



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

À PREFEITURA MUNICIPAL DE VILA BELA DA SANTÍSSIMA TRINDADE – MT
À Comissão de Contratação/Pregoeiro

Edital Pregão Eletrônico 013/2026
Processo Administrativo nº 51/2026

SUSAN CAROLINE VALVEDE ASSUNÇÃO, brasileira, casada, advogada inscrita na OAB/MT com registro nº 35.248/O, portadora do CPF nº 701.710.411-00 e RG nº 250.850.8-5 SSP/MT, residente e domiciliada na Rua São Bento, quadra 14, nº 2, no bairro Jardim Novo Horizonte, na cidade de Várzea Grande/MT, CEP: 78.130-424, telefone celular/WhatsApp (65) 99985-9010, endereço eletrônico: adv.susanvalvede@gmail.com; vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como nos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, vinculação ao instrumento convocatório, seleção da proposta mais vantajosa e ampla competitividade, **APRESENTAR** a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do **Pregão Eletrônico nº 013/2026**, promovido pela Prefeitura Municipal de Vila Bela da Santíssima Trindade/MT, cujo objeto consiste na *CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO PLANIMÉTRICO, PLANIALTIMÉTRICO, OBRA DE ARTE E BUEIROS CELULARES, LOCAÇÕES DE TERRENOS E ATUALIZAÇÃO DE CADASTRO IMOBILIÁRIO*, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é manifestamente tempestiva, uma vez que protocolizada dentro do prazo previsto no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições do próprio instrumento convocatório.

Vejamos:

33 IMPUGNAÇÃO E ESCLARECIMENTOS

33.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo **protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes** da data de abertura do certame. (art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133, de 2021)

Contudo, o prazo final para apresentar impugnação é no dia 12/08/2026, ou seja, a presente impugnação é tempestiva, atendendo as normas do edital e da Lei em vigência, pois o prazo para acontecer a sessão é no dia 17 de agosto.

2. DA LEGITIMIDADE

A presente impugnação é apresentada profissional que atua no segmento objeto da contratação, possuindo interesse jurídico e econômico direto na participação do certame, razão pela qual detém plena legitimidade para



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

questionar cláusulas editalícias que contenham exigências potencialmente restritivas à competitividade ou em desacordo com a legislação aplicável.

A Lei nº 14.133/2021 assegura a qualquer pessoa a possibilidade de impugnar o edital de licitação quando verificar a existência de cláusulas que contrariem a ordem jurídica ou comprometam a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, dispõe o art. 164 da Lei nº 14.133/2021:

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

A legitimidade da Impugnante decorre não apenas da expressa previsão legal, mas também de seu efetivo interesse em participar do procedimento licitatório em igualdade de condições com os demais licitantes, sem que exigências desproporcionais, desnecessárias ou desprovidas de adequada motivação técnica comprometam a ampla competitividade.

A impugnação ao edital constitui importante mecanismo de controle preventivo da legalidade dos atos administrativos, permitindo que a Administração Pública reveja eventuais inconsistências antes da realização da sessão pública, preservando os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, todos expressamente previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, demonstrada a legitimidade da Impugnante e a tempestividade da presente manifestação, requer-se o seu regular conhecimento e processamento, com a apreciação de todos os fundamentos adiante expostos.

3. DA SÍNTESE DO OBJETO

A presente licitação refere-se ao Pregão Eletrônico nº 013/2026, promovido pela Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT, cujo objeto consiste na **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO PLANIMÉTRICO, PLANIALTIMÉTRICO, OBRA DE ARTE E BUEIROS CELULARES, LOCAÇÕES DE TERRENOS E ATUALIZAÇÃO DE CADASTRO IMOBILIÁRIO**, destinados ao atendimento das demandas do Município, conforme especificações estabelecidas no Edital e, especialmente, no Termo de Referência e seus anexos.

O Termo de Referência transforma todo esse conjunto em um único item, com valor estimado de R\$ 3.755.482,73, embora a planilha contenha **49 itens de serviços distintos**. E o edital adota ainda o pregão eletrônico pelo menor preço global, ou seja, **lote único** em sistema de **Registro de Preços**.

É justamente nessa estrutura que se concentram as principais irregularidades objeto desta impugnação.

4. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

4.1 DA NECESSIDADE DE PARCELAMENTO DO OBJETO – 49 SERVIÇOS DISTINTOS REUNIDOS EM LOTE ÚNICO



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

a) Da Necessidade de Parcelamento do Objeto – Divisibilidade dos 49 Itens, Ampliação da Competitividade e Ausência de Justificativa Técnica e Econômica Para a Contratação Global

O instrumento convocatório merece ser revisto quanto à forma de estruturação do objeto, especialmente diante da opção da Administração por **reunir, em uma única contratação, 49 itens distintos**, submetendo-os à disputa conjunta e, conseqüentemente, **restringindo a participação de empresas que possuem capacidade técnica e operacional para executar parcelas específicas do objeto**, mas que não necessariamente possuem estrutura para assumir a integralidade dos serviços.

A questão não se resume à existência formal de 49 itens na descrição do objeto. **É necessário verificar se esses itens possuem autonomia técnica, econômica e operacional**, circunstância que, no presente caso, revela-se especialmente relevante, **uma vez que as atividades apresentam unidades de medição, quantitativos, características técnicas, formas de execução, profissionais e equipamentos próprios**, evidenciando, em princípio, a possibilidade concreta de sua execução de forma independente.

A própria estruturação do objeto pela Administração, **ao discriminar 49 itens individualizados, constitui elemento relevante para demonstrar que não se está diante**, necessariamente, **de um objeto único e indivisível**, mas de um conjunto de prestações que podem ser agrupadas ou contratadas separadamente, desde que preservada eventual necessidade de coordenação entre elas.

A Lei nº 14.133/2021 consagra expressamente **o princípio do parcelamento** como vetor da atividade administrativa. O art. 5º estabelece, entre os princípios aplicáveis às licitações, aqueles relacionados à igualdade, competitividade, economicidade e planejamento, enquanto o art. 18 determina que a fase preparatória seja estruturada a partir de adequado planejamento e da análise das circunstâncias técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação.

De forma ainda mais específica, o art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha as **“justificativas para o parcelamento ou não da contratação”**.

Portanto, a Administração não dispõe de liberdade para simplesmente optar pela contratação global sem demonstrar, de maneira objetiva e documentada, **por que o parcelamento seria tecnicamente inviável ou economicamente desvantajoso**.

A regra é reforçada pelo art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o planejamento das compras deverá observar o **princípio do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso**.

Da mesma forma, o art. 47, inciso II, estabelece expressamente que as licitações de serviços deverão observar o princípio do parcelamento, devendo ser considerado, conforme o § 1º do mesmo artigo, entre outros aspectos, o dever de buscar a **ampliação da competição e evitar a concentração de mercado**.

