



OF.PMSM/SMDUT 681/2026

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 020/2026 — Processo Administrativo nº 2964/2026

Impugnante: MULTIFACE SERVIÇOS E PRODUÇÕES LTDA ME, CNPJ nº 17.543.423/0001-50.

Objeto: Registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de replantio, plantio, poda e erradicação de árvores, manutenção e revitalização de áreas verdes e gramadas, capina manual e mecanizada, raspagem de vias, roçagem, caiação e rastelamento em vias públicas, execução de serviços urbanos e de infraestrutura de baixa complexidade no Município de São Mateus/ES.

I – DA ADMISSIBILIDADE E DO CONHECIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

A impugnação apresentada pela empresa **MULTIFACE SERVIÇOS E PRODUÇÕES LTDA ME** é tempestiva. Por esta razão, a Administração dela conhece para fins de análise e resposta.

Contudo, o mero conhecimento formal não implica procedência dos argumentos deduzidos. A presente resposta demonstrará, fundamentada na legislação vigente e na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas, que as cláusulas impugnadas são legais, proporcionais, justificadas tecnicamente e compatíveis com os princípios que regem as contratações públicas.

II – DA RESPOSTA AO PONTO IV.1: ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA MEIOS EXECUTIVOS

II.1 – Contexto e natureza das exigências impugnadas

A impugnante insurge-se contra os itens 8.20.5 e 16.4.5 do Edital, que exigem comprovação de aptidão técnico-operacional mediante atestados que evidenciem, cumulativamente:

- a) Prestação de 4.000 horas de carregadeira de pneus com capacidade de 3,40 m³;
- b) Prestação de 9.000 horas do caminhão carroceria com cabine suplementar para transporte de no mínimo 10 passageiros;
- c) Prestação de 2.000 horas do caminhão guindauto (tipo munck), com cesto aéreo simples.

A impugnante sustenta que tais exigências: (i) violam o art. 67 da Lei nº 14.133/2021; (ii) são inexequíveis por não poderem ser registradas no CREA/CONFEA; (iii) desvirtua o objeto licitado. Nenhum desses argumentos merece guarida, como se demonstra a seguir.

II.2 – Da legalidade das exigências à luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 (Resposta ao Argumento A)

A impugnante parte de premissa equivocada ao afirmar que o art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 proíbe a exigência de atestados que retratem a utilização de equipamentos. Uma leitura sistemática e teleológica do dispositivo revela conclusão oposta.

O art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a qualificação técnico-operacional poderá ser comprovada por:

"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."

A norma exige a demonstração de **capacidade operacional na execução de serviços similares**. No caso do Pregão nº 020/2026, o objeto licitado envolve de forma indissociável o acionamento continuado de carregadeiras, caminhões carroceria para transporte de equipe e material, e caminhões munck para serviços em altura. A comprovação de utilização pretérita desses equipamentos em contexto de serviço contínuo é exatamente a comprovação da **capacidade operacional** exigida pelo legislador.

Equipamentos de grande porte como os descritos no edital não são meros instrumentos periféricos: são o núcleo físico sem o qual a execução dos serviços de manutenção de áreas verdes em larga escala urbana é materialmente impossível. Carregadeiras operam o carregamento de terra, entulho e material vegetal. Caminhões munck realizam intervenções arbóreas em altura com segurança operacional. Caminhões carroceria deslocam equipes de até 10 trabalhadores para os locais de serviço. Não se trata de insumos acessórios, mas de meios executivos essenciais ao objeto.

A distinção que a impugnante pretende extrair entre o inciso II (atestados de serviços) e o inciso III (indicação de aparelhamento disponível) do art. 67 não implica a vedação ora invocada. O inciso III autoriza a indicação de disponibilidade de equipamentos como forma de demonstrar que a empresa possui os recursos para a execução futura. Isso não impede que a exigência de experiência pretérita na operação desses mesmos equipamentos – vinculada a serviços análogos – seja feita com amparo no inciso II, como comprovação da capacidade operacional.



