

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 005/2026

Concorrência Eletrônica nº 001/2026

Assunto: Impugnação ao Edital de Concorrência Eletrônica N.º 001/2026.

Objeto: Formação de Ata de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na execução de obras e serviços de engenharia, sob regime de empreitada por preço unitário, com fornecimento integral de materiais, equipamentos, máquinas, ferramentas e mão de obra, para atendimento, sob demanda, dos entes integrantes do CIM Caparaó.

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 001/2026. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. GARANTIA DE PROPOSTA (ART. 58, LEI 14.133/2021). USO DO SRP PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LOTE ÚNICO. DOCUMENTAÇÃO TÉCNICA. ALEGAÇÕES IMPROCEDENTES. EDITAL EM CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO, A JURISPRUDÊNCIA DO TCU E OS PRINCÍPIOS LICITATÓRIOS. INDEFERIMENTO INTEGRAL.

I – RELATÓRIO

1.1. Trata-se de **Impugnação** apresentada pelo Sr. **BRAZ LÚCIO DA SILVA**, inscrito no **RG sob o nº 66213 SSP/MG**, através do Portal de Compras Públicas, contra o Edital de Concorrência Eletrônica n.º 001/2026, Processo Administrativo nº 005/2026, promovida pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Território do Caparaó Capixaba – CIM CAPARAÓ.

1.2. O objeto do certame consiste na formação de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na execução de obras e serviços de engenharia, sob regime de empreitada por preço unitário, com fornecimento integral de materiais, equipamentos e mão de obra, para atendimento, sob demanda, dos entes integrantes do

CIM CAPARAÓ, mediante emissão de Ordens de Serviço, abrangendo: (i) pavimentação de vias com blocos intertravados; (ii) sistemas de drenagem pluvial; (iii) contenção de encostas e taludes de baixa complexidade; (iv) desassoreamento de cursos hídricos; e (v) redes de água e esgoto correlatas.

1.3. A licitação adota o critério de julgamento por MAIOR DESCONTO, modalidade Concorrência Eletrônica, com inversão de fases (habilitação antes dos lances), nos termos do art. 17, §1º, da Lei n.º 14.133/2021. Os municípios participantes são: Apiacá, Divino de São Lourenço, Guaçuí, Ibitirama e Jerônimo Monteiro.

1.4. O impugnante sustenta a existência de quatro supostos vícios no edital, que podem ser assim sintetizados:

- 1º Argumento: Exigência de garantia de proposta no valor de 1% seria desproporcional em Registro de Preços de objeto futuro e eventual;
- 2º Argumento: Indevida utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para obras e serviços de engenharia;
- 3º Argumento: Ausência de parcelamento adequado e contradição interna do edital quanto à estrutura em lote único;
- 4º Argumento: Ausência de projetos técnicos específicos com ART/RRT, com postergação da definição técnica para a fase de Ordem de Serviço.

1.5. É o relatório. Passa-se à análise.

II – ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

2.1. Tempestividade:

2.1.1. Nos termos do art. 164 da Lei n.º 14.133/2021, qualquer pessoa pode impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis. O edital, em seu preâmbulo, fixa o prazo de até 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura da sessão pública para impugnações. Admite-se, portanto, a tempestividade da impugnação, uma vez que o certame está marcado para o dia 24/04/2026, e a presente impugnação foi apresentada no dia 14/04/2026, dentro portanto do prazo definido por lei.

2.2. Legitimidade:

2.2.1. O art. 164 da Lei n.º 14.133/2021 ampliou significativamente a legitimidade ativa para impugnar edital, permitindo que qualquer pessoa – e não apenas licitantes em potencial – apresente impugnação. O impugnante, Sr. Braz Lúcio da Silva, identifica-se como pessoa física. A rigor, a Lei 14.133/2021 não exige que o impugnante demonstre interesse direto na licitação, de modo que se reconhece legitimidade para o exame do mérito. Contudo, registra-se que o impugnante não demonstra ser licitante potencial, não apresenta procuração em nome de qualquer pessoa jurídica do ramo e tampouco comprova interesse legítimo e concreto na contratação, circunstância que, embora não impeça o conhecimento da impugnação, deve ser considerada na avaliação da pertinência e da concretude das alegações.