Nesse contexto, a concentração de 49 itens em uma única contratação somente poderia ser legitimada mediante demonstração concreta de que a divisão:

- ✓ comprometeria a responsabilidade técnica;
- ✓ aumentaria os custos administrativos em proporção superior aos benefícios obtidos;
- ✓ prejudicaria a execução integrada do objeto;
- ✓ acarretaria perda efetiva de economia de escala;
- ✓ ou comprometeria a própria funcionalidade da solução pretendida.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

Não basta, portanto, a invocação abstrata de que a contratação conjunta proporcionaria maior integração ou facilitaria a gestão contratual.

A própria Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 40, § 3º, hipóteses em que o parcelamento não deve ser adotado, tais como situações em que a economia de escala, a redução dos custos de gestão ou a maior vantagem recomendar a contratação conjunta; **quando o objeto configurar sistema único e integrado e houver possibilidade de risco ao conjunto**; ou quando houver outras circunstâncias legalmente justificadas, o que não é o caso. A **regra geral** é adotar, obrigatoriamente, a adjudicação por item (e não por lote global) em compras, obras, serviços e alienações.

Assim, **a exceção precisa ser demonstrada.**

No caso em análise, entretanto, não se identifica, a partir da própria configuração do objeto, demonstração suficiente de que os 49 itens constituam um sistema único e integrado cuja execução por fornecedores distintos necessariamente inviabilizaria a satisfação da necessidade administrativa.

Ao contrário, a diversidade das atividades, dos profissionais envolvidos, dos equipamentos empregados, das unidades de medição e das formas de execução indica a existência de parcelas autônomas que podem ser disputadas por empresas especializadas em seus respectivos segmentos.

A manutenção da contratação global, sem demonstração técnica e econômica suficientemente fundamentada, acaba por produzir efeito concreto de **RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE**, pois obriga uma empresa interessada em apenas uma ou algumas parcelas a possuir capacidade para assumir os 49 itens, ainda que não exista relação de indispensável indivisibilidade entre todas as atividades.

Tal exigência não apenas reduz o universo potencial de competidores, como também **FAVORECE A CONCENTRAÇÃO DO MERCADO EM EMPRESAS DE MAIOR PORTE** ou que disponham de estrutura multidisciplinar capaz de absorver integralmente atividades distintas.

Esse resultado contraria a própria finalidade do parcelamento prevista pela legislação.

A matéria encontra-se consolidada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. A **Súmula nº 247 do TCU** estabelece:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala (...).” (destaquei)

A orientação tem como fundamento justamente a necessidade de permitir a participação de empresas que, embora não tenham capacidade para executar a totalidade do objeto, possam executar **itens ou unidades autônomas**.

A Súmula 247, portanto, não estabelece uma faculdade absoluta para a Administração escolher livremente entre contratação global e adjudicação por itens. Ao contrário, **quando o objeto for divisível e não houver prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala, deve ser admitida a adjudicação por item.**

O próprio TCU reitera que o parcelamento deve ser adotado sempre que houver viabilidade técnica e econômica, justamente porque a divisão do objeto amplia o número de potenciais competidores e permite que empresas especializadas disputem parcelas compatíveis com sua capacidade operacional.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

Dessa forma, se a Administração pretende afastar a adjudicação por item, deve apresentar nos autos do processo licitatório **ELEMENTOS OBJETIVOS CAPAZES DE DEMONSTRAR A INVIABILIDADE DO PARCELAMENTO**, não sendo suficiente uma justificativa genérica ou baseada em mera conveniência administrativa.

b) Da Insuficiência do Argumento de Integração Entre os Serviços

Também não merece prosperar eventual justificativa baseada exclusivamente na necessidade de integração entre as diferentes atividades.

O Tribunal de Contas da União enfrentou expressamente essa questão no Acórdão nº 1.972/2018 – Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, assentando que o risco de eventuais problemas de integração de serviços contratados separadamente, por si só, não constitui fundamento suficiente para afastar a regra do parcelamento, devendo a integração ser buscada mediante especificações adequadas no edital ou no Termo de Referência.

Trata-se de entendimento especialmente relevante para o presente caso.

Isso porque eventual necessidade de coordenação entre os serviços não transforma, automaticamente, 49 atividades distintas em um objeto indivisível.

A Administração dispõe de instrumentos contratuais capazes de disciplinar a execução coordenada, tais como:

- ✓ definição precisa das responsabilidades de cada contratado;
- ✓ estabelecimento de cronogramas de execução;
- ✓ definição de interfaces entre os serviços;
- ✓ padrões técnicos e de qualidade;
- ✓ mecanismos de fiscalização;
- ✓ indicação das obrigações de cada prestador;
- ✓ estabelecimento de responsáveis técnicos;
- ✓ previsão de reuniões e procedimentos de coordenação;
- ✓ definição de critérios objetivos de recebimento e aceitação.

Portanto, **integração não se confunde com indivisibilidade**.

Se determinada parcela pode ser executada autonomamente por empresa especializada, eventual necessidade de compatibilização deve ser solucionada mediante adequado planejamento, especificação técnica e gestão contratual, e não pela imposição automática de contratação de uma única empresa para todas as atividades.

A jurisprudência do TCU, inclusive, reconhece que existem diferentes formas de implementação do parcelamento, não se limitando necessariamente à realização de licitações completamente separadas. Pode-se estruturar uma única licitação com diferentes lotes ou grupos de itens, desde que a formação desses agrupamentos seja tecnicamente justificável.

c) Da Necessidade de Justificativa Concreta no Estudo Técnico Preliminar

A ausência de justificativa técnica e econômica específica assume especial relevância porque a própria Lei nº 14.133/2021 exige que a decisão de parcelar ou não o objeto seja enfrentada na fase de planejamento. Não se trata de formalidade meramente documental.

O Estudo Técnico Preliminar deve demonstrar, com base nas características concretas da contratação, por que determinada solução atende melhor ao interesse público.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

O próprio TCU destaca que a ausência de parcelamento de solução divisível pode provocar diminuição da competição, perda de oportunidade de redução dos preços e até riscos de sobrepreço ou superfaturamento.

Consequentemente, diante de um objeto composto por 49 itens, **seria necessário que o ETP** apresentasse, de forma clara e fundamentada:

- ✓ **análise** da possibilidade de execução independente de cada item;
- ✓ **identificação** das atividades que possuem efetiva interdependência;
- ✓ **demonstração** dos ganhos de escala decorrentes da contratação conjunta, quando existentes;
- ✓ **comparação** dos custos de gestão de um ou de vários contratos;
- ✓ **demonstração** de eventual prejuízo técnico decorrente do parcelamento;
- ✓ **análise** do mercado fornecedor e da existência de empresas especializadas capazes de executar parcelas individualizadas;
- ✓ **demonstração** de que a contratação global não produzirá concentração indevida do mercado;
- ✓ **justificativa objetiva** para eventual agrupamento de determinados itens em lotes.

Sem essa demonstração, a escolha pela contratação global acaba por inverter a lógica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, transformando uma medida excepcional — a não adoção do parcelamento — em regra.

