

PARECER PROLIC Nº 518/2025

NUP 24001.047070/2024-65

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº: 20250019 – SESA

IMPUGNANTE: L.C.S. CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA.

OBJETO: Prestação dos serviços de coleta, transporte, incineração, tratamento e disposição final dos resíduos sólidos perigosos de natureza hospitalar dos serviços de saúde.

LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL. 1. Natureza do Objeto. Exigências de Habilitação. Critérios de Julgamento. 2. Justificativas Técnicas e Jurídicas em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. 3. Parâmetros de qualificação técnica e econômico-financeira adequados. 4. Impugnação acolhida em parte.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônica nº 20250019 – SESA, interposta, tempestivamente, pela empresa **L.C.S. CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA.**
2. Faz-se mister ressaltar que a presente Impugnação ao Edital é tempestiva, visto que protocolada no prazo de 3 (três) dias anteriores à data fixada para abertura da sessão pública inaugural do certame, conforme disposto no item 10.1 do edital.
3. A impugnante argui, em suma: *a) incorreta classificação do objeto como “serviço comum”; b) ausência de motivação para a escolha do critério de “menor preço” e do modo de disputa “aberto e fechado”; c) insuficiência das exigências de qualificação técnica e postergação da apresentação de licenças para a fase de contratação; d) inversão de fases sem mecanismos de controle de exequibilidade; e) desproporcionalidade das exigências de qualificação econômico-financeiras; e, f) exigência de atestados calculados sobre o somatório de todos os lotes e inconsistências no quantitativo do grupo B.*
4. Remetidos os autos para a setorial interessada no certame, esta se pronunciou mediante Parecer Técnico, concluindo pelo não provimento da impugnação interposta.

5. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração sempre procura o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

7. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

8. No caso ora em testilha, a impugnante questiona diversas cláusulas constantes no Instrumento Convocatório, as quais serão a seguir respondidas. Senão vejamos.

II.a. Do Enquadramento Legal do Objeto.

9. Aponta a impugnante que o objeto da licitação (coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos hospitalares) deve ser classificado como "*serviço especial de engenharia*", em vez de "*serviço comum*", em virtude de sua complexidade e dos riscos envolvidos.

10. É fundamental esclarecer que a Administração, em nenhum momento, considerou o objeto como um "*serviço comum*". A prova disso reside no ato administrativo de escolher a modalidade "*Concorrência Eletrônica*" para a realização do certame.

11. Conforme a Lei nº 14.133/2021, a modalidade Pregão é de utilização obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns. Ao optar pela Concorrência, a Administração Pública reconheceu que o objeto em questão não se enquadrava na categoria de comum, dada a sua alta complexidade técnica, os riscos socioambientais envolvidos e a necessidade de qualificação específica.

12. A área técnica da SESA confirmou a classificação do objeto como **serviço especial de engenharia**, nos termos do art. 6º, incisos XXI a XXIII, da Lei nº 14.133/2021,

porquanto a execução do serviço possui características que o enquadram nesta categoria.

13. Ante o exposto no presente tópico, esclarece-se que pelo próprios elementos que já haviam levado à escolha da modalidade Concorrência, ao destacar que a execução demanda responsável técnico registrado no CREA, Certidão de Acervo Técnico (CAT), ART e licenciamento ambiental específico — o serviço em questão se classifica como serviço especial de engenharia, nos termos do art. 6º, incisos XXI a XXIII, da Lei nº 14.133/2021.

II.b. Do Critério de Julgamento e Modo de Disputa.

14. Em seguida, a impugnante questiona a ausência de motivação técnica para a escolha do critério de julgamento de *"menor preço"* e do modo de disputa *"aberto e fechado"*.

15. A escolha do critério de *"menor preço por grupo"* é justificada pela padronização do objeto, conforme estudos técnicos preliminares e Termo de Referência.