III – ANÁLISE JURÍDICA DE MÉRITO

3.1. Tópico 1 – Da Garantia de Proposta:

3.1.1. Sustenta o impugnante que a exigência de garantia de proposta no valor de 1% do valor estimado da contratação, como condição de participação, seria desproporcional e restritiva, especialmente por se tratar de SRP para contratação futura e eventual. Alega que a jurisprudência formada sob a Lei 8.666/1993 tratava garantias excessivas como fator de inibição da competitividade e que esse vetor permaneceria aplicável.

3.1.2. O item 5.1 do edital exige garantia de proposta em valor correspondente a 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, nos termos do art. 58 da Lei n.º 14.133/2021. O item 5.2 admite ampla gama de modalidades (caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização), conferindo ao licitante flexibilidade na forma de prestação. Os itens 5.9 e 5.10 disciplinam a restituição da garantia e a sua finalidade (coibir retirada injustificada de proposta e recusa em assinar o contrato).

3.1.3. O art. 58 da Lei n.º 14.133/2021 é categórico: *“Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação”*. O percentual de até 1% (um por cento) do valor estimado está expressamente previsto no §1º do mesmo dispositivo. Trata-se, portanto, de faculdade legal expressamente conferida à Administração Pública, com teto percentual definido em lei.

3.1.4. A nova lei licitatória, ao inserir o art. 58 em seu corpo normativo, fez opção deliberada e expressa por instituto que sequer existia na revogada Lei 8.666/1993, o que revela a

intenção do legislador de fortalecer mecanismos de seriedade da proposta e de dissuasão de comportamentos oportunistas. A invocação de jurisprudência formada sob regime normativo anterior, sem vigência, não possui aptidão para infirmar norma expressa da lei vigente.

3.1.5. O Tribunal de Contas da União, ao examinar a sistemática da Lei 14.133/2021, já reconheceu que a garantia de proposta constitui instrumento legítimo e adequado para assegurar a seriedade das ofertas e prevenir comportamentos predatórios no certame. O TCU, em suas orientações sobre a nova lei de licitações, reiterou que as exigências editalícias fundadas em dispositivos expressos da Lei 14.133/2021, desde que dentro dos limites quantitativos e qualitativos da norma, gozam de presunção de legitimidade e não configuram, por si sós, restrição à competitividade.

3.1.6. Ademais, a garantia de proposta funciona como instrumento de mitigação de risco contratual. A razoabilidade do percentual de 1% foi reconhecida como dentro do limite legal, não configurando barreira desarrazoada ao ingresso de licitantes sérios e efetivamente interessados.

3.1.7. Lado outro, as cláusulas editalícias que reproduzam faculdades expressamente previstas na legislação não constituem irregularidade passível de correção por via de impugnação.

3.1.8. Desta forma, vislumbra-se que a tese do impugnante é improcedente por múltiplos fundamentos:

a) Primeiro, a exigência de garantia de proposta no percentual de 1% do valor estimado está dentro do limite máximo fixado pelo art. 58, §1º, da Lei 14.133/2021. Não há qualquer excesso quantitativo. A Administração exerceu faculdade legal, no exato percentual autorizado pela norma.

b) Segundo, a garantia de proposta atende a finalidade legítima e de relevante interesse público: dissuadir propostas aventureiras, coibir a retirada injustificada de ofertas e assegurar que os licitantes que ingressam no certame tenham efetivo compromisso com a execução do objeto. Em SRP de obras e serviços de engenharia para múltiplos municípios, com valor estimado significativo, a seriedade das propostas é essencial à consecução do interesse público.