Mesmo que a Administração opte por manter o lote único, deve demonstrar inviabilidade técnica; perda de economia de escala; prejuízo à integração; aumento dos custos administrativos e riscos decorrentes da contratação de empresas distintas.

A mera reunião dos serviços em uma planilha não constitui justificativa. Requerer que o órgão apresente a **análise comparativa entre lote único x itens x lotes homogêneos**.

d) Da Possibilidade de Formação de Lotes Tecnicamente Homogêneos

Ainda que a Administração entenda que a adjudicação individual dos 49 itens não seja operacionalmente conveniente, isso não autoriza, automaticamente, a manutenção de um **lote único e global**.

Existe solução intermediária plenamente compatível com a legislação: a formação de **lotes tecnicamente homogêneos**, reunindo atividades que possuam afinidade técnica, operacional e mercadológica.

Nesse sentido, os itens poderiam, conforme a efetiva descrição técnica constante do Termo de Referência e mediante adequada avaliação da Administração, ser organizados em grupos como, por exemplo:

Lote 1 – Levantamentos topográficos e serviços correlatos;

Lote 2 – Obras de arte, bueiros e serviços correlatos;

Lote 3 – Cadastro imobiliário, geoprocessamento e atividades correlatas;

Lote 4 – Locações e demais serviços correlatos.

A formação definitiva dos lotes, evidentemente, deverá decorrer de análise técnica do objeto e de estudo de mercado, evitando-se tanto o agrupamento excessivo quanto o fracionamento artificial.

O objetivo não é simplesmente dividir o objeto de forma indiscriminada, mas **adequar a estrutura da contratação à realidade do mercado fornecedor**, permitindo que empresas especializadas possam participar de parcelas compatíveis com sua capacidade técnica e econômica.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

O próprio TCU reconhece que a divisão em itens não constitui a única forma de atendimento ao **princípio do parcelamento**, admitindo, entre outras alternativas, a realização de uma única licitação com diferentes lotes ou grupos de itens.

4.2 DA AUSÊNCIA DE DIMENSIONAMENTO DA DEMANDA E DO IMPACTO DIRETO NA FORMULAÇÃO DA PROPOSTA

Outro ponto que merece imediata correção no instrumento convocatório refere-se à **insuficiência de informações para o adequado dimensionamento da demanda**, circunstância que compromete diretamente a formulação das propostas, a comparabilidade entre os preços ofertados e a própria aferição da exequibilidade dos valores apresentados.

Conforme se verifica do Termo de Referência, os serviços serão solicitados **conforme as necessidades da Administração**, sendo a execução e a medição realizadas de acordo com as demandas efetivamente realizadas.

Embora seja admissível que determinados contratos sejam executados de forma parcelada e conforme a necessidade administrativa, essa sistemática **não afasta o dever de planejamento e de definição prévia de parâmetros suficientes para que os licitantes possam estimar os custos necessários à execução contratual**.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória da contratação deve ser marcada pelo planejamento, devendo a Administração definir adequadamente a necessidade que pretende atender e estruturar as informações necessárias à futura contratação.

Nesse sentido, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória seja caracterizada pelo planejamento e compatibilizada com o plano de contratações anual, quando elaborado, e com as leis orçamentárias, devendo considerar, entre outros aspectos, as condições de execução e pagamento, os critérios de medição e pagamento e os demais elementos necessários à adequada definição do objeto.

O § 1º do mesmo dispositivo estabelece que o Estudo Técnico Preliminar deve evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução para atendê-lo, devendo apresentar elementos suficientes para demonstrar a viabilidade técnica e econômica da contratação.

No mesmo sentido, o art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021 estabelece os elementos que devem compor o Termo de Referência, incluindo a **definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, quando for o caso, a possibilidade de sua prorrogação**, além dos fundamentos da contratação, da descrição da solução, dos requisitos da contratação, do modelo de execução e do modelo de gestão.

A questão é particularmente relevante em contratações nas quais o preço ofertado dependerá diretamente do volume, frequência, localização e condições concretas de execução dos serviços.

No presente caso, entretanto, o instrumento convocatório não apresenta, de forma suficientemente precisa, informações indispensáveis para que os interessados possam dimensionar os custos decorrentes da contratação, especialmente quanto:

- ✓ à quantidade estimada de ordens de serviço que poderão ser emitidas durante a vigência contratual;
- ✓ à distribuição temporal estimada das demandas;
- ✓ à quantidade de frentes de serviço que poderão ser executadas simultaneamente;
- ✓ às áreas, localidades ou regiões em que os serviços poderão ser realizados;
- ✓ à frequência estimada de acionamento dos serviços;
- ✓ à necessidade de mobilização e desmobilização de equipes, veículos, máquinas e equipamentos;



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

- ✓ às distâncias médias ou estimadas de deslocamento;
- ✓ ao tempo médio ou estimado de atendimento das ordens de serviço;
- ✓ à estrutura mínima necessária para atender às demandas;
- ✓ aos demais parâmetros que possam interferir significativamente nos custos diretos e indiretos da execução.

A ausência dessas informações produz consequência prática extremamente relevante: **cada licitante passa a elaborar sua proposta com base em premissas próprias acerca do comportamento futuro da demanda.**

Uma empresa poderá presumir que serão emitidas poucas ordens de serviço, concentradas geograficamente e distribuídas ao longo do contrato. Já outra poderá considerar a possibilidade de múltiplas frentes simultâneas, deslocamentos extensos, necessidade de equipes permanentes e elevado volume de mobilização.

Consequentemente, propostas aparentemente comparáveis passam a ser construídas sobre **bases econômicas completamente diferentes.**

Não se trata, portanto, de mera ausência de informação acessória. A deficiência no dimensionamento da demanda interfere diretamente na formação do preço.

a) Da Necessidade de Parâmetros Objetivos para a Formulação dos Preços

A Administração, embora não possa prever com absoluta precisão todas as demandas futuras, deve fornecer aos licitantes **parâmetros objetivos e razoáveis que permitam estimar os custos de execução.**

A estimativa da demanda não precisa representar necessariamente uma garantia de contratação de determinada quantidade. Entretanto, deve fornecer um referencial mínimo para que o particular possa responder à seguinte questão: **qual estrutura operacional e financeira será necessária para cumprir adequadamente o contrato?**

Essa informação é essencial porque a composição do preço não envolve apenas o custo direto de cada serviço.

Dependendo da natureza da contratação, o licitante poderá ter que considerar mão de obra; encargos trabalhistas; equipamentos; veículos; combustível; deslocamentos; mobilização e desmobilização; custos de disponibilidade de equipes; custos de estrutura; entre tantos outros.

Quanto maior a incerteza acerca do volume e das condições de execução, maior será a dificuldade para determinar adequadamente esses componentes.

A situação torna-se ainda mais problemática quando o contratado precisa manter determinada estrutura disponível para atender às ordens de serviço, sem saber qual será a frequência de acionamento, o número de frentes simultâneas ou a distribuição territorial das demandas.