A jurisprudência do TCU consagrou o princípio de que os atestados devem comprovar **capacidade operacional** na execução de serviços similares, sendo legítima a exigência de quantitativos mínimos desde que compatíveis com as parcelas de maior relevância do objeto (Súmula TCU 263 e Acórdão TCU nº 1.284/2003 – Plenário). No caso concreto, as horas exigidas guardam proporcionalidade com a execução contratual estimada, como demonstrado na planilha de quantitativos que integra o Termo de Referência.

Acrescente-se que o Acórdão TCU nº 2.400/2023, citado pela impugnante, não veicula a proibição absoluta que lhe é atribuída. Aquele julgado trata de situação específica em que os quantitativos exigidos não guardavam correspondência proporcional com o objeto licitado – circunstância diversa do presente caso.

II.3 – Da possibilidade de comprovação e registro dos atestados (Resposta ao Argumento B)

A impugnante alega, em síntese, que o CREA/CONFEA não registra atestados de locação de equipamentos, razão pela qual a exigência seria juridicamente inexecutável.

Tal argumento não procede por duas razões fundamentais.

Primeiro, o objeto deste certame não é a **locação de equipamentos**, mas sim a **prestação integrada de serviços de manutenção e conservação urbana**. A distinção é essencial: o contrato a ser firmado é de serviço contínuo, não de locação civil regulada pelo art. 565 do Código Civil. Por consequência, os atestados exigidos referem-se à **execução de serviços** que, para serem prestados, requereram a utilização dos equipamentos mencionados – e não à mera disponibilização dos bens.

Segundo o Edital expressamente autoriza que a comprovação seja realizada por **um ou mais atestados, admitido o somatório**, expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado (item 8.20.5.1), não exigindo, em momento algum, que tais documentos sejam necessariamente registrados no CREA. A exigência de registro no conselho profissional incide quando a legislação específica assim determina, o que não ocorre, de forma genérica, para serviços de manutenção de áreas verdes e conservação urbana.

A alegada impossibilidade de registro no CREA é, portanto, uma construção jurídica que parte de premissa falsa (locação de equipamentos) para chegar a uma conclusão equivocada (impossibilidade de comprovação). O Edital não exige qualificação como obra de engenharia de alta complexidade, nem exige ART ou CAT – exige a demonstração da capacidade de operar os equipamentos no contexto de serviços análogos.



II.4 – Da inexistência de desvirtuamento do objeto (Resposta ao Argumento C)

A impugnante sustenta que a exigência de horas de equipamentos beneficiaria empresas de locação de maquinário em detrimento de empresas de manutenção de áreas verdes.

O argumento é retórico e não encontra correspondência na realidade licitada. A Administração não exige atestados de **locação de equipamentos**: exige comprovação de utilização de equipamentos **no contexto de serviços similares ao objeto contratado**. Uma empresa de manutenção de áreas verdes que execute serviços de porte comparável ao ora licitado necessariamente terá operado carregadeiras, caminhões munck e caminhões carroceria. Se não o fez, simplesmente não possui o histórico operacional compatível com a escala do contrato.

A qualificação técnica destina-se exatamente a separar empresas com histórico operacional comprovado das que carecem de experiência compatível. A exigência é funcional, proporcional e alinhada ao objeto.

II.5 – Da conformidade com a Súmula TCU 263 (Resposta ao Argumento D)

A Súmula TCU 263 preceitua:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes."

A impugnante sustenta que os quantitativos exigidos não se referem a parcelas de maior relevância do objeto. A Administração discorda integralmente.