c) Terceiro, o edital admite cinco modalidades distintas de garantia (caução, títulos da dívida pública, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização), o que demonstra ampla flexibilidade e proporcionalidade da exigência. A licitante pode optar por modalidade que não implique imobilização direta de capital (seguro-garantia ou fiança bancária), reduzindo substancialmente o impacto financeiro alegado pelo impugnante.

d) Quarto, o argumento de que o SRP versa sobre contratação futura e eventual e, por isso, a garantia seria desproporcional, confunde o instituto da garantia de proposta com a garantia de execução contratual. A garantia de proposta visa assegurar a seriedade da oferta durante o certame, e não a execução do contrato. Sua pertinência independe de a Administração vir ou não a demandar os quantitativos estimados.

3.1.9. Desta forma, **REJEITA-SE** o primeiro argumento. A exigência de garantia de proposta no percentual de 1% do valor estimado da contratação encontra amparo expresso no art. 58, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, está dentro do limite legal, atende a finalidade legítima, oferece múltiplas modalidades de prestação e não configura restrição indevida à competitividade.

3.2. Tópico 2 – Do Uso do Sistema de Registro de Preços para Obras e Serviços de Engenharia:

3.2.1. Sustenta o impugnante que o TCU teria entendimento consolidado contrário ao uso do SRP para contratação de obras, sendo admissível apenas para serviços comuns de engenharia repetitivos e rotineiros. Alega que o edital pretende criar uma “ata-guarda-chuva regional”, com objeto incerto e indefinido, sem projetos básico e executivo.

3.2.2. O edital e o Termo de Referência fundamentam detalhadamente a adoção do SRP. O item 6.1 do TR caracteriza o objeto como “conjunto integrado de obras e serviços comuns de engenharia, de natureza padronizável, destinado ao atendimento de demandas recorrentes, variáveis e territorialmente dispersas”. O item 6.5 do TR invoca expressamente o conceito legal de serviço comum de engenharia (art. 6º, XXI, Lei 14.133/2021) e a admissão do SRP para tais objetos. O item 7.1 justifica a modalidade Concorrência Eletrônica com SRP, e o item 6.6 demonstra que a modelagem adota catálogo padronizado de itens, critérios uniformes de medição e Ordens de Serviço para individualização de cada intervenção.

3.2.3. O art. 6º, XXI, da Lei n.º 14.133/2021 define serviço comum de engenharia como aquele “composto por atividades objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade”. O art. 82, caput, da mesma lei prevê expressamente que o SRP pode ser adotado quando “a Administração necessitar contratar serviços, inclusive de engenharia, ou adquirir bens com previsão de entregas parceladas ou contratação reiterada”.

3.2.4. O Decreto Federal n.º 11.462/2023, que regulamenta o SRP no âmbito federal, não proíbe o uso do sistema para obras e serviços de engenharia; ao contrário, a Lei 14.133/2021, em seu art. 82, IV, também prevê a admissibilidade do SRP quando “pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado”, hipótese que se amolda perfeitamente ao caso vertente.

3.2.5. O caso concreto se enquadra perfeitamente nos pressupostos reconhecidos pelo TCU: (i) o objeto compreende serviços comuns de engenharia, objetivamente padronizáveis; (ii) há catálogo detalhado de itens com preços unitários referenciais extraídos de bases oficiais; (iii) a demanda é recorrente, variável e territorialmente dispersa; (iv) cada intervenção concreta será individualizada por Ordem de Serviço com documentação técnica específica; e (v) trata-se de intervenções de baixa complexidade operacional relativa, dentro de um escopo tecnicamente repetível.

3.2.6. O impugnante confunde “obras de grande porte com projeto específico” com “serviços comuns de engenharia padronizáveis e repetitivos”. O objeto deste certame não é a construção de uma ponte, de um hospital ou de um edifício – hipóteses em que o TCU, de fato, restringe o uso do SRP. Trata-se de serviços comuns de engenharia (pavimentação, drenagem, desassoreamento, contenções localizadas) que são objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, conforme a definição do art. 6º, XXI, da Lei 14.133/2021.