Nesse cenário, o risco econômico não é simplesmente transferido ao particular de maneira neutra. A ausência de parâmetros pode produzir **duas consequências igualmente prejudiciais ao interesse público: propostas artificialmente elevadas**, em razão da incorporação de margens de segurança, ou **propostas excessivamente baixas**, formuladas sobre premissas demasiadamente otimistas e posteriormente sujeitas a problemas de execução.

b) Da Violação à Isonomia e à Comparabilidade das Propostas

A licitação pública exige que os concorrentes tenham acesso às informações necessárias para formular suas propostas em condições equivalentes.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 consagra, entre outros, os princípios da **isonomia, da competitividade, do planejamento, da transparência, da eficiência, da economicidade e do julgamento objetivo**. Esses princípios não podem ser analisados isoladamente. Para que exista efetiva isonomia, é necessário que os licitantes tenham acesso às mesmas informações relevantes para a formação dos preços.

Se o edital não estabelece parâmetros mínimos de demanda, cada participante precisará construir sua própria estimativa, criando premissas particulares sobre a quantidade de serviços, deslocamentos, equipes e recursos necessários.

Assim, embora formalmente todos recebam o mesmo edital, **materialmente estarão disputando com bases de cálculo diferentes**.

Essa circunstância compromete a própria finalidade do julgamento objetivo, pois o preço apresentado por cada licitante poderá refletir premissas substancialmente distintas acerca do objeto que efetivamente será executado.

Em outras palavras, não basta que a Administração estabeleça uma unidade de medição e informe que o pagamento ocorrerá pelos serviços efetivamente executados. É necessário que o mercado disponha de **informações suficientes para estimar razoavelmente o volume e as condições de execução que fundamentarão a estrutura de custos**.

c) Do Impacto Sobre A Exequibilidade Das Propostas

A deficiência de dimensionamento também compromete a análise de exequibilidade. O art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece hipóteses de desclassificação das propostas, inclusive quando apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado. Entretanto, a aferição da exequibilidade pressupõe a existência de **parâmetros objetivos de comparação**.

Se a própria Administração não apresenta estimativa suficientemente fundamentada sobre a demanda e as condições de execução, torna-se mais difícil avaliar se determinado preço é efetivamente inexequível ou se apenas decorre de uma premissa diferente daquela adotada pela Administração.

Imagine-se, por exemplo, que determinado licitante considere que as ordens de serviço serão concentradas em determinada região, enquanto outro considere deslocamentos frequentes para localidades distantes. Ambos poderão apresentar preços diferentes, não necessariamente em razão de ineficiência ou sobrepreço, mas em razão das premissas adotadas para dimensionar seus custos.

Isso demonstra que **a deficiência no planejamento da demanda pode contaminar todo o processo de formação e avaliação das propostas**.

A Administração, portanto, deve fornecer informações suficientes para reduzir a margem de incerteza e permitir que os preços sejam construídos a partir de uma referência comum.

d) Da Necessidade de Complementação do Termo de Referência

A solução não exige que a Administração tenha conhecimento antecipado de todas as ordens de serviço que serão efetivamente emitidas.

O que se exige é que o Termo de Referência apresente **estimativas e parâmetros mínimos**, devidamente fundamentados no histórico de contratações anteriores, na demanda projetada, nos levantamentos realizados pela Administração ou em metodologia técnica idônea.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

Nesse sentido, recomenda-se que sejam disponibilizadas, conforme a natureza concreta do objeto:

- ✓ estimativa anual e/ou mensal de ordens de serviço;
- ✓ histórico de demandas dos últimos exercícios, quando existente;
- ✓ quantitativo estimado de serviços por item;
- ✓ distribuição territorial estimada;
- ✓ previsão de frentes simultâneas;
- ✓ frequência estimada das solicitações;
- ✓ estimativa de deslocamentos e mobilizações;
- ✓ prazo médio ou estimado para atendimento das ordens;
- ✓ estrutura mínima necessária, caso a Administração pretenda exigir disponibilidade permanente ou pronta mobilização;
- ✓ metodologia utilizada para obtenção dos quantitativos estimados.

Esses elementos não significam garantia de contratação de determinado volume, mas constituem **parâmetros indispensáveis para a elaboração responsável das propostas**.

A própria Lei nº 14.133/2021, ao exigir planejamento e definição adequada dos quantitativos, busca justamente impedir que a contratação seja estruturada com base em informações insuficientes ou em estimativas meramente abstratas.

Diante desse cenário, a manutenção do Termo de Referência na forma atualmente estabelecida pode comprometer a isonomia entre os participantes, a competitividade, a comparabilidade das propostas e a própria segurança da futura execução contratual.

Não se mostra suficiente estabelecer que os serviços serão solicitados conforme a necessidade da Administração e pagos conforme efetivamente executados.

É necessário que essa sistemática seja acompanhada de **estimativas de demanda e parâmetros mínimos de execução**, permitindo que todos os licitantes formulem suas propostas a partir de uma base objetiva e uniforme.

A ausência dessas informações transfere ao particular parcela excessiva do risco decorrente da deficiência de planejamento, obrigando-o a presumir elementos que deveriam estar suficientemente delineados no processo licitatório.

Tal situação pode resultar em preços inflados, propostas inexequíveis, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, dificuldades de execução, disputas contratuais e, em última análise, prejuízo ao próprio interesse público.

Dessa forma, mostra-se necessária a **complementação do Termo de Referência e dos documentos de planejamento**, com a apresentação de memória de cálculo e metodologia utilizada para o dimensionamento da demanda, incluindo os quantitativos estimados, a distribuição das solicitações e os demais fatores capazes de impactar a composição dos preços.

4.3 DA EXIGÊNCIA EXCESSIVA DE EXPERIÊNCIA MÍNIMA DE CINCO ANOS – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO E VIOLAÇÃO AO ART. 67, § 5º, DA LEI Nº 14.133/2021

O instrumento convocatório estabelece, como requisito de qualificação técnico-operacional, a apresentação de atestados que comprovem **experiência mínima de 5 (cinco) anos**, admitindo-se, conforme previsto no edital, o somatório de períodos.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

9.45.1 Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contrato (s) executado (s) com as seguintes características mínimas:

9.45.1.1. Contrato (s) que comprove (m) a experiência mínima de 5 (cinco) anos do fornecedor na prestação dos serviços, em períodos sucessivos ou não, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes;

A exigência, contudo, merece ser impugnada, tanto sob o aspecto da **legalidade objetiva do prazo estabelecido**, quanto sob o aspecto da **ausência de demonstração concreta de sua necessidade e proporcionalidade** no planejamento da contratação.

A Lei nº 14.133/2021 disciplinou expressamente a possibilidade de exigência de experiência temporal mínima para fins de qualificação técnica. O art. 67, § 5º, dispõe:

“Em se tratando de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.” (destaquei)

A redação legal é objetiva.