O contrato ora licitado envolve execução contínua de serviços de campo em larga escala, com utilização massiva de maquinário pesado. A operação de carregadeiras, caminhões munck e caminhões carroceria não é periférica: é estruturante. Sem tais equipamentos e equipes, a execução do objeto é impossível em escopo e escala compatíveis com os quantitativos contratados. Os itens em questão representam **parcelas de maior relevância técnico-operacional** do objeto, sendo legítima, nos exatos termos da Súmula 263, a exigência de comprovação de quantitativos mínimos.

Ressalte-se que o § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 refere-se ao **valor individual igual ou superior a 4%** do total estimado apenas como critério de relevância **valorativa**, não excluindo a possibilidade de que parcelas com valor unitário inferior a esse patamar, mas de alta relevância **operacional**, também possam ser objeto de atestação, como já reconheceu o TCU (Acórdão nº 800/2019 – Plenário).

III – DA RESPOSTA AO PONTO IV.2: VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

A impugnante questiona a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, sustentando que a restrição comprometeria a competitividade do certame.

Não lhe assiste razão.

Inicialmente, cumpre destacar que o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 não estabelece a participação em consórcio como regra obrigatória, mas condiciona sua admissão à análise das circunstâncias concretas da contratação, facultando à Administração, mediante justificativa técnica, admitir ou vedar essa forma de participação.

A jurisprudência é firme no sentido de que a formação de consórcios se revela mais adequada em contratações de elevada complexidade técnica ou grande vulto econômico, especialmente quando empresas isoladamente consideradas não possuem condições de atender aos requisitos de habilitação ou executar integralmente o objeto.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União consignou, no Acórdão nº 22/2003 – Plenário, que a formação de consórcios é admitida quando o objeto envolve alta complexidade ou relevante vulto, circunstâncias em que empresas isoladamente não teriam condições de atender às exigências do certame, sendo que, para serviços comuns, a admissão ou não de consórcios insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa.

No caso concreto, o objeto licitado consiste na prestação de serviços contínuos de manutenção urbana, conservação de áreas verdes, poda, capina, roçagem, raspagem de vias, plantio e serviços correlatos, atividades amplamente difundidas no mercado e que não envolvem tecnologia singular, complexidade extraordinária ou especialização incomum que justifique a conjugação de capacidades empresariais distintas.

Conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e no Levantamento de Mercado, foi constatada a existência de número expressivo de empresas com capacidade técnica, operacional e financeira para executar integralmente o objeto de forma individual, dispondo de equipes próprias, equipamentos especializados e estrutura logística compatível com as exigências da contratação.

A própria pesquisa de mercado evidenciou que empresas do segmento executam regularmente contratos semelhantes sem necessidade de formação de consórcios, inexistindo qualquer indicativo de insuficiência concorrencial que justificasse a adoção dessa forma associativa.

Além disso, a vedação busca assegurar maior eficiência na gestão contratual, fiscalização mais efetiva, uniformidade na execução dos serviços e responsabilização direta da

contratada, reduzindo riscos de conflitos operacionais e dificuldades de coordenação durante a execução do contrato.

Importa destacar que a participação de consórcios não implica, necessariamente, ampliação da competitividade. O Tribunal de Contas da União já reconheceu, no Acórdão nº 566/2006 – Plenário, que a admissão de consórcios situa-se no âmbito da discricionariedade da Administração e que sua aceitação não garante aumento da competitividade do certame.

A doutrina também caminha nessa direção. Marçal Justen Filho leciona que a formação de consórcios pode, em determinadas situações, reduzir a competição, na medida em que potenciais concorrentes deixam de disputar entre si para atuarem conjuntamente. Por essa razão, a autorização para participação em consórcio deve ser avaliada à luz das circunstâncias concretas de cada contratação.

No presente caso, considerando a natureza comum dos serviços, a ampla disponibilidade de fornecedores aptos à execução integral do objeto e as conclusões do planejamento da contratação, a vedação à participação de consórcios mostra-se medida legítima, proporcional e compatível com o interesse público, não configurando restrição indevida à competitividade.

