

OF.PMSM/SMDUT Nº 679/2026

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

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

Impugnante: IMPÉRIO AMBIENTAL LTDA – CNPJ nº 51.881.256/0001-96

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 TEMPESTIVIDADE

A peça impugnatória foi protocolada em 26 de maio de 2026, sendo a sessão pública designada para 1º de junho de 2026, às 09h01.

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e o item 22.1 do Edital asseguram a qualquer pessoa o direito de impugnar o ato convocatório até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Considerando a contagem regressiva em dias úteis, conhece-se da impugnação por tempestiva, passando-se à análise do mérito.

II – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

A impugnante, sociedade empresária do ramo, insurge-se contra os seguintes pontos do Edital:

1. **Itens 3.5 e 3.5.1** – Afastamento do tratamento favorecido às ME/EPP sob o argumento de tratar-se de licitação “de grande vulto”;
2. **Itens 8.20.2 e 16.4.2** – Exigência de registro e regularidade da licitante perante o Conselho Regional de Administração (CRA);
3. **Itens 8.20.5 e 16.4.5** – Exigência, como parcela de maior relevância, de 69.000 horas de Ajudante de Serviços Gerais e demais quantitativos (Munck, carregadeira, caminhão carroceria);
4. **Modelagem em lote único (item 4 do TR)** – Aglutinação de serviços supostamente heterogêneos;



5. **Itens 8.20.8.1.1 a 8.20.8.1.4** – Exigência, em sede de habilitação, de comprovação de Técnico de Segurança do Trabalho;
6. **Item 8.20.8.2** – Cumulatividade entre Certidão de Acervo Técnico (CAT) do profissional e atestados da pessoa jurídica;
7. **Itens 8.20.3 e 8.20.4** – Suposta subjetividade na expressão “compatíveis em características, quantidades e prazos”.

Ao final, requer a impugnante a suspensão do certame, a retificação do edital, a republicação e a reabertura dos prazos.

III – ANÁLISE DOS PONTOS IMPUGNADOS

III.1 – AFASTAMENTO DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS ME/EPP (ITENS 3.5 E 3.5.1)

A impugnante sustenta a ilegalidade dos itens 3.5 e 3.5.1 do Edital, argumentando que o certame não se enquadraria no conceito de contratação de grande vulto previsto na Lei nº 14.133/2021 e que, por essa razão, não seria possível afastar os benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Assiste-lhe razão apenas quanto à impropriedade da fundamentação utilizada no instrumento convocatório.

De fato, o art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021 define como contratação de grande vulto aquela cujo valor estimado seja superior a R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), circunstância que não se verifica no presente certame, cujo valor estimado corresponde a R\$ 30.917.628,72 (trinta milhões, novecentos e dezessete mil, seiscentos e vinte e oito reais e setenta e dois centavos).

Todavia, tal circunstância não conduz à conclusão pretendida pela impugnante, qual seja, a obrigatoriedade de aplicação do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Isso porque a própria Lei Complementar nº 123/2006 estabelece hipóteses excepcionais em que os benefícios nela previstos podem ser afastados, notadamente quando inexistir número suficiente de fornecedores aptos ao atendimento do objeto ou quando o tratamento diferenciado não se revelar vantajoso para a Administração Pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado, nos termos do art. 49, inciso III.

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:



III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

No caso concreto, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência demonstram que a contratação exige estrutura operacional relevante, equipes permanentes, logística integrada e utilização simultânea de equipamentos para atendimento contínuo às demandas de diversos órgãos do Município.

A execução do objeto reúne serviços integrados de manutenção urbana e áreas verdes, exigindo coordenação operacional adequada.

Os estudos também evidenciam que o mercado apto à execução integral do objeto é composto predominantemente por empresas com estrutura compatível com a dimensão da contratação.

Dessa forma, embora se reconheça a necessidade de adequação da fundamentação dos itens 3.5 e 3.5.1 do Edital, permanece inalterada a conclusão administrativa quanto ao afastamento do tratamento favorecido, com fundamento no art. 49, inciso III, da Lei Complementar nº 123/2006.