Assim, **quando se tratar de serviço contínuo**, a Administração poderá exigir comprovação de experiência anterior por determinado período, mas o limite estabelecido pelo legislador é de **3 (três) anos**.

Dessa forma, a exigência editalícia de **5 (cinco) anos de experiência** não encontra amparo no art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, caso esteja sendo utilizada como requisito de qualificação técnico-operacional nos moldes previstos nesse dispositivo. A questão torna-se ainda mais relevante porque o próprio legislador vinculou expressamente a possibilidade de exigência temporal à hipótese de **serviços contínuos**.

A Lei nº 14.133/2021 define, em seu art. 6º, XV, os serviços e fornecimentos contínuos como aqueles contratados pela Administração para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.

Por sua vez, o inciso XVII do mesmo artigo conceitua os serviços não contínuos ou contratados por escopo como aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar uma prestação específica em período predeterminado.

Portanto, **a primeira questão que precisa ser esclarecida pela Administração é a própria natureza jurídica e técnica do objeto licitado**. A aplicação do art. 67, § 5º, não pode ser presumida.

Se a Administração pretende utilizar a possibilidade excepcional de exigir experiência temporal mínima, deve demonstrar, no planejamento da contratação, que o objeto efetivamente possui natureza de serviço contínuo, nos termos da Lei nº 14.133/2021. Não basta que o contrato tenha prazo de vigência prolongado ou que a Administração possa emitir ordens de serviço durante determinado período.

É necessário demonstrar que a contratação decorre de uma necessidade permanente ou prolongada da Administração, característica que justifique seu enquadramento como serviço contínuo.

Assim, requer-se que a Administração esclareça expressamente onde o objeto foi caracterizado como serviço contínuo; quais elementos técnicos demonstram a existência de necessidade permanente ou prolongada; em qual documento do planejamento essa caracterização foi realizada; quais circunstâncias concretas justificam a



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

necessidade de experiência temporal diferenciada; qual é o nexo entre o período de experiência exigido e os riscos efetivamente identificados na execução do objeto.

Caso o objeto não seja tecnicamente caracterizado como serviço contínuo, **não há sequer fundamento** para aplicação do art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser afastada a exigência temporal estabelecida no edital.

a) Mesmo nos Serviços Contínuos, o Limite Legal é de Três Anos

Ainda que a Administração demonstre que o objeto possui natureza de serviço contínuo, permanece o problema objetivo relacionado ao prazo de **5 (cinco) anos**. Isso porque o art. 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente que o período mínimo de experiência exigido **“não poderá ser superior a 3 (três) anos”**.

A norma não estabelece prazo meramente exemplificativo. Trata-se de **limite legal máximo** para a exigência temporal de experiência anterior nas condições previstas pelo dispositivo. Consequentemente, a Administração não pode, sob o argumento genérico de buscar empresas mais experientes ou reduzir riscos contratuais, elevar o requisito para cinco anos sem fundamento legal específico.

A exigência de experiência superior ao limite legal cria uma barreira de acesso ao certame que não foi autorizada pela legislação e restringe o universo de empresas potencialmente habilitadas.

A **situação é especialmente grave** porque uma empresa pode possuir plena capacidade técnica, operacional, financeira e profissional para executar o objeto, além de possuir diversos contratos similares bem-sucedidos, mas ser simplesmente impedida de participar porque sua experiência acumulada não alcança o marco temporal de cinco anos.

Tal restrição precisa estar submetida aos princípios da **legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa**, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

b) Da Ausência De Fundamentação No Estudo Técnico Preliminar

Ainda que se admitisse, apenas por argumentação, a possibilidade de exigência temporal dentro do limite legal, a Administração deveria demonstrar, na fase de planejamento, **por que o período escolhido é necessário para a adequada execução do objeto**.

O art. 18, § 1º, incisos I, IV e VII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contenha, entre outros elementos, a descrição da necessidade da contratação e a descrição da solução como um todo. É justamente nessa etapa que devem ser identificados os riscos que eventualmente justificariam requisitos específicos de qualificação técnica.

Não é juridicamente suficiente inserir no edital uma exigência temporal e somente posteriormente tentar construir uma justificativa para ela. A motivação deve decorrer do planejamento da contratação e guardar **nexo lógico e técnico com as características concretas do objeto**.

Essa orientação foi reforçada de forma extremamente clara pelo **Acórdão nº 733/2026 – Plenário do TCU**, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Naquela oportunidade, o Tribunal examinou contratação continuada na qual havia sido exigida experiência mínima de três anos. O TCU reconheceu que, em serviços continuados, o art. 67, § 5º, permite a exigência de experiência temporal, mas destacou que essa exigência deve estar **adequadamente fundamentada nas informações constantes do Estudo Técnico Preliminar**.

O entendimento foi sintetizado pelo próprio TCU nos seguintes termos:



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

“Em licitações de serviços continuados, a exigência de comprovação de tempo mínimo de experiência (...) deve estar adequadamente fundamentada em informações constantes do estudo técnico preliminar (...)”

No caso analisado, embora o TCU tenha considerado justificável a exigência de três anos diante das características específicas do serviço, determinou que fosse dada ciência ao órgão justamente porque **as justificativas não estavam adequadamente inseridas no ETP**.

O precedente é particularmente relevante para a presente impugnação porque demonstra que **nem mesmo uma exigência temporal legalmente admitida pode ser inserida de maneira automática no edital**. É indispensável que o planejamento demonstre a necessidade concreta da exigência.

c) Da Ausência de Nexo Entre Cinco Anos de Experiência e a Capacidade de Execução do Objeto

Outro aspecto que deve ser considerado é que **tempo de existência ou tempo acumulado de experiência não se confunde necessariamente com capacidade técnica**. Uma empresa com dois ou três anos de atuação pode ter executado quantitativos e serviços muito superiores aos de uma empresa com dez anos de mercado.

Da mesma forma, o simples transcurso de cinco anos não comprova, por si só:

- ✓ maior capacidade operacional;
- ✓ maior disponibilidade de equipamentos;
- ✓ maior qualificação profissional;
- ✓ melhor estrutura administrativa;
- ✓ maior capacidade financeira;
- ✓ melhor qualidade dos serviços;
- ✓ menor risco de inadimplemento.

A exigência temporal somente poderia ser considerada legítima quando demonstrado **nexo objetivo entre a experiência acumulada durante determinado período e uma característica específica do objeto que efetivamente exija essa maturidade operacional**.

Foi justamente essa relação entre o requisito temporal e os riscos concretos do objeto que esteve no centro da análise realizada pelo TCU no Acórdão nº 733/2026-Plenário. O Tribunal destacou a necessidade de que a exigência esteja amparada nas informações constantes do ETP e relacionada às características concretas da contratação.

No presente caso, portanto, não basta afirmar que cinco anos de experiência seriam desejáveis ou que empresas mais antigas apresentariam maior segurança. É necessário demonstrar **por que quatro anos, três anos ou outro período inferior seriam insuficientes para a execução do objeto**.

