PARECER JURÍDICO 040/2026 - ASSESSORIA JURÍDICA

RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 0002/2026 – FMS, apresentada pela empresa Ambiental Limpeza Urbana e Saneamento Ltda., no âmbito do Processo Licitatório nº 0002/2026 do Fundo Municipal de Saúde, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos de serviços de saúde (RSS), compreendendo os Grupos A-1, A-4, B e E, conforme classificação estabelecida pela Resolução CONAMA nº 358/2005, pela RDC ANVISA nº 222/2018 e pelas normas técnicas da ABNT, a serem executados nas unidades de saúde do Município de Rio das Antas/SC.

A impugnação foi apresentada no prazo e na forma previstos no instrumento convocatório e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, razão pela qual foi regularmente conhecida e encaminhada para análise técnica e jurídica.

Em suas razões, a impugnante sustenta, em síntese, que determinadas disposições do edital e de seus anexos imporiam restrições indevidas à competitividade do certame, em afronta aos princípios da isonomia, da ampla concorrência, da

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

razoabilidade e da proporcionalidade, bem como às diretrizes estabelecidas na legislação de regência.

Nesse contexto, alega, especificamente:

a) a ilegalidade e a desproporcionalidade da vedação absoluta à subcontratação, prevista no edital e no Termo de Referência, sob o argumento de que tal restrição não estaria devidamente motivada e não refletiria a prática usual do mercado especializado;

b) a existência de suposta contradição interna no instrumento convocatório, notadamente entre a vedação à subcontratação e as exigências relacionadas à apresentação de licenças ambientais para a execução das diversas etapas do objeto;

c) a ausência de indicação expressa da data-base do orçamento estimado, para fins de aplicação do reajuste contratual, o que, segundo a impugnante, poderia gerar insegurança jurídica e afronta às disposições da Lei nº 14.133/2021 e à orientação dos órgãos de controle;

d) em razão dos alegados vícios, a necessidade de suspensão do certame, com a consequente retificação e republicação integral do edital, de modo a assegurar a legalidade e a competitividade da licitação.

Diante das alegações apresentadas, os autos foram encaminhados para manifestação desta Assessoria Jurídica, a fim de proceder à análise da impugnação à luz do ordenamento jurídico vigente, da jurisprudência dos órgãos de controle e das condições técnicas que envolvem o objeto licitado.

É o relatório.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

ANÁLISE JURÍDICA
DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação apresentada atende aos pressupostos de admissibilidade previstos na legislação de regência e no instrumento convocatório. Com efeito, verifica-se que o pedido foi protocolado dentro do prazo estabelecido no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, bem como em consonância com o item 4.1 do edital, que assegura a qualquer interessado o direito de impugnar o instrumento convocatório, desde que de forma tempestiva e devidamente fundamentada.

Além da observância do prazo legal, constata-se que a impugnação foi apresentada por empresa potencialmente interessada na contratação, circunstância que reforça a legitimidade para o exercício do direito de petição no âmbito do procedimento licitatório. Ressalte-se que a possibilidade de impugnação do edital constitui instrumento essencial de controle prévio da legalidade do certame, contribuindo para o aperfeiçoamento do procedimento, a prevenção de nulidades futuras e a observância dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente a legalidade, a transparência, a isonomia e a competitividade.

Diante disso, estando presentes os requisitos formais de cabimento e tempestividade, impõe-se o conhecimento da impugnação, passando-se à análise de mérito das alegações apresentadas.

Da vedação absoluta à subcontratação

O edital, em seu item 2.5, reproduzido no Termo de Referência (item 4.2) e na minuta contratual (item 2.1.10), estabelece vedação integral à subcontratação do objeto, exigindo que todas as etapas da execução sejam realizadas diretamente pela empresa contratada.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

Entretanto, a análise sistemática do edital em conjunto com as razões apresentadas na impugnação evidencia inconsistência normativa relevante, apta a comprometer a legalidade e a coerência interna do instrumento convocatório. Isso porque o próprio edital admite, na fase de habilitação, que a Licença de Operação da unidade responsável pela destinação final dos resíduos não esteja em nome do licitante, o que, na prática, pressupõe a utilização de estrutura pertencente a terceiro. Tal previsão revela incompatibilidade lógica com a vedação absoluta à subcontratação, caracterizando hipótese inequívoca de subcontratação parcial implicitamente admitida pelo próprio edital.