Decisão: Impugnação parcialmente procedente apenas para adequação da fundamentação dos itens 3.5 e 3.5.1 do Edital, mantendo-se o afastamento do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

III.2 – EXIGÊNCIA DE REGISTRO NO CRA (ITENS 8.20.2 E 16.4.2)

Pedido da impugnante: exclusão da exigência de registro da licitante no Conselho Regional de Administração.

O art. 1º da Lei nº 6.839/1980 estabelece que o registro de empresas nas entidades fiscalizadoras do exercício profissional se faz em razão da atividade básica ou daquela pela qual prestem serviços a terceiros.

O objeto do certame, conforme Edital, TR e Memorial Descritivo, compreende predominantemente serviços operacionais e técnicos de manutenção urbana e áreas verdes, tais como capina, roçagem, poda, plantio, manutenção de áreas gramadas, raspagem, caiação e serviços correlatos, com exigência de estrutura operacional, frota e responsável técnico vinculado a conselho profissional de engenharia/arquitetura, e não atividade privativa de administração.



A tese encontra suporte em precedentes consolidados dos Tribunais Superiores e dos órgãos de controle:

Acórdão TC-01505/2020-1 – TCE-ES, 1ª Câmara, Processo 16829/2019-1, Rel. Cons. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, sessão de 27/11/2020: fixou que a exigência de registro da empresa licitante deve limitar-se ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação.

O próprio TCE-ES, no referido acórdão, faz remissão ao Acórdão 2769/2014-TCU-Plenário, segundo o qual a exigência de inscrição em conselho profissional deve guardar correspondência com a atividade básica ou preponderante do objeto.

No STJ, a orientação institucional consolidada é a de que a obrigatoriedade de registro em conselho profissional decorre da atividade-fim ou atividade básica da empresa, e não da mera existência de tarefas administrativas internas.

À luz do art. 1º da Lei nº 6.839/1980 e da jurisprudência acima, não se mostra juridicamente adequada a exigência de registro no CRA para o objeto licitado.

Decisão sobre o pedido: DEFERIDO. Procede-se à supressão da exigência de registro e regularidade da licitante (pessoa jurídica) perante o Conselho Regional de Administração – CRA, com a conseqüente retificação dos itens 8.20.2 e 16.4.2 do Edital, bem como dos correspondentes dispositivos do Termo de Referência. Mantém-se a exigência de registro no CREA/CAU.

III.3 – QUANTITATIVOS DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL (ITENS 8.20.5 E 16.4.5)

(QUANTITATIVOS MÍNIMOS E PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA)

O art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de atestados restritos às parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, inclusive mediante quantitativos mínimos, desde que observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sintetizada na Súmula nº 263, admite a exigência de quantitativos mínimos quando vinculados às parcelas efetivamente relevantes da contratação e compatíveis com sua dimensão e complexidade.

Ao analisar detidamente os pontos impugnados a Administração promoveu reavaliação dos quantitativos exigidos para fins de qualificação técnico-operacional, concluindo pela necessidade de adequação de parte das exigências inicialmente previstas.



Nesse contexto, serão suprimidas as exigências relacionadas à comprovação de fornecimento de grama e à comprovação vinculada ao quantitativo de ajudantes de serviços gerais, por se entender que tais requisitos não se mostram indispensáveis para aferição da capacidade técnico-operacional necessária à execução do objeto licitado.

Por outro lado, permanecem mantidas as demais exigências relacionadas às parcelas efetivamente relevantes da contratação, especialmente aquelas vinculadas à capacidade operacional necessária para execução dos serviços mecanizados, manejo arbóreo, logística de transporte e mobilização de equipamentos, as quais guardam relação direta com a complexidade e escala da contratação, conforme demonstrado a seguir.

Nos termos do art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, a exigência de atestados restringe-se às parcelas cujo valor individual seja igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação, correspondente, no presente certame, ao montante de R\$ 1.236.705,15. A verificação dos valores unitários constantes da planilha orçamentária confirma que as parcelas mantidas — caminhão carroceria com cabine suplementar, carregadeira de pneus e caminhão basculante — superam individualmente esse patamar, qualificando-se como itens de maior relevância e valor significativo do objeto. Além disso, os quantitativos exigidos nos atestados não excedem 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos previstos para o objeto, observando-se o limite estabelecido no art. 67, § 2º, da mesma lei. As exigências mantidas, portanto, atendem integralmente aos requisitos legais de proporcionalidade e razoabilidade.