16. Consta dos autos documento da área técnica justificando que:

O critério de julgamento adotado neste certame foi o de menor preço, nos termos do art. 33, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. A escolha deste critério fundamenta-se nas seguintes razões:

- O objeto da contratação possui especificações padronizadas e bem definidas no Termo de Referência, não havendo necessidade de avaliação técnica subjetiva que requeira julgamento por técnica ou conteúdo intelectual;
- A disputa baseia-se em fatores estritamente objetivos, sendo possível mensurar as propostas exclusivamente por seus valores monetários, garantindo isonomia e simplicidade na análise;
- O critério de menor preço atende ao princípio da economicidade e permite à Administração obter o melhor resultado financeiro, sem prejuízo da qualidade contratual, assegurada pelas exigências técnicas do edital;
- Trata-se de solução comum no mercado com ampla concorrência, o que reforça a adequação do critério adotado.

17. Já a adoção do modo de disputa *"aberto e fechado"* é uma prerrogativa da Administração e busca obter a proposta mais vantajosa para o poder público, estimulando a competitividade e os descontos na fase de lances, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021, conforme justificativas integrantes dos autos:

Com base no artigo 56 da Lei Federal nº 14.133/2021, o modo de disputa poderá ser conjuntamente aberto e fechado, cujas justificativas para adoção no Pregão Eletrônico em questão são:

- A fase inicial em modo aberto, permite a dinâmica competitiva com lances públicos e sucessivos bem como crescentes ou decrescentes, ampliando a disputa entre os licitantes e possibilitando a redução gradual dos preços ofertados;
- A fase subsequente em modo fechado, permite que os licitantes classificados entre as melhores propostas, apresentem um último lance confidencial, o que pode resultar em condições mais vantajosas à Administração, sem riscos de colusão entre participantes ou manipulação estratégica de lances;
- Ademais, o modo fechado não pode ser usado de forma isolada quando o critério de julgamento for o de menor preço, aplicando-se ao caso concreto.
- O modo combinado contribui para maximizar a eficiência da disputa, assegurando transparência e isonomia, ao mesmo tempo em que protege os interesses da Administração quanto ao sigilo da melhor proposta final.

18. Desta feita, temos que o critério de "*menor preço*" é o mais adequado quando as especificações do objeto são claras e suficientemente detalhadas para aferir a qualidade e o desempenho desejados, como é o caso.

19. O modo de disputa "*aberto e fechado*", por sua vez, visa a maximizar a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, ao permitir lances públicos e sucessivos seguidos de um lance final e fechado, estimulando a melhor oferta.

II.c. Da Qualificação Técnico-Operacional e Exigência de Licenças.

20. A impugnante considera insuficientes as exigências de qualificação técnica e argumenta que as licenças ambientais e sanitárias deveriam ser exigidas na fase de habilitação, e não apenas na contratação.

21. A exigência de atestados de capacidade técnico-operacional, quantificados em quilogramas de resíduos tratados e correspondente a 50% do total estimado, é considerada compatível e proporcional à natureza e vulto do objeto, em estrita observância ao Art. 67, caput, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

22. Fracionar a exigência para cada etapa tornaria o processo excessivamente burocrático e restritivo, sem agregar valor significativo à qualificação já abrangente.

23. Conforme avaliado pela área técnica da SESA, as exigências de qualificação técnico-operacional, incluindo a apresentação de atestados de capacidade técnica, são suficientes para garantir a aptidão dos licitantes.

24. Quanto à apresentação das licenças ambientais e sanitárias na fase de contratação, essa prática é consolidada no âmbito jurídico para **ampliar a competitividade do certame, sem comprometer a segurança jurídica.**

25. Essa decisão está em conformidade com o Parecer nº 314/2019/PGE-PROLIC e com precedentes do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 2.872/2014 e nº 1.010/2015 do Plenário, e Súmula nº 222/TCU), que asseguram que a comprovação é exigida antes da assinatura do contrato, sendo uma condição indispensável para a sua validade, senão vejamos:

Acórdão nº 2.872/2014-Plenário TCU

A documentação probatória de qualificação ambiental, quando exigida na licitação, precisa ser apresentada apenas pela vencedora do certame, **APÓS A ADJUDICAÇÃO DO OBJETO E PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.** Dos proponentes, pode ser requisitada somente declaração de disponibilidade da documentação ou de que a empresa reúne condições de entregá-la no momento oportuno. (Relator: José Mucio Monteiro. Data da Sessão: 29/10/2014). (grifos nossos).