Essa contradição interna fragiliza a exigência de execução integral do objeto por um único operador e compromete a segurança jurídica do certame, na medida em que impõe restrição formal que não se sustenta diante das próprias regras de habilitação estabelecidas pela Administração.

Ademais, verifica-se que a vedação à subcontratação foi instituída de forma genérica e abstrata, sem que conste do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência qualquer motivação técnica, ambiental, sanitária, operacional ou econômica que demonstre risco à adequada execução do contrato ou que justifique a necessidade de vedação absoluta à terceirização parcial de determinadas etapas do serviço. Não há, igualmente, indicação de impedimento legal específico que obste a subcontratação, nem demonstração de que a execução por terceiros comprometeria a rastreabilidade dos resíduos, a segurança sanitária ou a responsabilidade da contratada principal.

A Lei nº 14.133/2021 não apenas não proíbe a subcontratação, como expressamente a admite, desde que compatível com o objeto contratado e mantida a responsabilidade integral da contratada perante a Administração. Nesse contexto, a vedação à subcontratação configura exceção, a qual somente se legitima quando devidamente motivada por razões técnicas concretas, circunstância que não se verifica no caso em análise.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

Ressalte-se, ainda, que a impugnação demonstra, com respaldo no próprio Termo de Referência, que a parcela tecnicamente mais relevante do objeto corresponde ao manejo dos Grupos A e E, os quais representam aproximadamente 92% do volume de resíduos tratados, enquanto a etapa de destinação final do Grupo B possui caráter acessório, quantitativamente reduzido e tecnicamente secundário. A subcontratação dessa parcela específica constitui prática usual e consolidada no setor de resíduos de serviços de saúde, não implicando prejuízo à segurança sanitária, à rastreabilidade ambiental ou ao controle da execução contratual, especialmente porque a responsabilidade permanece integralmente atribuída à empresa contratada.

Nessas condições, a vedação absoluta à subcontratação mostra-se desproporcional e dissociada da realidade do mercado, restringindo indevidamente a competitividade, reduzindo o universo de potenciais licitantes, favorecendo a concentração de mercado e elevando o risco de obtenção de propostas menos vantajosas para a Administração. Tal restrição afronta os princípios da isonomia, da ampla concorrência e da seleção da proposta mais vantajosa, que devem nortear os procedimentos licitatórios.

Diante de todo o exposto, conclui-se que a alegação apresentada na impugnação quanto à vedação absoluta à subcontratação merece ser acolhida, impondo-se a adequação do edital para admitir a subcontratação parcial de etapas acessórias do objeto, desde que observadas as exigências legais e mantida a plena responsabilidade da contratada, em atendimento aos princípios da legalidade, da competitividade, da razoabilidade e do interesse público.

Da alegada omissão da data-base do orçamento para fins de reajuste

A impugnação sustenta que o edital não teria indicado expressamente a data-base do orçamento estimado para fins de reajuste, limitando-se a disciplinar a matéria

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

na minuta contratual, com previsão de contagem do reajuste a partir da assinatura do contrato.

Todavia, tal alegação não merece acolhimento.

De início, cumpre consignar que o edital, ao remeter expressamente à minuta contratual, incorpora-a ao instrumento convocatório, nos termos do regime jurídico das licitações e do princípio da vinculação ao edital. As cláusulas contratuais previamente disponibilizadas aos licitantes integram, portanto, o conjunto normativo que rege o certame, possuindo plena eficácia jurídica e caráter vinculante. Não se está, assim, diante de qualquer omissão quanto à disciplina do reajuste, mas de legítima opção administrativa por tratar a matéria de forma sistematizada na minuta contratual.

A estipulação de que o reajuste incidirá a partir da assinatura do contrato encontra respaldo no ordenamento jurídico e não afronta o § 3º do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que exige, essencialmente, a previsão contratual do critério de reajustamento, com a indicação do índice e da periodicidade, requisitos devidamente atendidos no caso concreto. A legislação não impõe, de forma categórica, que a data-base do orçamento estimado seja necessariamente reproduzida de modo literal no corpo do edital, sendo suficiente que as regras de reajuste sejam objetivas, previamente definidas e de conhecimento dos licitantes antes da apresentação das propostas.