Diante do exposto, determina-se a exclusão das exigências relativas ao fornecimento de grama e ao quantitativo de ajudantes de serviços gerais, mantendo-se inalteradas as demais exigências de qualificação técnico-operacional previstas nos itens 8.20.5 e 16.4.5 do Edital e do Termo de Referência.

Decisão: PEDIDO PARCIALMENTE DEFERIDO.

III.4 – ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO E JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO

O princípio do parcelamento, assentado no art. 40, § 2º e art. 47 da Lei nº 14.133/2021, dita que o objeto deve ser dividido sempre que viável técnica e economicamente. Não obstante, o próprio arcabouço normativo autoriza a unificação quando houver justificativa de ordem técnica e administrativa.

No presente caso, o Termo de Referência desenhou o lote único com base na **interdependência e natureza integrada das rotinas operacionais de limpeza urbana**. O Município de São Mateus/ES demanda serviços integrados: a equipe que realiza a capina e roçagem em uma praça necessita, ato contínuo, do suporte imediato da minicarregadeira





para raspagem superficial e do caminhão basculante para recolhimento e transporte dos resíduos vegetais (para evitar focos de pragas e obstruções).

A fragmentação contrária a essa sinergia, elegendo uma empresa para cortar a grama e outra, independente, para fornecer as máquinas de carregamento, pulverizaria as responsabilidades por eventuais atrasos, inflacionando os custos administrativos de fiscalização da Administração e submetendo os espaços urbanos ao risco de descontinuidade operativa.

O "Estudo Técnico Preliminar (ETP)", em sua folha de planejamento, erroneamente ventilou uma divisão entre "fornecimento de equipamentos" e "prestação de serviços", o que representaria uma falha de planejamento operacional insanável se mantida, devendo prevalecer a unificação logística em lote único para menor preço global, como fixado no Termo de Referência.

A regra do parcelamento do objeto, extraída da jurisprudência do TCU e consagrada na Súmula 247, não é absoluta. O parcelamento deve ser adotado quando técnica e economicamente viável; de outro lado, o agrupamento é legítimo quando houver justificativa de vantagem técnica e econômica.

A propósito: Súmula 247 do TCU: consagra o parcelamento como regra, ressalvada a inviabilidade técnica/econômica.

Acórdão 00972/2024-8 – TCE-ES, Plenário, Processos 05269/2023-3 e 05965/2023-4, Rel. Cons. Sebastião Carlos Ranna de Macedo, sessão de 29/08/2024: reafirma que o parcelamento é a regra, mas admite a aglutinação desde que tecnicamente e economicamente justificada.

Link oficial: <https://diario.tcees.tc.br/Noticia/BaixarDocumento?idDocumento=4328651>:

Inicialmente cumpre destacar que o parcelamento do objeto é regra geral estipulada pela Lei Federal nº 14.133/2021, entretanto, é possível a aglutinação de itens desde que tecnicamente justificada, conforme artigo 47, inciso II, in verbis: Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...] II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados: I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.



O Decreto nº 11.462/2023, art. 12, admite o julgamento por grupo de itens quando demonstrada a inviabilidade da adjudicação por item e evidenciada a vantagem técnica e econômica.

No caso concreto, o Termo de Referência rev. 04, documento final da fase preparatória, consolidou a opção por menor preço global/lote único, fundamentando-a na integração operacional das frentes de serviço, no compartilhamento de equipes, veículos, equipamentos e rotinas de medição, bem como na necessidade de unificação da fiscalização e da responsabilidade contratual.

Ainda que o ETP contenha menção preliminar a cenário de parcelamento, o planejamento foi posteriormente consolidado no TR e no Edital com motivação expressa pela contratação integrada. Não há, portanto, vício bastante para impor a alteração do modelo adotado, sobretudo quando o próprio processo evidencia que a Administração optou, ao final, por solução global para assegurar coordenação, padronização e continuidade da execução.

Conclusão: PEDIDO INDEFERIDO.

Mantém-se a modelagem em lote único, sem alteração do critério de julgamento.

III.5 – EXIGÊNCIA DE TÉCNICO DE SEGURANÇA DO TRABALHO NA HABILITAÇÃO

A impugnação merece **acolhimento parcial**.