Sem essa demonstração, **o prazo de cinco anos assume caráter meramente arbitrário e potencialmente restritivo**.

A exigência temporal excessiva possui impacto direto sobre a competitividade do certame. Ao exigir experiência mínima de cinco anos, a Administração exclui do universo competitivo empresas que possuem experiência comprovada no objeto; executaram serviços similares satisfatoriamente; possuem capacidade operacional compatível; dispõem de profissionais qualificados; atendem aos demais requisitos de habilitação; mas que não conseguem comprovar o período temporal estabelecido.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

O problema não está na exigência de capacidade técnica em si, que é legítima e encontra previsão no art. 67 da Lei nº 14.133/2021. O problema está em transformar o tempo de experiência em barreira superior ao necessário para demonstrar efetivamente a capacidade de execução.

A qualificação técnica deve estar relacionada às características e à complexidade do objeto, e não representar uma restrição autônoma e desproporcional à entrada de novos competidores. A própria Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 11, como objetivo do processo licitatório, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive mediante tratamento isonômico e justa competição entre os licitantes.

Assim, a Administração deve buscar o **equilíbrio entre a necessária segurança da contratação e a preservação da competitividade**.

4.4 DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE 50% DE “POSTOS DE TRABALHO” – AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM O OBJETO E RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

O instrumento convocatório estabelece, como requisito de qualificação técnico-operacional, a comprovação de execução correspondente a **50% (cinquenta por cento) do número de “postos de trabalho” a serem contratados**. Vejamos o item 23.5 do edital:

- a) Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contrato (s) executado (s) com as seguintes características mínimas:
- i. Contrato (s) que comprove (m) a experiência mínima de 5 (cinco) anos do fornecedor na prestação dos serviços, em períodos sucessivos ou não, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes;
 - ii. Contrato (s) que comprove (m) a execução, pelo fornecedor, de serviços envolvendo 50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho a serem contratados;

A exigência, contudo, merece ser afastada ou, no mínimo, devidamente esclarecida e tecnicamente fundamentada, uma vez que **não se identifica, na estruturação do objeto, a contratação por postos de trabalho que justifique a utilização desse parâmetro como requisito de capacidade técnica**.

A qualificação técnica exigida em licitações deve guardar **pertinência e compatibilidade com as características do objeto efetivamente licitado**.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 67, estabelece os documentos que podem ser exigidos para demonstração da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, devendo tais exigências estar relacionadas às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto e ser justificadas pelas características concretas da contratação.

O art. 67, II, admite a apresentação de certidões ou atestados que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior à do objeto da licitação.

A questão central, portanto, é verificar **qual é o parâmetro técnico efetivamente utilizado para aferir a capacidade operacional do licitante**.

No presente caso, o Termo de Referência não estrutura o objeto primordialmente pela disponibilização de determinado número de trabalhadores ou pela manutenção de postos de trabalho.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

Ao contrário, os serviços são definidos e mensurados mediante diferentes unidades e parâmetros, tais como unidades de serviços; áreas; extensões; quantidade de imóveis; produtos técnicos; levantamentos; serviços específicos e demais unidades de medição previstas no próprio Termo de Referência.

Dessa forma, a exigência de comprovação de **50% do número de postos de trabalho** não apresenta, à primeira vista, correspondência lógica com a forma pela qual o objeto foi concebido, quantificado, executado e medido.

a) Da Ausência de Definição dos “Postos de Trabalho” no Objeto Licitado

A primeira inconsistência que precisa ser esclarecida pela Administração consiste na própria definição do que seriam os **“postos de trabalho”** utilizados como parâmetro de qualificação técnica. Se o edital pretende exigir que os licitantes comprovem experiência anterior equivalente a 50% dos postos de trabalho previstos na contratação, é indispensável que o próprio instrumento convocatório estabeleça, de maneira objetiva:

- ✓ o número total de postos de trabalho considerados;
- ✓ quais funções correspondem a esses postos;
- ✓ a quantidade de profissionais por função;
- ✓ a jornada de trabalho correspondente;
- ✓ o regime de alocação dos profissionais;
- ✓ a forma de cálculo utilizada para chegar ao quantitativo;
- ✓ a relação entre os postos e cada parcela do objeto;
- ✓ a metodologia utilizada para estabelecer o percentual de 50%.

Sem essas informações, o requisito não possui parâmetro objetivo suficientemente definido. Não é razoável exigir do licitante que comprove experiência correspondente a 50% de um quantitativo que **não foi claramente identificado e dimensionado no próprio instrumento convocatório**.

Surge, portanto, uma questão elementar: **Onde estão definidos os postos de trabalho utilizados como referência para a qualificação técnica?** E, ainda: **Quantos postos existem efetivamente na contratação? Qual a memória de cálculo utilizada para chegar a esse quantitativo? Qual a relação entre os postos de trabalho e os serviços que serão efetivamente executados e medidos?**

A ausência dessas respostas compromete a própria objetividade do requisito de habilitação.

b) Da Incompatibilidade Entre o Parâmetro de “Postos” e a Forma de Medição dos Serviços

A inconsistência torna-se ainda mais evidente quando se observa a forma de medição estabelecida para o objeto. Se os serviços são medidos por **unidade, área, extensão, quantidade de imóveis, produtos técnicos ou outras unidades específicas**, a experiência anterior do licitante deve ser aferida, em princípio, mediante parâmetros que guardem correspondência com essas características.

Por exemplo, se determinado serviço é mensurado por quantidade de imóveis, é possível estabelecer requisito de experiência relacionado ao número de imóveis efetivamente cadastrados ou processados. Se determinado serviço é medido por extensão, pode-se estabelecer requisito relacionado à extensão efetivamente executada.

Se determinado serviço é mensurado por área, pode-se utilizar a área como parâmetro, desde que observados os limites e requisitos estabelecidos pela legislação. O que não se mostra coerente é utilizar, como requisito central de experiência, **“postos de trabalho”**, quando esse não é o critério pelo qual o objeto é contratado, executado ou remunerado.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

A capacidade técnico-operacional deve demonstrar que a empresa já executou objeto **similar e compatível em características, quantidades e complexidade**, e não simplesmente que manteve determinado número de trabalhadores vinculados a uma contratação anterior.

A exigência de postos somente poderia apresentar pertinência se a própria contratação tivesse como núcleo a **disponibilização continuada de mão de obra alocada em postos determinados**, com funções, quantitativos, jornadas e responsabilidades claramente definidos.

Não sendo essa a estrutura do objeto, a utilização de “postos de trabalho” como parâmetro de habilitação necessita de justificativa técnica específica.

c) Da Necessidade de Observância ao Art. 67 da Lei Nº 14.133/2021

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional deve estar relacionada à demonstração da capacidade do licitante para executar o objeto.

Especialmente relevante é o inciso II, que admite:

“certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto da licitação”.