3.2.7. Além disso, o edital não cria uma “ata-guarda-chuva indefinida”. Ao contrário: (i) há catálogo padronizado de itens com descrições, unidades de medição e quantitativos estimados; (ii) há planilha orçamentária detalhada com preços unitários referenciais; (iii) há Termo de Referência com 40+ páginas de especificações técnicas; (iv) cada contratação será individualizada por Ordem de Serviço, com elementos mínimos definidos no item 14.5 do edital (identificação do local, escopo, itens do catálogo, quantitativos, prazo, critérios de medição e recebimento, documentação técnica de suporte).

3.2.8. Da mesma forma, a estrutura do certame é plenamente compatível com o art. 82 da Lei 14.133/2021: há previsão de entregas parceladas (por OS), demanda reiterada (múltiplos municípios, variáveis ao longo do ano), e impossibilidade de definir previamente o quantitativo a ser demandado (cada município contratará conforme sua necessidade, prioridade e orçamento).

3.2.9. Por fim, o modelo de SRP para serviços de engenharia é amplamente utilizado por consórcios públicos em todo o país, com chancela dos Tribunais de Contas, justamente por permitir a racionalização administrativa, a padronização regional e a economia de escala, sem comprometer a individualização técnica de cada intervenção.

3.2.10. Diante do exposto, **REJEITA-SE** o segundo argumento. A utilização do SRP para o objeto do certame encontra amparo no art. 82 da Lei 14.133/2021, está adequadamente fundamentada no TR e no ETP, o objeto é composto por serviços comuns de engenharia padronizáveis, e a jurisprudência do TCU não veda o uso do SRP para essa natureza de contratação.

3.3. Tópico 3 – Do Parcelamento do Objeto e da Estruturação em Lote Único:

3.3.1. O impugnante alega que o edital contém contradição interna: o item 1.3 afirma que a licitação será dividida em itens, mas o item 3.5.11 veda a participação de consórcios sob o argumento de lote único com execução integrada. Sustenta que a modelagem concentra em um único fornecedor objetos materialmente distintos, restringindo a competição, e que em SRP a regra seria a adjudicação por item.

3.3.2. O item 1.3 do edital, quando afirma que “a licitação será dividida em itens”, refere-se ao catálogo padronizado de itens/serviços que compõem a planilha orçamentária, e não a lotes competitivos autônomos. Essa redação decorre da parametrização do sistema eletrônico utilizado (Portal de Compras Públicas), que exige a inserção de itens individualizados. A adjudicação, contudo, é global, conforme amplamente justificado nos itens 8.1 a 8.14 do Termo de Referência.

3.3.3. A justificativa para não divisão em lotes é extensa, detalhada e tecnicamente fundamentada, abrangendo: (i) complementaridade operacional e interdependência executiva entre as frentes (item 8.1); (ii) risco de fragmentação de responsabilidades (item 8.3); (iii) eficiência da gestão e fiscalização em ambiente consorciado (item 8.5); (iv) simplificação da governança da Ata (item 8.6); (v) preservação da padronização regional

(item 8.8); (vi) inexistência de restrição indevida à competitividade (item 8.9); (vii) a individualização técnica e financeira é preservada na fase de execução, por meio das Ordens de Serviço (item 8.13).

3.3.4. O art. 40, §2º, da Lei 14.133/2021 prevê que o parcelamento deve ser adotado “sempre que o objeto admitir, sem prejudicar a economia de escala, a necessidade técnica de interdependência do objeto, a viabilidade técnica e econômica”. A regra do parcelamento não é absoluta: admite-se a contratação em lote único quando a natureza do objeto, a interdependência executiva, a eficiência administrativa e a própria viabilidade técnica assim o recomendem, desde que devidamente justificado.