É legítimo que a Administração exija, para a execução contratual, suporte técnico compatível com os riscos operacionais do objeto, especialmente em serviços que envolvem poda, operação de equipamentos motorizados, trabalho em altura e atividades em via pública.

Todavia, a jurisprudência de controle externo é firme no sentido de que não se deve impor, como requisito de habilitação, custo ou estrutura que somente se justificam plenamente na fase de execução contratual:

- **Acórdão TC-1279/2021 – TCE-ES, Plenário, Processos 02968/2021-6, 02974/2021-1 e 10116/2019-2, Rel. Cons. Rodrigo Coelho do Carmo, sessão de 21/05/2021:** reputou irregular a exigência de SESMT para habilitação quando tal exigência restringe indevidamente a competitividade.
- **SÚMULA TCU 272:** No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes





tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Por fim, o Manual de Licitações e Contratos do TCU (item 5.5.2), ao comentar a Lei 14.133/2021, é expresso ao afirmar que o vínculo empregatício entre o profissional e a licitante não é necessário na fase de habilitação, sendo suficiente a demonstração de sua disponibilidade por meio de **declaração de contratação futura**, acompanhada da anuência do profissional, **com a comprovação do vínculo definitivo sendo postergada para a data da assinatura do contrato.**

Determina-se, portanto, a adequação dos itens 8.20.8.1.1 a 8.20.8.1.4 do Edital e 16.7.1.1 a 16.7.1.4 do Termo de Referência, de modo a admitir, na fase de habilitação, **declaração de disponibilidade futura** do Técnico de Segurança do Trabalho, acompanhada de anuência do profissional, sendo a comprovação definitiva do vínculo postergada para a data de assinatura do contrato, em observância aos princípios da competitividade, da proporcionalidade e da Súmula TCU nº 272.

Conclusão: PEDIDO DEFERIDO.

III.6 – EXIGÊNCIA DE CAT E CAPACIDADE TÉCNICO-PROFISSIONAL

A impugnação confunde dois planos distintos de qualificação técnica, ambos expressamente admitidos pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021:

Capacidade técnico-profissional: vinculada ao profissional habilitado, demonstrada por acervo/certidão compatível;

Capacidade técnico-operacional: vinculada à empresa, demonstrada por atestados da pessoa jurídica.

A exigência concomitante não é, por si, ilegal. O que a lei veda é a utilização desproporcional dessas exigências ou a sua formulação para além das parcelas relevantes do objeto.

No caso concreto, a presença de responsável técnico habilitado se harmoniza com o próprio TR, que exige profissional legalmente habilitado perante o conselho competente. A documentação da empresa e a documentação do profissional cumprem funções distintas e complementares.

O objeto licitado envolve intervenções de manejo arbóreo e serviços urbanos que exigem, por força legal, responsabilidade técnica devidamente formalizada junto aos conselhos de fiscalização (CREA/CAU), notadamente para a emissão de Anotação de Responsabilidade



Técnica (ART) nas frentes de poda estrutural de árvores de grande porte e engenharia urbana básica. Assim, a exigência de um responsável técnico detentor de acervo técnico profissional (CAT) é legítima e protetiva para a Administração.

Sem embargo, para evitar interpretação ampliada indevida, a Administração esclarece que a exigência de CAT será compreendida estritamente como comprovação técnico-profissional do responsável técnico, e não como reforço autônomo da prova da aptidão operacional da empresa.

Conclusão: PEDIDO DEFERIDO PARCIALMENTE. Deferido para sanar o conflito redacional do item 8.20.8.2 do Edital e 16.7.2 do Termo de Referência, procedendo-se ao ajuste redacional dos itens 8.20.8.2 do Edital e 16.7.2 do Termo de Referência. A nova redação deverá deixar explícito que a Certidão de Acervo Técnico (CAT) se destina exclusivamente à comprovação da habilitação profissional e das atribuições do responsável técnico (capacidade técnico-profissional, art. 67, I), não se confundindo com a comprovação da capacidade técnico-operacional da licitante, que permanece aferida pelos atestados da pessoa jurídica (art. 67, II). Ficam, assim, validadas e mantidas as duas exigências de forma cumulativa e harmônica, na seguinte redação: "Será exigida Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou documento equivalente do profissional indicado como responsável técnico, para fins de comprovação de sua habilitação profissional e atribuições compatíveis com as atividades regulamentadas do objeto, especialmente poda, erradicação e plantio de árvores e execução de serviços urbanos e de infraestrutura de baixa complexidade, não se confundindo com a comprovação de capacidade técnico-operacional da licitante (pessoa jurídica), que será aferida pelos atestados previstos nos itens anteriores deste instrumento. Trata-se de exigências de natureza distinta e cumulativa, nos termos dos incisos I e II do art. 67 da Lei nº 14.133/2021."

