

RESPOSTA IMPUGNAÇÃO

PROCESSO N.º: 1629/2025

PROTOCOLO N.º: 1246/2025

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE, RECEBIMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS CLASSE I - HOSPITALAR, POR MEIO DE TÉCNICA DEVIDAMENTE LICENCIADA PELO ÓRGÃO DE MEIO AMBIENTE COMPETENTE.

Considerando o pedido de esclarecimentos realizado pela empresa União Coletas, através de seu representante legal, no qual consulta foi encaminhado pela Agente de Contratação do Município de Conceição do Castelo/ES, a este setor jurídico para análise jurídica quantos aos questionamentos apontados, nesse sentido, passamos a análise pormenorizada da suscitação de dúvidas, vejamos:

- **DA DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES**

Quanto à alegada dualidade de informações no Termo de Referência, há pertinência na observação feita. De fato, o item que menciona duração de 10 meses, em contraponto à previsão de vigência contratual por 12 meses, gera insegurança jurídica, ainda que potencialmente resolvível por meio de simples retificação administrativa. Tal incoerência pode violar o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como o dever de clareza e precisão dos documentos licitatórios. Assim, é recomendável que a Administração promova o saneamento formal do edital, esclarecendo objetivamente o prazo contratual aplicável, inclusive por respeito ao princípio da isonomia entre os concorrentes.

- **DA VEDAÇÃO DA SUBCONTRATAÇÃO**

A impugnação apresentada pretende a modificação do item 4.1 do termo de referência para permitir a subcontratação das etapas de **tratamento e destinação final de resíduos sólidos**, sob o argumento de que a exclusividade da contratação para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) inviabilizaria a participação de empresas detentoras de aterros sanitários, que em regra não se enquadram nos limites da LC nº 123/2006.

Entretanto, tal argumento **não pode prosperar**, tendo em vista as **particularidades da contratação por dispensa de licitação**, nos termos da **Lei nº 14.133/2021**, bem como os princípios que regem a contratação direta com reserva de mercado para ME e EPP.

Inicialmente, cumpre destacar que **a subcontratação total do objeto é expressamente vedada** pela legislação vigente. A Lei nº 14.133/2021 dispõe, em seu art. 122, vejamos:

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 autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

Apesar de a legislação estabelecer a possibilidade de subcontratação, o Tribunal de Contas estabelece critérios para que a subcontratação ocorra, conforme se verifica:

*“É proibida, portanto, a subcontratação total do objeto, não podendo a atuação do contratado transformar-se em mera intermediação ou administração de contrato. (...) É proibida a subcontratação: **completa ou da parcela principal da contratação; das parcelas de maior relevância técnica.**” (grifo nosso)¹*

No presente caso, a **parcela de maior relevância técnica** corresponde precisamente à **destinação e ao tratamento final dos resíduos hospitalares**, por envolver elevado rigor técnico, ambiental e sanitário, demandando licença de operação específica, rastreabilidade e responsabilidade legal por eventuais danos à saúde pública e ao meio ambiente. A etapa de coleta e transporte, embora necessária, **não representa a atividade fim mais crítica e tecnicamente sensível da contratação.**

Ademais, conforme interpretação do TCU, mesmo quando a Administração optar por aplicar tratamento diferenciado a ME/EPP, este deve **observar critérios de viabilidade técnica e legalidade**, sendo inaplicável nas hipóteses em que:

- A subcontratação comprometeria a execução da parte principal ou mais relevante do objeto;
- Houver risco de **intermediação indevida**, em que o contratado limita-se a subcontratar integralmente o núcleo do serviço sem dispor de capacidade técnica própria;
- O objeto da contratação exigir **responsabilidade técnica exclusiva e intransferível**, como é o caso do tratamento de resíduos perigosos.

Nesse sentido já se manifestou o TCU, VEJAMOS:

REPRESENTAÇÃO. FALHAS EM EDITAL PADRÃO DO DNIT. PROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS DIRIGENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL OU IMPROCEDÊNCIA DAS JUSTIFICATIVAS DE OUTROS DIRIGENTES. MULTA. CONSIDERAÇÕES SOBRE POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO DE FRAÇÕES RELEVANTES DO OBJETO LICITADO. DETERMINAÇÕES E ALERTAS.
1 - É inadmissível a subcontratação das parcelas tecnicamente mais

¹ https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/6-1-1-subcontratacao/#_ftnref11



complexas ou de valor mais significativo do objeto, que motivaram a necessidade de comprovação de capacidade financeira ou técnica pela licitante contratada

(TCU 01505820090, Relator.: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 30/11/2011)

Por fim, ressalta-se que a contratação se dará por **dispensa de licitação** – modalidade em que, embora seja possível a adoção de critérios de preferência para ME/EPP (art. 75, §3º da Lei nº 14.133/2021), **isso não pode implicar flexibilização de requisitos técnicos essenciais**, tampouco permitir subcontratação da parcela de maior complexidade da execução.