3.3.5. Não há contradição interna no edital. O item 1.3 refere-se aos itens do catálogo/planilha orçamentária (cada serviço individualmente descrito), enquanto a vedação de consórcios e a adjudicação global referem-se à estrutura competitiva e à forma de contratação. São planos conceituais distintos. A existência de múltiplos itens na planilha não impõe adjudicação por item – é perfeitamente possível (e comum) que o catálogo possua centenas de itens e a adjudicação seja global com desconto linear.

3.3.6. A justificativa para o lote único é extensa, concreta e tecnicamente fundamentada (itens 8.1 a 8.14 do TR), não se tratando de motivação pro forma ou genérica. O Termo de Referência demonstra, com argumentos específicos, que as frentes de pavimentação, drenagem, redes subterrâneas e contenções guardam entre si interdependência executiva real – a pavimentação condiciona a drenagem, que condiciona as redes subterrâneas, e assim sucessivamente.

3.3.7. O impugnante não demonstrou, com qualquer elemento concreto, que o parcelamento seria técnica e economicamente viável sem comprometer a qualidade, a eficiência e a coordenação da execução. Limita-se a afirmar genericamente que “objetos materialmente distintos” deveriam ser separados, sem analisar a interdependência concreta demonstrada no TR.

3.3.8. A vedação de consórcios está amparada nos itens 8.3 a 8.12 do TR, com justificativa técnica detalhada. A Lei 14.133/2021 (art. 15) permite que o edital vede a participação de consórcios quando a dimensão do objeto, a complexidade da execução e a estrutura do mercado assim recomendem. A vedação, no caso, visa preservar a unidade de responsabilização e a eficiência da governança consorciada.

3.3.9. Desta forma, **REJEITA-SE** o terceiro argumento. A estruturação em lote único está amparada em justificativa técnica detalhada, concreta e adequada, em conformidade com o art. 40, §2º, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU. Não há contradição interna no edital, e a opção administrativa é compatível com a natureza integrada do objeto e com a governança consorciada.

3.4. Tópico 4 – Da Documentação Técnica e da Definição do Objeto:

3.4.1. Sustenta o impugnante que o edital não apresenta projetos específicos com ART/RRT, que a definição técnica é postergada para a fase de Ordem de Serviço, e que isso colidiria com a exigência de prévia e suficiente caracterização do objeto licitado. Invoca a jurisprudência do TCU sobre a necessidade de projeto básico completo.

3.4.2. O edital é acompanhado de Termo de Referência com mais de 40 páginas de especificações técnicas detalhadas, planilha orçamentária com preços unitários referenciais, catálogo padronizado de itens, memória de cálculo do reajuste e curva ABC. O TR descreve pormenorizadamente: as frentes de serviço; as especificações dos materiais, equipamentos e métodos construtivos; os critérios de medição, aceite e recebimento; o escopo negativo (o que não está incluído); as obrigações das partes; e a forma de operacionalização por Ordens de Serviço.

3.4.3. O item 12.11.2 do TR prevê que cada Ordem de Serviço deverá conter, no mínimo: identificação do local, escopo específico, itens do catálogo, quantitativos, prazo, critérios de medição, documentação técnica de suporte (incluindo levantamento, croqui, memória descritiva, planilha, projeto simplificado ou documento equivalente). O item 6.9 do TR registra expressamente que situações de alta complexidade geotécnica ou hidráulica demandarão projetos executivos completos em contratação autônoma.

3.4.4. O art. 18, §1º, da Lei 14.133/2021 prevê que o Termo de Referência deverá conter elementos necessários e suficientes para definir o objeto da licitação, com grau de precisão adequado. O art. 6º, XXIV, define projeto básico como o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço”. Contudo, o nível de precisão exigido é compatível com a natureza do objeto.