III.7 – VII – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DOS ATESTADOS TÉCNICOS

Pedido da impugnante: revisão dos critérios de avaliação dos atestados, sob alegação de subjetividade.

A qualificação técnica prevista no Edital foi estruturada com base em critérios objetivos e vinculados às parcelas de maior relevância do objeto, em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

As exigências estabelecem serviços específicos, quantitativos mínimos e parâmetros concretos para comprovação da experiência da licitante, permitindo a aferição objetiva dos atestados apresentados.



A expressão "compatíveis em características, quantidades e prazos" não confere subjetividade ao julgamento, mas busca verificar a correspondência entre a experiência comprovada e a complexidade do objeto licitado. Assim, a análise será realizada com base nos requisitos expressamente previstos no Edital e no Termo de Referência, observando os serviços executados e os quantitativos comprovados.

Além disso, é admitida a comprovação da capacidade técnica por meio de um ou mais atestados, inclusive mediante somatório, ampliando a competitividade do certame. Não há, portanto, previsão que permita avaliação arbitrária ou subjetiva da documentação técnica apresentada.

Conclusão: PEDIDO INDEFERIDO.

VI. CONCLUSÃO E PROVIMENTOS FINAIS

Ante o exposto, CONHEÇO da impugnação por tempestiva e, no mérito, DECIDO:

1. PEDIDOS DEFERIDOS

Tema II – Registro no CRA:

DEFERIDO, para excluir a exigência de registro da licitante perante o Conselho Regional de Administração – CRA, com a correspondente adequação do Edital e do Termo de Referência.

2. PEDIDOS DEFERIDOS PARCIALMENTE

Tema I – Benefícios da LC nº 123/2006:

DEFERIDO PARCIALMENTE, apenas para corrigir a fundamentação dos itens 3.5 e 3.5.1, excluindo a referência à contratação de grande vulto, permanecendo mantido o afastamento dos benefícios com fundamento no art. 49, II e III, da LC nº 123/2006.

Tema V – Técnico de Segurança do Trabalho:

DEFERIDO PARCIALMENTE, para manter a exigência do profissional, transferindo a comprovação documental do vínculo para a fase de contratação.

Tema VI – CAT e capacidade técnico-profissional:

DEFERIDO PARCIALMENTE, apenas para ajuste redacional do item 8.20.8.2 do Edital e item 16.7.2 do Termo de Referência, sem exclusão da exigência.





3. PEDIDOS INDEFERIDOS

Tema III – Qualificação técnico-operacional:

INDEFERIDO.

Tema IV – Lote único e não parcelamento:

INDEFERIDO.

Tema VII – Critérios de avaliação dos atestados técnicos:

INDEFERIDO.

DISPOSITIVOS A SEREM RETIFICADOS

Item 3.5.1 – correção da fundamentação relativa à LC nº 123/2006;

Itens 8.20.2 e 16.4.2 – exclusão da exigência de registro no CRA;

Itens 8.20.8.1.1 a 8.20.8.1.4 – adequação da comprovação do profissional de Segurança do Trabalho;

Item 8.20.8.2 do Edital e item 16.7.2 do TR – ajuste redacional da exigência de CAT.

Em razão da retificação, haverá reabertura do prazo do certame, nos termos da Lei nº 14.133/2021, com republicação do instrumento convocatório na forma legal.

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, 16 de junho de 2026.

FLÁVIA BARBOSA MENDONÇA

Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Transportes

Decreto nº 18.883/2026



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://pmsaomateus.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3300390032003100330031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **FLAVIA BARBOSA MENDONÇA** em 17/06/2026 09:48
Checksum: **39CFD89750097EF9A5E1EF16DD8B686D71AF6BFCB1020EA906633E797A9D94E0**

