condições de subcontratação. A restrição visa assegurar que os serviços nucleares e as parcelas com peso orçamentário e técnico relevante sejam efetivamente executados pela contratada principal vencedora da disputa, preservando as condições de habilitação que justificaram sua escolha. A liberação irrestrita de subcontratações transmudaria a natureza da contratação, gerando o risco de "quarteirização" de serviços que demandam rigoroso controle de engenharia.

A empresa afirma que “Em uma obra de engenharia desse porte, praticamente todos os serviços comuns ultrapassam este patamar, tornando a restrição praticamente total e arbitrária”, porém, de acordo com a Curva ABC, documento anexo ao edital, é possível observar que somente 3 itens superam esse percentual.



CURVA ABC										
REFORMA E AMPLIAÇÃO DO CEASCAM – CENTRO DE ABASTECIMENTO E POLO AGROALIMENTAR DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ										
Endereço:		BR 101			BDI: 21,71%					
Município:		CAMPOS DOS GOYTACAZES			BDI DIF: 0%					
Mês base de preços:		EMOP 07/25 - SINAPI 07/25 - SICRO/RJ 07/25			Prazo da Obra: R\$ 12,00 meses					
RESUMO / CONFERE										
ITEM		ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS			TOTAL SEM BDI (R\$)		TOTAL COM BDI (R\$)		PESO PARA	
		VALOR TOTAL			R\$ 10.697.433,63	R\$	13.068.944,71			
		ADMINISTRAÇÃO LOCAL			R\$ 366.790,70	R\$	446.420,96			
		CONFERE			R\$ 935.591,02	R\$	1.138.451,16		100,00%	
ITEM	COMPOSIÇÃO	ESPECIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS	UNID.	QUANT.	VALOR UNITÁRIO (R\$)	TOTAL SEM BDI (R\$)	B.D.I. %	TOTAL COM BDI (R\$)	PESO	SOMA DOS PESOS
13.2	94213	TELHAMENTO COM TELHA DE AÇO/ALUMÍNIO E = 0,5 MM, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M2	6.450,94	R\$ 84,72	R\$ 546.523,64	21,71%	R\$ 665.156,42	5,29%	5,29%
11.14	14.002.0035-0	PORTA DE ENROLAR AUTOMÁTICA, COMPLETA, TIPO MEIA CANA MICROPERFURADA (TRANSVISION). FORNECIMENTO E COLOCACAO	M2	639,36	R\$ 790,90	R\$ 505.669,82	21,71%	R\$ 615.447,94	4,90%	10,19%
9.2	89480	ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO ESTRUTURAL 14X19X29 CM (ESPESSURA 14 CM), FBK = 14 MPA, UTILIZANDO COLHER DE PEDREIRO. AF_10/2022	M2	2.993,65	R\$ 166,79	R\$ 499.310,88	21,71%	R\$ 607.710,95	4,84%	15,03%

- Item 13.2 - TELHAMENTO COM TELHA DE AÇO/ALUMÍNIO E = 0,5 MM, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019.
- Item 11.14 - PORTA DE ENROLAR AUTOMÁTICA, COMPLETA, TIPO MEIA CANA MICROPERFURADA (TRANSVISION). FORNECIMENTO E COLOCACAO.
- Item 9.2 - ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO ESTRUTURAL 14X19X29 CM (ESPESSURA 14 CM), FBK = 14 MPA, UTILIZANDO COLHER DE PEDREIRO. AF_10/2022.

Esses são os itens identificados como “parcelas de maior relevância” pois seus valores individuais superam 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, seguindo fielmente o que determina o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

5. Da alegada desproporcionalidade das exigências de qualificação técnico-operacional

As exigências estipuladas no item 13.7 do Projeto Básico cumprem fielmente a diretriz do artigo 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, limitando-se estritamente a itens de alta relevância técnica do objeto, cujos quantitativos mínimos solicitados respeitam o teto limite legal de 50% das quantidades previstas na planilha da Administração.

Indicamos a seguir os quantitativos apresentados na planilha orçamentária anexada ao edital e o quantitativo exigido para qualificação técnica.

Quantitativos da Planilha orçamentária:

1.9.2.	SINAPI	89480	ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO ESTRUTURAL 14X19X29 CM (ESPESSURA 14 CM), FBK = 14 MPA, UTILIZANDO COLHER DE PEDREIRO. AF_10/2022	M2	2.993,65
1.11.14.	OUTROS	14.002.0035-0	PORTA DE ENROLAR AUTOMÁTICA, COMPLETA, TIPO MEIA CANA MICROPERFURADA (TRANSVISION). FORNECIMENTO E COLOCACAO	M2	639,36



1.13.2.	SINAPI	94213	TELHAMENTO COM TELHA DE AÇO/ALUMÍNIO E = 0,5 MM, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019	M2	6.450,94
---------	--------	-------	--	----	----------

Quantitativos exigidos para comprovação da qualificação técnico-operacional:

Item	Descrição	Unidade	Quantidade Mínima
1	Porta de Enrolar Automática, completa, tipo meia cana microperfurada	m²	310
2	Alvenaria de blocos de concreto estrutural 14x19x29 cm	m²	1.490
3	Telhamento com telha de aço/alumínio e = 0,5 mm	m²	3.220

É possível concluir que referente a cada item, seguem as devidas porcentagens exigidas em relação a quantidade que será contratada:

Item	Quant. Plan. Orc.	Quant. Exigida	Porcentagem
PORTA DE ENROLAR AUTOMÁTICA, COMPLETA, TIPO MEIA CANA MICROPERFURADA (TRANSVISION). FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO.	639,36	310	48,49%
ALVENARIA DE BLOCOS DE CONCRETO ESTRUTURAL 14X19X29 CM (ESPESSURA 14 CM), FBK = 14 MPA, UTILIZANDO COLHER DE PEDREIRO. AF_10/2022.	2993,65	1490	49,77%
TELHAMENTO COM TELHA DE AÇO/ALUMÍNIO E = 0,5 MM, COM ATÉ 2 ÁGUAS, INCLUSO IÇAMENTO. AF_07/2019.	6450,94	3220	49,92%

Nenhuma supera o limite de 50%.

A cumulatividade na comprovação reflete a simultaneidade executiva intrínseca a um cronograma de reforma física e ampliação de grande porte de engenharia, sendo condição técnica mínima necessária para atestar a aptidão gerencial da licitante frente à complexidade que o CEASCAM impõe.



6. Do Afastamento dos Benefícios da LC nº 123/2006 (Alegação de violação ao art. 48, III, da Lei nº 14.133/2021)

O afastamento do regime favorecido assenta-se de forma legal e legítima sob o manto do artigo 4º, § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. O valor estimado para a contratação unificada é de R\$ 13.008.944,71, montante que extrapola de forma substancial o limite de faturamento anual máximo permitido por lei para o enquadramento de Empresas de Pequeno Porte (EPP).

Ademais, conquanto a obra englobe diferentes serviços de engenharia (como fundações, alvenaria, instalações e acabamento), seu objeto é tecnicamente indivisível do ponto de vista operacional e logístico. A fragmentação da reforma em múltiplos lotes independentes colocaria em risco a coordenação técnica, a compatibilização física dos cronogramas e o nexo de responsabilidade civil pela solidez global da obra pública.

As obras de ampliação irão se conectar diretamente à estrutura já existente do CEASCAM. Isolar as fundações, o reforço estrutural e a amarração do novo pavilhão em contratos diferentes geraria um risco altíssimo de "conflito de escopo".

As redes de utilidades (elétrica, hidráulica, escoamento de esgoto e lógica) do Polo Agroalimentar precisam funcionar de forma integrada e centralizada. Dividir o objeto pulverizaria a responsabilidade pelo perfeito funcionamento sistêmico do complexo.

Se houvesse mais de uma empresa executando lotes distintos simultaneamente, haveria o caos de coordenação logística (disputa por canteiro de obras, áreas de estoque de materiais, tráfego de maquinário pesado e horários de concretagem).

Centralizar o contrato em um único executor garante que o cronograma de ataque à obra seja linear e integrado, minimizando o impacto econômico sobre os produtores rurais e comerciantes locais.

A indivisibilidade ajuda na diluição de custos fixos pois a contratação de empresas diferentes exigiria a mobilização de múltiplos canteiros de obras, engenheiros residentes, técnicos de segurança e estruturas administrativas redundantes, onerando o orçamento estimado em R\$ 13 milhões. Se o objeto fosse dividido em "Lote 1 - Reforma" e "Lote 2 - Ampliação", o abandono ou atraso de um



dos lotes inviabilizaria a utilidade do outro, gerando prejuízo ao erário e atraso na entrega do polo agroalimentar completamente.

7. CONCLUSÃO

Diante de toda a fundamentação fática ora exposta, esta área técnica acredita ter complementado de forma satisfatória os pontos constantes nos autos.

Dê-se ciência ao interessado.

Campos dos Goytacazes/RJ, 02 de julho de 2026.



Documento assinado digitalmente

JOSE FERNANDO GUEDES MOÇO

Data: 02/07/2026 16:36:52-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JOSÉ FERNANDO GUEDES MOÇO
Subsecretário Municipal de Obras, Urbanismo e Mobilidade
Matrícula nº 34.335

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

Processo nº 2026.227.000002-8-PR

Concorrência Eletrônica nº002/2026

Objeto: Contratação de empresa especializada para execução de obras e serviços de engenharia para o fomento aos setores agropecuário e de agroindústria – (reforma e ampliação do CEASCAM – Centro de Abastecimento e Polo Agroalimentar de Campos dos Goytacazes/RJ) - CONVÊNIO TRANSFEREGOV: 960481/2024.

Considerando o parecer jurídico nº 124.001/2026, exarado pela Procuradoria Geral do Município, bem como a manifestação da equipe técnica da Secretaria Municipal de Obras, Urbanismo e Mobilidade, **DECIDO** pelo **CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO** da impugnação apresentada, através da plataforma Licitanet, pela empresa **CONSTRUSAN SERVIÇOS INDUSTRIAIS LTDA**, inscrita no **CNPJ sob nº 28.955.565/0001-41**, contra o edital da licitação epigrafada. A decisão, na íntegra, está anexada à plataforma eletrônica LICITANET (www.licitanet.com.br).

Campos dos Goytacazes, 2 de julho de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **ALFREDO SIQUEIRA DIEGUEZ**
Data: 02/07/2026 17:24:07-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Alfredo Siqueira Dieguez
Secretário Municipal de Abastecimento, Aquicultura e Pesca