26. A Administração se resguarda ao exigir a comprovação plena da regularidade ambiental e sanitária da empresa vencedora antes da assinatura do contrato, garantindo que o serviço será prestado por um agente apto e licenciado.

II.d. Da Inversão de Fases e da Análise de Exequibilidade.

27. A impugnante contesta a inversão de fases (habilitação após o julgamento), argumentando que o edital não prevê um mecanismo de controle de exequibilidade das propostas.

28. Aqui não há que se falar em "inversão de fases", porquanto o art. 17, §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece, de forma inequívoca, que o processo de licitação observará, entre outras, a fase de "julgamento das propostas" antes da fase de "habilitação".

29. Trata-se de uma das principais inovações da nova lei, concebida para conferir maior celeridade e eficiência aos certames, ao permitir que a Administração concentre a análise documental minuciosa apenas no licitante que efetivamente apresentou a proposta mais vantajosa, evitando o dispêndio de tempo e recursos na

verificação de documentos de todos os participantes, muitos dos quais com propostas inviáveis.

30. Quanto ao controle de exequibilidade, destaca a SESA que o Edital prevê mecanismos para o controle da exequibilidade, notadamente a possibilidade de realização de diligências para verificar a exequibilidade da proposta vencedora, conforme o Art. 59, inciso IV e §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, não havendo motivos para qualquer alteração no instrumento convocatório.

II.e. Quanto à Exigência das Licenças Ambientais e Sanitárias na Contratação.

31. Conforme já citado, a exigência das licenças ambientais e sanitárias apenas na fase de contratação, após a adjudicação e previamente à assinatura do contrato (subitens 20.3 a 20.9 do Edital), está em plena conformidade com o entendimento consolidado da Procuradoria-Geral do Estado (Parecer nº 314/2019/PGE-PROLIC), bem como com precedentes do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 2.872/2014 e nº 1.010/2015 – Plenário) e a Súmula nº 222/TCU.

32. Tal orientação visa a ampliar a competitividade do certame sem comprometer a segurança da contratação e a regular execução do objeto.

33. A Administração se resguarda ao exigir a comprovação plena da regularidade ambiental e sanitária da empresa vencedora antes da assinatura do contrato, garantindo que o serviço será prestado por um agente apto e licenciado.

II.f. Desproporcionalidade das exigências de qualificação econômico-financeiras.

34. A impugnante alega que as exigências de qualificação econômico-financeira, notadamente os índices contábeis, o percentual de Patrimônio Líquido (PL) e o acréscimo para consórcios, são desproporcionais e carecem de motivação. As alegações são improcedentes, conforme se demonstra a seguir.

35. As exigências de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC) superiores a 1 (um), bem como de Patrimônio Líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado do contrato, estão em plena conformidade com

o Art. 69 da Lei nº 14.133/2021 e são essenciais para a garantia da execução de um contrato com as características do presente certame.

36. Consta dos autos que instruem o presente procedimento licitatório as devidas justificativas para a adoção de tais parâmetros, tais como a natureza crítica, contínua e de alto risco socioambiental do objeto licitado. A interrupção ou falha na prestação deste serviço, por incapacidade financeira da contratada, geraria um grave risco à saúde pública e ao meio ambiente.

37. Nesse contexto, os Índices de Liquidez e Solvência superiores a 1 (um) são o mínimo necessário para atestar que a licitante possui uma estrutura financeira saudável, com mais ativos e direitos do que dívidas.

38. Isso demonstra sua capacidade de honrar compromissos de curto e longo prazo, garantindo a continuidade operacional e a estabilidade necessárias para um serviço que não admite interrupção. A exigência visa selecionar empresas com solidez comprovada, mitigando o risco de insolvência durante a execução contratual.

39. Por sua vez, o Patrimônio Líquido de 10% do valor do contrato atesta a real capacidade da empresa de assumir novos compromissos de grande vulto sem desestabilizar-se financeiramente. Ele funciona como uma garantia de que a empresa possui capital próprio suficiente para suportar as operações e eventuais contingências, assegurando o ritmo e a qualidade adequados na prestação de um serviço tão sensível.