No que se refere ao Prejulgado nº 2049 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, verifica-se que o entendimento ali firmado tem por finalidade precípua a preservação do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, não se prestando a infirmar, de maneira automática, editais que adotem como marco inicial do reajuste a data da assinatura contratual. Tal critério, quando previamente divulgado, objetivo e aplicado de forma isonômica, não contraria a legislação de regência nem os princípios que informam os procedimentos licitatórios.

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

Ressalte-se que, no presente certame, todos os licitantes possuem ciência prévia e inequívoca das regras aplicáveis ao reajuste, inexistindo qualquer assimetria informacional, quebra da isonomia ou prejuízo à formulação das propostas. O modelo adotado permite a elaboração de propostas em bases equivalentes, assegura a comparabilidade entre os preços ofertados e não compromete a competitividade do procedimento.

Ademais, a adoção da assinatura do contrato como marco inicial para o reajuste não implica, por si só, desequilíbrio econômico-financeiro, especialmente em contratos de execução continuada, nos quais a recomposição inflacionária está condicionada ao decurso do prazo mínimo legal. Eventuais variações extraordinárias e supervenientes poderão ser analisadas oportunamente pelos instrumentos próprios previstos na legislação, como a revisão contratual ou a recomposição extraordinária, desde que devidamente comprovados os respectivos pressupostos, o que não se confunde com a alegada irregularidade editalícia.

Dessa forma, não se verifica qualquer prejuízo concreto à transparência, à segurança jurídica ou ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato, tampouco violação aos princípios que regem as licitações. Ao revés, a disciplina estabelecida no edital e na minuta contratual revela-se clara, suficiente e plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente.

Diante do exposto, conclui-se que a alegação de omissão da data-base do orçamento para fins de reajuste é improcedente, razão pela qual a impugnação deve ser rejeitada neste ponto, com a manutenção integral das disposições editalícias, tal como originalmente estabelecidas.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo conhecimento da impugnação, porquanto apresentada de forma tempestiva e em conformidade com os

requisitos formais previstos no edital e na legislação aplicável. No mérito, entende pelo seu provimento parcial, a fim de afastar a vedação absoluta à subcontratação, admitindo-se a subcontratação parcial de etapas acessórias do objeto, especialmente no que se refere à destinação final do Grupo B, desde que a unidade subcontratada possua Licença de Operação ambiental válida, seja apresentada a competente anuência formal e permaneça integralmente atribuída à contratada principal a responsabilidade pela execução do contrato.

Opina-se, ainda, pela manutenção das disposições editalícias vigentes, no que se refere à disciplina do reajuste, porquanto a remissão à minuta contratual revela-se suficiente para atender às exigências da Lei nº 14.133/2021, inexistindo obrigatoriedade legal de indicação expressa da data-base do orçamento no corpo do edital. O critério adotado, com fixação do marco inicial do reajuste a partir da assinatura do contrato, mostra-se compatível com o ordenamento jurídico e com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, não se evidenciando necessidade de adequação ou harmonização adicional da minuta contratual.

Em razão das alterações apontadas, recomenda-se a retificação do edital, com a consequente republicação do instrumento convocatório e a reabertura dos prazos legais, assegurando-se a observância dos princípios da legalidade, da isonomia, da ampla competitividade, da transparência e da segurança jurídica.

Nesse sentido, é o parecer.

Rio das Antas/SC, 10 de fevereiro de 2026.

EDUARDO ZANCANELLI CHIESA:03306158909

Assinado de forma digital por EDUARDO ZANCANELLI CHIESA:03306158909
Dados: 2026.02.10 17:12:21 -03'00'

EDUARDO ZANCANELLI CHIESA
Assessor Jurídico

Rua do Comércio, nº 780, Centro, Rio das Antas/SC. CEP 89.550-000. Fone: (49) 3564-0125.
E-mail: juridico@riodasantas.sc.gov.br

WAGNER BOSCATTO
Assessor Jurídico

GILBERT DA SILVA
Procurador