Decisão: Pedido indeferido. Mantém-se integralmente a vedação à participação de empresas em consórcio prevista no item 17 do Edital, por encontrar-se devidamente justificada nos documentos que instruem a fase preparatória da contratação e em conformidade com o art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

IV – DA RESPOSTA AO PONTO IV.3: SUBAVALIAÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA (SINAPI)

A impugnante aponta divergência entre o valor unitário do item 3.1 da Planilha de Quantitativo (código SINAPI 003322 – Grama Esmeralda ou São Carlos ou Curitibaana, em placas, sem plantio), fixado no Edital em R\$ 14,50/m², e o valor constante do Relatório de Preços de Insumos do SINAPI de março/2026 para Vitória/ES, que indica R\$ 15,40/m² (sem desoneração).

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conjugado com o Decreto nº 7.983/2013 (aplicável subsidiariamente quando o edital adota o SINAPI como sistema de referência), estabelece que os custos unitários de referência não devem superar os valores medianos do SINAPI. O Edital, nos seus itens 18.6 e 22.2, adotou expressamente o SINAPI como base de referência para este certame.

"Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia (...) será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi." (Decreto nº 7.983/2013)

A divergência de R\$ 0,90/m² (5,85%) sobre um quantitativo estimado de 20.000 m² representa impacto de R\$ 18.000,00 (sem BDI) ou aproximadamente R\$ 23.200,00 (com BDI). Ainda que este valor represente fração do valor global estimado do contrato, a subavaliação de insumos com base oficial cria risco de inexecução parcial, compromete o equilíbrio econômico-financeiro das propostas e contraria o princípio da economicidade e do planejamento.

IV.1 – Da providência a ser adotada

Diante do exposto, a Administração reconhece a pertinência formal deste ponto da impugnação e determina a retificação do item 3.1 da Planilha de Quantitativo (Anexo I.1) para adequar o valor unitário do código SINAPI 003322 ao valor de **R\$ 15,40/m² (sem desoneração)**, em conformidade com o Relatório SINAPI de março/2026, que constitui a referência mais próxima e oficialmente adotada pelo instrumento convocatório.

Em razão desta retificação, o presente edital será republicado com a consequente reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

V – DA CONCLUSÃO E DO DISPOSITIVO

Diante de todo o exposto, a Administração Municipal decide:

- a) **CONHECER** da impugnação, por tempestiva e regularmente protocolada;
- b) **NEGAR PROVIMENTO** ao ponto IV.1 da impugnação, relativo à exigência de atestados de capacidade técnica para comprovação de horas de equipamentos, por não configurar ilegalidade, sendo as exigências proporcionais, motivadas tecnicamente e compatíveis com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a Súmula TCU 263;
- c) **NEGAR PROVIMENTO** ao ponto IV.2 da impugnação, relativo à vedação à participação de consórcios, por encontrar-se devidamente motivada nos termos do art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021 e alinhada ao entendimento do TCU sobre a discricionariedade motivada da Administração;



d) DAR PROVIMENTO PARCIAL ao ponto IV.3 da impugnação, determinando a retificação do item 3.1 da Planilha de Quantitativo para adequação do valor do código SINAPI 003322 ao valor de R\$ 15,40/m² (sem BDI), conforme SINAPI março/2026/Vitória-ES;

e) DETERMINAR a republicação do Edital com a retificação acima indicada, reabrindo-se os prazos legais nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Após a retificação e a reabertura do prazo, o certame deverá prosseguir normalmente, preservada a modelagem da contratação, o critério de julgamento por menor preço global e a estrutura técnica essencial do Edital e do Termo de Referência.

Publique-se.

Dê-se ciência à impugnante.

Providenciem-se as retificações necessárias.

São Mateus/ES, 12 de junho de 2026.

FLÁVIA BARBOSA MENDONÇA

Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Transportes

Decreto nº 18.883/2026