- **DO ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA**

A impugnação apresentada sustenta que a Administração não poderia exigir atestados de capacidade técnica integralmente executados, tampouco vedar a apresentação de atestados parciais ou de contratos em andamento, especialmente por se tratar de contratação com vigência estimada de até 12 (doze) meses. Contudo, essa interpretação não encontra respaldo na sistemática da Lei nº 14.133/2021, tampouco na jurisprudência atual do TCU, conforme se passa a demonstrar.

De acordo com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional “será restrita” aos elementos ali expressamente elencados. No entanto, o §1º do mesmo artigo autoriza a exigência de atestados para as parcelas de maior relevância ou de valor significativo, desde que observado o limite de quantitativo mínimo de até 50%, conforme §2º.

Ainda que a Lei nº 14.133/2021 não contenha dispositivo explícito sobre vedação de atestados parciais ou em execução, a interpretação conjunta dos §§1º e 2º do art. 67, à luz da jurisprudência do Tribunal de Contas da União e da IN nº 05/2017 da SEGES/MPDG, permite que a Administração estabeleça critérios objetivos e proporcionais para verificar a efetiva capacidade do licitante.

A título exemplificativo, a Instrução Normativa nº 05/2017 prevê em seu item 10.8 que:

“Somente serão aceitos atestados expedidos após a conclusão do contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior.”

Este entendimento foi reiterado pelo Acórdão nº 2870/2018 - Plenário do TCU, que reconheceu a legalidade da Administração em exigir atestados mais robustos e plenamente executados, especialmente em serviços contínuos ou críticos, nos quais a simples menção a contratos iniciados, mas não finalizados, não garante a capacidade de entrega e responsabilidade técnica necessárias.

Ademais, o prazo de 10 meses da contratação não implica redução do grau de exigência técnica, uma vez que o risco envolvido na manipulação, transporte e destinação de resíduos de serviços de saúde permanece elevado durante todo o período contratual. Portanto, a proporcionalidade entre exigência e risco permanece plenamente justificada.

Assim, a vedação de atestados parciais ou em andamento está amparada:

- na jurisprudência do TCU que permite exigência proporcional e fundamentada de qualificação técnica;
- no dever da Administração de zelar pela segurança sanitária, ambiental e jurídica da contratação, sobretudo em temas de alta complexidade como o gerenciamento de resíduos infectantes.

CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, conclui-se que a dúvida suscitada quanto à divergência de informações relativas à vigência contratual merece acolhimento parcial, recomendando-se a sua imediata correção, para assegurar a observância dos princípios da clareza, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia. No tocante à possibilidade de subcontratação das etapas de tratamento e destinação final dos resíduos, entende-se que a subcontratação não se aplica ao presente caso, haja vista que se trata de parcela de maior relevância técnica do objeto, cuja execução demanda rigor técnico, licenciamento ambiental específico, rastreabilidade e responsabilidade direta do contratado.



Dessa forma, recomenda-se, para melhor adequação ao interesse público e ao regime jurídico aplicável, que seja realizada a devida reestruturação do objeto da contratação, com a divisão em itens distintos, a fim de possibilitar a contratação separada dos serviços de coleta e transporte e dos serviços de tratamento e destinação final dos resíduos. Tal providência visa resguardar a especialização técnica necessária à execução de cada etapa, ampliando a competitividade entre os licitantes e preservando a adequada execução do contrato, em consonância com os princípios da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Com relação ao atestado de capacidade técnica, com base nos fundamentos legais apontados na presente manifestação, entende-se que, a exigência após a integralidade da prestação do serviço, se faz necessária, não sendo acolhida a manifestação nesse ponto, conforme entendimento já firmado pelo TCU.

Por oportuno, destaca-se que a presente manifestação possui natureza opinativa, devendo ser considerada como subsídio jurídico para a decisão a ser adotada pela autoridade competente, sendo certo que a decisão final acerca da manutenção, modificação ou saneamento do edital, bem como da definição da estrutura do objeto, caberá exclusivamente ao Agente de Contratação, a quem incumbe motivar adequadamente o ato administrativo respectivo, à luz dos elementos ora apresentados.

Este é o parecer, S.M.J.

Conceição do Castelo - ES, 29 de abril de 2025.

GUTIELLY ZUCOLOTO
OAB/ES 22.732
Procurador Geral
Portaria nº 011/2025

DANIELI VARGAS CRISÓSTOMO COGO
Advogado
OAB/ES 36.275
Matrícula N° 40593/2025