A norma, portanto, **não autoriza a Administração a estabelecer qualquer parâmetro quantitativo de forma dissociada do objeto**. Ao contrário, exige-se relação entre a experiência comprovada e a capacidade efetivamente necessária à execução da contratação.

A própria Lei nº 14.133/2021, no § 1º do art. 67, estabelece que **a exigência de atestados deve ficar restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo** do objeto. Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo estabelece que, **será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo**, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

Assim, a Administração deve demonstrar **qual parcela relevante do objeto exige a experiência equivalente a 50% dos postos de trabalho** e qual é a relação objetiva entre essa experiência e a capacidade necessária para a execução.

Sem essa demonstração, o requisito corre o risco de converter-se em uma exigência meramente quantitativa e dissociada da efetiva capacidade técnica.

d) Da Necessidade de Pertinência, Proporcionalidade e Justificativa do Percentual De 50%

Mesmo que se admitisse a utilização de postos de trabalho como parâmetro, ainda seria necessária a demonstração da **razoabilidade e proporcionalidade do percentual de 50%**. Não basta afirmar que o percentual corresponde à metade do quantitativo previsto.

A Administração deve demonstrar:

- ✓ por que 50% foi escolhido;



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

- ✓ qual estudo técnico fundamentou o percentual;
- ✓ qual risco concreto pretende-se mitigar;
- ✓ por que percentuais inferiores não seriam suficientes;
- ✓ qual a relação entre o número de postos e a complexidade dos serviços;
- ✓ como o requisito contribui efetivamente para assegurar a capacidade de execução;
- ✓ se o requisito foi objeto de análise no Estudo Técnico Preliminar.

A exigência de quantitativo mínimo de experiência não pode ser estabelecida de maneira arbitrária. O percentual deve possuir **nexo com a dimensão e a complexidade do objeto**, sob pena de transformar requisito de habilitação em mecanismo de restrição artificial da competição.

A Lei nº 14.133/2021 orienta a Administração pelos **princípios da legalidade, isonomia, planejamento, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, julgamento objetivo e busca da proposta mais vantajosa**, conforme dispõe o art. 5º. Consequentemente, quanto maior a restrição imposta pela exigência, maior deve ser a qualidade da justificativa técnica que a sustenta.

e) Da Necessidade de Memória de Cálculo

Outro ponto que merece especial atenção é a ausência de demonstração da **memória de cálculo dos postos de trabalho**. Se a Administração utiliza determinado quantitativo de postos para definir requisito de habilitação, esse número deve decorrer de planejamento previamente realizado.

A Administração deve ser capaz de demonstrar, por exemplo, demanda estimada; serviços previstos; produtividade estimada; necessidade de profissionais; número de postos e percentual exigido para habilitação. Sem essa cadeia lógica, o **percentual de 50% passa a ser um número sem demonstração de origem**.

A memória de cálculo é especialmente importante porque os serviços, conforme o próprio Termo de Referência, são executados e medidos segundo unidades distintas. Nesse contexto, é indispensável demonstrar como essas unidades foram convertidas em determinado número de postos de trabalho e, posteriormente, como se chegou ao requisito de experiência equivalente a 50%.

Caso essa relação não exista, a exigência revela-se tecnicamente desconectada do objeto.

f) Da Restrição Indevida à Competitividade

A manutenção do requisito, sem demonstração de sua pertinência, possui potencial para restringir significativamente a participação. Uma empresa pode ter ampla experiência na execução dos serviços objeto da licitação, inclusive em quantitativos expressivos, mas não possuir em seus atestados a descrição de “postos de trabalho” nos moldes exigidos pelo edital.

Nesse cenário, o requisito deixa de avaliar a experiência efetivamente relevante e passa a privilegiar empresas que tenham executado contratos estruturados sob determinado modelo de alocação de mão de obra. Isso pode criar uma **barreira de mercado artificial**, excluindo empresas tecnicamente aptas simplesmente porque seus contratos anteriores foram estruturados por unidades, áreas, extensões, imóveis ou produtos técnicos, exatamente como aparentemente ocorre com o objeto ora licitado.

A finalidade da qualificação técnica não é exigir que a experiência anterior do licitante seja **idêntica na forma de contratação**, mas que demonstre capacidade para executar objeto de características e complexidade compatíveis.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

Portanto, se o serviço pode ser comprovado por quantitativos técnicos efetivamente relacionados ao objeto, não se mostra razoável substituir esses parâmetros por um critério de “postos de trabalho” sem justificativa técnica.

Diante do exposto, a exigência de comprovação de experiência correspondente a **50% dos postos de trabalho a serem contratados** deve ser revista. A Administração deverá demonstrar, de forma objetiva:

- ✓ quantos postos de trabalho existem na contratação;
- ✓ como esses postos foram dimensionados;
- ✓ qual a memória de cálculo utilizada;
- ✓ quais funções integram os postos;
- ✓ qual a relação entre os postos e os serviços descritos no Termo de Referência;
- ✓ por que a experiência deve ser aferida por postos e não pelas unidades de medição próprias do objeto;
- ✓ por que o percentual de 50% é necessário e proporcional;
- ✓ onde essa exigência foi tecnicamente fundamentada no ETP.

Na ausência dessa demonstração, a exigência deve ser excluída, permitindo-se que a capacidade técnica seja comprovada por meio de **atestados relativos à efetiva execução de serviços similares**, observadas as parcelas de maior relevância ou valor significativo e os demais limites estabelecidos pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Subsidiariamente, caso a Administração demonstre a existência de postos efetivamente integrantes do modelo de execução contratual, requer-se que o requisito seja **adequadamente dimensionado, fundamentado e vinculado às características concretas do objeto**, evitando-se qualquer exigência que ultrapasse o necessário para comprovar a capacidade de execução.

4.5 DA VIOLAÇÃO À COMPETITIVIDADE E À BUSCA DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA

A manutenção do lote único, diante da existência de 49 itens com características aparentemente autônomas, possui potencial para reduzir significativamente a competitividade do certame.

Uma empresa especializada em determinada atividade pode ser perfeitamente capaz de atender às necessidades da Administração em relação a um ou vários itens, mas **está impedida de participar simplesmente porque não possui estrutura para executar serviços completamente distintos**.

Essa consequência é incompatível com a finalidade da licitação pública.

O parcelamento não representa benefício destinado exclusivamente às empresas de menor porte. Trata-se de instrumento de **eficiência administrativa**, pois amplia o universo competitivo e pode permitir que a Administração obtenha propostas mais vantajosas de empresas efetivamente especializadas em cada parcela.

A própria jurisprudência do TCU associa o parcelamento à ampliação da competitividade, ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à possibilidade de participação de empresas que não possuem capacidade para execução da totalidade do objeto.

Assim, restringir a disputa a empresas capazes de assumir integralmente 49 itens somente seria juridicamente admissível se a Administração demonstrasse, de maneira concreta, que a divisão comprometeria a execução, causaria perda relevante de economia de escala ou produziria outro prejuízo efetivo ao interesse público.