40. Quanto à exigência de acréscimo de 30% sobre o valor do Patrimônio Líquido para licitantes em consórcio, prevista no subitem 9.6.7 do edital, é uma medida legal e razoável, amparada no poder discricionário da Administração para estabelecer regras que garantam a segurança da contratação, conforme o Art. 15, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

41. A formação de um consórcio, embora fomenta a competitividade, introduz uma maior complexidade operacional e de gestão de riscos. A responsabilidade pela execução do contrato é compartilhada entre duas ou mais empresas, o que exige uma garantia financeira robustecida para assegurar a coesão e a capacidade do grupo como um

todo.

42. O acréscimo de 30% visa a mitigar os riscos inerentes a essa estrutura, como eventuais dificuldades de coordenação ou a falha de um dos consorciados, garantindo que o consórcio, como nova entidade para fins contratuais, possua um "fôlego" financeiro adicional para absorver tais impactos sem comprometer a execução do serviço.

43. A medida, longe de ser restritiva, é uma salvaguarda proporcional à complexidade adicional que a formação de consórcio acarreta, especialmente em um contrato de natureza essencial e de alto risco como o presente.

44. A impugnante solicita a eliminação da exigência de que os pagamentos sejam feitos exclusivamente em conta do Banco Bradesco.

45. Sobre o tema, há de se esclarecer que a exigência se dá por força da previsão contida em Lei Estadual, a qual determina que os pagamentos devem ser realizados exclusivamente no Banco Bradesco S/A.

46. Referida lei determina que os pagamentos de bens e serviços de qualquer natureza prestados aos órgãos do Estado do Ceará serão realizados exclusivamente na instituição financeira vencedora de certame licitatório realizado, cujo objeto será a prestação de serviços bancários.

47. Assim, por ter se sagrado vencedora de certame para esse fim, o Banco Bradesco S/A é o detentor de tal direito, de forma que o Estado do Ceará possui contrato de exclusividade com referido banco, que tem conta única do Estado.

48. A impugnante contesta a exigência do CRC-SEPLAG apenas na assinatura do contrato, sugerindo sua antecipação para a fase de habilitação. O Certificado de Registro Cadastral (CRC) é um instrumento que visa a **simplificar** e **agilizar** a comprovação da regularidade das licitantes, consolidando em um único documento diversas certidões e comprovantes exigidos para a habilitação.

49. O Edital, em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021, assegura que a verificação da regularidade jurídica, fiscal, social e trabalhista seja realizada na fase de

habilitação. Conforme as regras do certame, é facultado ao licitante apresentar o CRC válido ou, alternativamente, apresentar toda a documentação individual que o certificado substitui.

II.g. Exigência de Atestados Calculada sobre o Somatório de Todos os Lotes e Inconsistência no Quantitativo do Grupo B.

50. Quanto a exigência de atestados de capacidade técnica calculada sobre o somatório total estimado do objeto, a área técnica da SESA reconhece a procedência do argumento de que a exigência de atestados com base no volume total do contrato seria desarrazoada e restritiva à competitividade.

51. O objeto desta licitação foi dividido em lotes, sendo que cada lote corresponde a uma região geográfica distinta, com demandas e volumes próprios. A lógica da divisão em lotes é, precisamente, ampliar a participação no certame, permitindo que empresas de diferentes portes e capacidades operacionais possam competir pela parcela do objeto que lhes seja exequível.

52. Portanto, a compatibilidade e a proporcionalidade devem ser aferidas em relação à parcela que o licitante efetivamente pretende contratar, e não em relação à integralidade do objeto licitado.

53. Em relação a suposta inconsistência no quantitativo do Grupo B, a área técnica reafirma a regularidade das disposições.

54. Conforme previsto no edital e na Lei nº 14.133/2021, o percentual de 50% (cinquenta por cento) sobre o total estimado do Grupo B, que é de 77.616 kg, resulta em 38.808 kg. O cálculo da Administração está matematicamente exato e em plena conformidade com as disposições editalícias e legais, não havendo qualquer inconsistência numérica a ser corrigida.

II.h. Demais questionamentos.

55. Por fim, a impugnante requer a disponibilização do ETP, da matriz de riscos e do parecer jurídico para "*controle de legalidade*".

56. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), a matriz de riscos e o parecer jurídico são documentos de natureza interna e preparatória, que instruem o processo licitatório e fundamentam as decisões tomadas pela Administração na elaboração do edital e de seus anexos.

57. O princípio da publicidade é satisfeito com a ampla divulgação do Edital e do Termo de Referência, que são os documentos que vinculam a Administração e os licitantes e que materializam o resultado da fase de planejamento.

58. Os documentos internos que lhes deram origem compõem os autos do processo administrativo e estão disponíveis para consulta pelos órgãos de controle e para vistas dos interessados, nos termos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e da própria Lei de Licitações, mediante requerimento formal e justificado. Não há, contudo, obrigação legal de publicá-los como anexos do edital.

59. Por todo o exposto, os questionamentos residuais apresentados pela impugnante carecem de amparo fático e legal, sendo, portanto, indeferidos.

III. CONCLUSÃO

60. Diante do exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, bem como do Parecer Técnico da SESA, OPINA-SE pelo **PROVIMENTO PARCIAL** da impugnação interposta pela empresa **L.C.S. CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, única e exclusivamente para retificar o edital estabelecendo que a base de cálculo para a comprovação da qualificação técnico-operacional será o volume do lote para o qual o licitante apresentar proposta, restando mantidos os demais itens questionado, nos termos do Parecer Técnico da SESA, submetendo a demanda à CCC.

Fortaleza, 23 de setembro de 2025.

STELIO LOPES
MENDONÇA

JUNIOR:23202840363

STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR

Procurador do Estado – PROLIC

Assinado de forma digital por
STELIO LOPES MENDONÇA
JUNIOR:23202840363
Dados: 2025.09.23 10:49:17
-03'00'

DECISÃO

A Comissão Central de Concorrência, adotando como fundamentos fáticos e jurídicos o teor do Parecer PROLIC Nº 518/2025, os quais incorpora à presente decisão, decide **CONHECER** a Impugnação à **CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 20250019 – SESA**, interposta pela empresa **L.C.S. CONSTRUÇÃO E SERVIÇOS LTDA**, e, no mérito, **DAR PARCIAL PROVIMENTO** a sua pretensão, para retificar o edital estabelecendo que a base de cálculo para a comprovação da qualificação técnico-operacional será o volume do lote para o qual o licitante apresentar proposta, restando mantidos os demais itens questionado, nos termos do Parecer Técnico da SESA.

Fortaleza/CE, 23 de setembro de 2025.

ANTONIA SIMONE
MAGALHAES

Assinado de forma digital por
ANTONIA SIMONE MAGALHAES
OLIVEIRA:44537700300

OLIVEIRA:44537700300 Dados: 2025.09.23 10:52:30 -03'00'

ANTÔNIA SIMONE MAGALHÃES OLIVEIRA

Presidente CCC

ROZANGELA MARIA DE
ALMEIDA

SOUSA:62071572300

Assinado de forma digital por
ROZANGELA MARIA DE ALMEIDA
SOUSA:62071572300
Dados: 2025.09.23 14:55:19 -03'00'

ROZÂNGELLA MARIA DE ALMEIDA SOUSA

Vice-Presidente da CCC

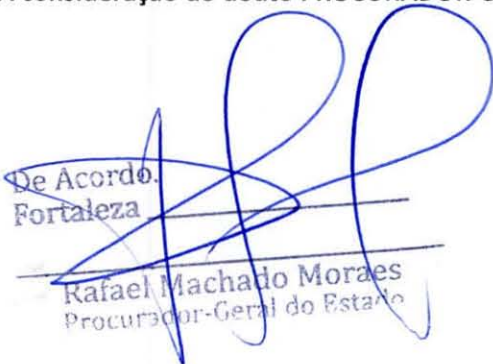

GLAUCIO DENIS DE OLIVEIRA BASTOS
Membro


MARCOS VINÍCIUS SANFORD FROTA FILHO
Membro


SUELY UCHOA CAVALCANTI
Membro


PATRICIA REGINA NASCIMENTO FERREIRA
Membro

À consideração do douto PROCURADOR GERAL DO ESTADO, para análise.


De Acordo.
Fortaleza
Rafael Machado Moraes
Procurador-Geral do Estado