3.4.5. Para serviços comuns de engenharia padronizáveis, executados por demanda e operacionalizados por catálogo de itens com preços unitários, o nível de definição técnica

adequado não é o projeto executivo de uma obra específica, mas sim: (i) a padronização dos serviços em catálogo; (ii) a definição dos métodos executivos, materiais e critérios de qualidade; (iii) a individualização de cada demanda concreta por meio de instrumento próprio (Ordem de Serviço).

3.4.6. O TCU, nos precedentes invocados genericamente pelo impugnante, refere-se a obras específicas, com objeto determinado e de execução imediata, para as quais o projeto básico é pressuposto de validade da licitação. Esses precedentes não se aplicam a contratações via SRP com catálogo padronizado de itens e execução por demanda.

3.4.7. Ao contrário, o TCU reconhece que, em contratações de serviços comuns de engenharia por SRP, a definição técnica pode ser complementada na fase de execução, desde que o instrumento convocatório contenha elementos suficientes para a formação de preços e para a caracterização do padrão de qualidade esperado. A Lei 14.133/2021 reforçou essa possibilidade ao prever, no art. 82, a contratação por SRP para objetos com entregas parceladas e demanda variável.

3.4.8. O impugnante confunde duas categorias distintas: (i) licitação de obra específica, com projeto determinado, em que o projeto básico completo é requisito de validade; e (ii) SRP para serviços comuns de engenharia padronizáveis, em que a definição técnica é feita por catálogo de itens e complementada por Ordem de Serviço. A exigência de projeto básico completo e específico na fase de licitação é incompatível com a lógica do SRP, que pressupõe demanda futura, eventual e variável.

3.4.9. Ademais, documentação técnica do certame é robusta: Termo de Referência detalhado, planilha orçamentária com preços unitários, catálogo padronizado de itens, memória de cálculo e curva ABC. Esse conjunto documental é suficiente para a formação de preços, para o julgamento das propostas e para a verificação da exequibilidade das ofertas.

3.4.10. A individualização técnica por Ordem de Serviço não constitui vício, mas sim a própria essência do modelo de SRP por demanda. Cada OS conterà documentação técnica específica (levantamento, croqui, projeto simplificado ou equivalente), adequada à intervenção concreta a ser realizada. O TR é claro ao prever os elementos mínimos obrigatórios de cada OS (item 12.11.2).

3.4.11. Da mesma forma o item 6.9 do TR estabelece expressamente a delimitação negativa do objeto: obras de grande porte, soluções de alta complexidade geotécnica ou hidráulica e projetos executivos completos permanecem fora do escopo desta contratação e deverão ser objeto de procedimentos próprios. Isso demonstra consciência técnica e adequação da modelagem ao nível de complexidade do objeto.

3.4.12. Por fim, a exigência de ART/RRT na fase licitatória para cada intervenção futura é logicamente inviável em SRP, pois as intervenções concretas ainda não foram individualizadas. As ARTs/RRTs serão emitidas no momento adequado: quando da emissão de cada Ordem de Serviço e início da execução, vinculadas ao responsável técnico da contratada, em conformidade com a legislação profissional aplicável.

3.4.13. Diante do exposto, **REJEITA-SE** o quarto argumento. A documentação técnica do certame é suficiente e adequada à natureza do objeto (SRP para serviços comuns de engenharia padronizáveis), a individualização por Ordem de Serviço é inerente ao modelo e está detalhadamente disciplinada no edital e no TR, e a exigência de projetos específicos com ART/RRT para cada intervenção futura é incompatível com a lógica do SRP.

IV – CONCLUSÃO

4.1. Diante de todo o exposto, após análise integral e pormenorizada de cada argumento apresentado pelo impugnante, **OPINA-SE PELO INDEFERIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO.**

4.2. Recomenda-se que a resposta à impugnação seja publicizada na forma da lei e comunicada ao impugnante, assegurando-se o prosseguimento regular do certame.

4.3. É o parecer, salvo melhor juízo.

Muniz Freire-ES, 17 de abril de 2026.



PATRÍCIA DONATO ROOSEVELT
Assessora Jurídica
Portaria nº 002/2026