Não demonstrada essa circunstância, a concentração do objeto configura restrição potencialmente indevida à competitividade.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

4.6 DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante de todo o exposto, verifica-se que a estruturação do objeto em contratação global, abrangendo 49 itens de naturezas distintas, exige revisão, sobretudo se inexistente demonstração técnica e econômica suficiente acerca da impossibilidade ou inconveniência do parcelamento.

A Administração deve observar que a contratação conjunta constitui medida que necessita de **motivação específica**, especialmente diante da regra legal de parcelamento e da orientação consolidada do Tribunal de Contas da União.

Nesse sentido, requer-se a **retificação do instrumento convocatório**, para que seja adotado o parcelamento do objeto, preferencialmente mediante **adjudicação por item**, permitindo que cada empresa participe das parcelas para as quais possua capacidade técnica e operacional.

Subsidiariamente, caso a Administração demonstre, mediante estudo técnico devidamente fundamentado, que determinados itens possuem efetiva interdependência, requer-se que seja promovida a **formação de lotes tecnicamente homogêneos**, reunindo apenas atividades que apresentem efetiva afinidade técnica, operacional e mercadológica.

Não se mostra juridicamente adequada, contudo, a simples manutenção de um lote único para os 49 itens com fundamento genérico em integração, gestão contratual ou conveniência administrativa, pois eventual risco de integração não constitui, isoladamente, justificativa suficiente para afastar o parcelamento, conforme orientação expressa do TCU no Acórdão nº 1.972/2018 – Plenário.

4.7 DA RESSALVA QUANTO À ADOÇÃO DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS CABÍVEIS

Por fim, a Impugnante ressalva que, **caso os pedidos formulados na presente impugnação não sejam acolhidos e as irregularidades apontadas permaneçam sem a devida correção**, serão adotadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis para a preservação da legalidade, da isonomia, da competitividade e dos demais princípios que regem as contratações públicas.

Nesse sentido, diante da manutenção de eventual exigência considerada ilegal, restritiva ou desproporcional, a Impugnante poderá levar a matéria ao conhecimento dos **órgãos de controle competentes, especialmente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso – TCE/MT**, mediante a representação ou medida de controle pertinente, sem prejuízo da adoção das providências cabíveis perante o **Poder Judiciário**, caso necessário.

A presente ressalva não constitui ameaça à Administração, mas legítimo exercício do **direito de petição e de controle da legalidade dos atos administrativos**, especialmente diante da existência de mecanismos próprios de controle interno, externo e jurisdicional.

Ressalta-se, ainda, que a presente impugnação constitui oportunidade para que a própria Administração **reavalie e corrija preventivamente eventuais inconsistências do instrumento convocatório**, evitando-se a necessidade de intervenção dos órgãos de controle ou do Poder Judiciário e assegurando-se a regularidade, a competitividade e a segurança jurídica do certame.

Dessa forma, requer-se que a Administração proceda à análise integral dos fundamentos apresentados e promova as adequações necessárias no instrumento convocatório, **sob pena de adoção das medidas administrativas**



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

perante os órgãos de controle e das medidas judiciais cabíveis para resguardar os direitos e interesses da Impugnante e assegurar a observância da legislação aplicável ao procedimento licitatório.

5. DOS PEDIDOS

a) o **reconhecimento da divisibilidade objetiva do objeto**, considerando a existência de 49 itens com unidades de medição, quantitativos, características técnicas, formas de execução, profissionais e equipamentos próprios;

b) a **retificação do edital** para adoção da adjudicação por item, em observância ao princípio do parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 247 do TCU; **subsidiariamente**, caso demonstrada tecnicamente a impossibilidade de adjudicação individual, que os 49 itens sejam reorganizados em lotes tecnicamente homogêneos, agrupando-se somente aqueles que apresentem efetiva afinidade e interdependência;

d) que a Administração **apresente**, no ETP e/ou nos documentos de planejamento da contratação, **justificativa técnica e econômica concreta** para eventual manutenção de itens agrupados, demonstrando a existência de prejuízo ao conjunto, perda de economia de escala, aumento desproporcional dos custos de gestão ou efetiva inviabilidade técnica do parcelamento; **caso não tenha as informações pertinentes**, que seja complementado o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, apresentando memória de cálculo e metodologia utilizada para o dimensionamento da demanda; que sejam ainda informados, na medida possível, os quantitativos estimados de ordens de serviço, sua distribuição temporal e territorial e a previsão de frentes simultâneas; que sejam esclarecidas as condições relacionadas à mobilização, desmobilização, deslocamentos, disponibilidade de equipes, veículos, equipamentos e estrutura mínima necessária à execução;

e) que eventual alegação de necessidade de integração entre os serviços seja acompanhada de demonstração objetiva de que essa integração não pode ser adequadamente solucionada por meio de especificações técnicas, cronograma, matriz de responsabilidades e mecanismos de fiscalização e gestão contratual;

f) que sejam estabelecidos parâmetros suficientes para que todos os licitantes possam formular suas propostas com base em premissas uniformes, preservando-se a **isonomia, a competitividade, o julgamento objetivo, a economicidade e a comparabilidade das propostas**;

g) que a Administração esclareça e demonstre tecnicamente a natureza do objeto, indicando expressamente se a contratação foi caracterizada como serviço contínuo, nos termos do art. 6º, XV, da Lei nº 14.133/2021; **caso não se trate de serviço contínuo**, seja excluída a exigência de experiência temporal mínima, por ausência de enquadramento na hipótese específica do art. 67, § 5º;

h) a **exclusão** da exigência questionada, permitindo a comprovação da capacidade técnica por atestados de serviços similares, conforme o art. 67 da Lei nº 14.133/2021; **Subsidiariamente**, caso demonstrada a necessidade dos postos no modelo de execução, o seu **redimensionamento e fundamentação**, limitando a exigência ao estritamente necessário para o objeto.

i) a **exclusão da exigência de comprovação de experiência correspondente a 50% dos “postos de trabalho”**, caso não seja demonstrada sua pertinência direta com o objeto licitado; subsidiariamente, que a Administração apresente a **memória de cálculo dos postos de trabalho**, indicando quantitativos, funções, jornadas, estrutura operacional e metodologia utilizada para seu dimensionamento;

j) que sejam promovidas as **alterações necessárias no instrumento convocatório e reaberto o prazo legal** para apresentação das propostas, caso a modificação do critério de participação e adjudicação altere as condições de formulação das propostas.



Susan C. Valvede Assunção

ADVOGADA
OAB MT 35.248/O

A medida pretendida busca adequar a contratação ao princípio legal do parcelamento, ampliar a competitividade, evitar concentração indevida de mercado e possibilitar que empresas especializadas disputem as parcelas que efetivamente possuem capacidade de executar, preservando-se, ao mesmo tempo, a economicidade e a adequada execução do objeto.

Termos em que
Pede e Espera Deferimento.

Várzea Grande, 12 de agosto de 2026.

Susan Caroline Valvede Assunção
OAB/MT nº 35.248/O