

CONCORRÊNCIA PRESENCIAL Nº 003/2025

PROCESSO Nº 220/2025

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de coleta de resíduos sólidos urbanos (RSU), bem como na varrição e limpeza de vias e logradouros públicos do município de Arapoema/TO.

RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Impugnante: DRW CONSTRUÇÕES E TECNOLOGIA AMBIENTAL LTDA

Impugnado: Município de Arapoema/TO

1 Da admissibilidade da impugnação

A empresa **DRW Construções e Tecnologia Ambiental Ltda.** apresentou pedido de impugnação ao Edital de Concorrência Presencial nº 003/2025 para contratação de serviços de coleta e varrição de resíduos sólidos. O pedido foi protocolado dentro do prazo legal de três dias úteis antes da abertura das propostas, conforme previsto no art. 164 da Lei 14.133/2021 e no item 10.1 do edital. Dessa forma, o requerimento é **tempestivo** e deve ser conhecido.

2 Das alegações da impugnante

A impugnante aponta, em síntese, quatro questões:

1. **Ausência de critérios objetivos de medição e pagamento** – afirma que o Termo de Referência prevê execução por “empreitada global” com “preço certo e total”, mas não apresentaria critérios claros para medição e pagamento, o que, segundo a impugnante, violaria os arts. 46, § 9º e 92, VI da Lei 14.133/2021.
2. **Exigências editalícias impertinentes e desproporcionais** – alega divergências entre o edital e o Termo de Referência quanto aos atestados de capacidade operacional: (i) falta de clareza sobre a “parcela de maior relevância”; e (ii) exigência de experiência superior a 50 % do quantitativo licitado. Defende que tais exigências restringem a competitividade.
3. **Exigência de licença antes da contratação** – sustenta que o item 23.8.6 exige Licença de Operação de aterro sanitário para habilitação, o que seria restritivo e ilegal.
4. **Exigência de garantia de proposta sem justificativa** – questiona a exigência de garantia de proposta de 1 % do valor estimado, prevista no item 8.11 do edital.



3 Análise do pedido de impugnação

3.1 Ausência de critérios objetivos de medição

O edital disciplina os critérios de medição e pagamento nos itens 22.1 a 22.5. Nele consta que a avaliação da execução do objeto utilizará Instrumento de Medição de Resultado e cronograma físico-financeiro. O contratado deve apresentar, a cada etapa, **planilha e memória de cálculo da medição**, com possibilidade de retenção ou glosa proporcional a eventuais irregularidades. O fiscal técnico e o fiscal administrativo devem registrar em termo detalhado o cumprimento das obrigações e poderão alterar o valor a pagar conforme os indicadores previstos. Além disso, o termo prevê que a empresa apresente **boletim de medição contendo informações sobre a execução e o volume de resíduos transportados** (item 22.2), que será confrontado pelo fiscal do contrato.

A **Lei 14.133/2021** determina que os contratos de serviços contenham critérios e periodicidade de medição e pagamento e proíbe sistemas de remuneração por preços unitários quando se trata de empreitada por preço global. A doutrina do Tribunal de Contas da União (TCU) destaca que é necessário que a Administração estabeleça critérios de avaliação e parâmetros para quantificar o grau de satisfação do serviço; sem tais parâmetros a cláusula torna-se inexecutável. No caso, o edital fixa as etapas de medição e a necessidade de apresentar boletim de medição e documentos comprobatórios, e prevê glosas em caso de descumprimento. Portanto, há critérios de medição e pagamento suficientes; eventuais detalhamentos complementares poderão ser definidos com base na planilha orçamentária e serão confrontados pelos registros do fiscal técnico – prática alinhada à orientação do TCU.

Nesse contexto, os critérios de medição e pagamento adotados por esta Administração, embora sucintamente descritos no item 22.1, materializam-se por meio de um procedimento administrativo objetivo e rigoroso, composto por duas etapas complementares:

Emissão do Boletim de Medição: Mensalmente, a empresa contratada deverá apresentar um boletim de medição detalhado, em conformidade com os serviços e valores estipulados na planilha orçamentária anexa ao edital. Este documento formaliza a solicitação de pagamento com base nos serviços que a contratada declara ter executado.

Confrontação pelo Fiscal Técnico: O boletim apresentado pela contratada será rigorosamente confrontado com os registros de anotações diárias, relatórios e vistorias realizados pelo fiscal técnico do contrato, servidor designado para o acompanhamento in loco da execução dos serviços.

Este processo de dupla verificação — onde o relatório da contratada é auditado pelos registros independentes da fiscalização — constitui um mecanismo objetivo e eficaz para atestar a correta execução dos serviços. Ele responde à pergunta fundamental para a medição por resultado: "O conjunto de serviços previsto para o período foi entregue com a qualidade e a frequência exigidas no contrato?".



Portanto, a sistemática adotada não apenas é compatível com o regime de empreitada global, mas também garante a segurança jurídica, a transparência e o correto dispêndio de recursos públicos, assegurando que os pagamentos correspondam fielmente aos serviços efetivamente prestados.

3.1.1 Análise comparativa

A jurisprudência do **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC)**, em processo que tratou de licitação de coleta de resíduos sólidos, considerou regular a forma de pagamento por preço global quando a estimativa de horas trabalhadas e toneladas servia apenas para compor o custo. Naquele caso, o Tribunal ressaltou que a Administração demonstrou fiscalização da execução e não houve prejuízo ao erário. A decisão evidencia que a modalidade de empreitada global, com critérios de medição baseados em planilhas de custo e fiscalização, é admissível. Além disso, o mesmo acórdão aponta que a falta de boletim de medição configura irregularidade do gestor, reforçando a importância de controle interno. No edital impugnado, o controle está previsto e o pagamento só ocorrerá após ateste do fiscal, o que afasta a alegação de ausência de critérios.

A alegação da impugnante de ausência de critérios objetivos de medição é **improcedente**. A metodologia de aferição, baseada na conferência entre o boletim de medição da contratada e os registros do fiscal técnico, é plenamente objetiva e adequada ao regime de empreitada por preço global, alinhando-se à legislação e à jurisprudência dos tribunais de contas. A sistemática garante que o pagamento está condicionado à entrega de resultados, em total conformidade com os artigos 46 e 92 da Lei Nº 14.133/2021.

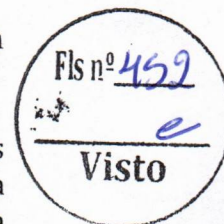
3.2 Exigências editalícias impertinentes e desproporcionais

3.2.1 Situação 1 – Divergência sobre atestados de capacidade operacional

A impugnante sustenta que o item 23.8.4 do edital exige atestado de capacidade superior a 50 % da quantidade licitada e que o Termo de Referência estaria confuso. O item 23.8.4, todavia, determina que a **prova de aptidão** seja feita por meio de atestados correspondentes a 50 % das quantidades licitadas – ou seja, **equivalente a seis meses dos doze meses de execução**, considerando que se trata de serviço contínuo. As quantidades discriminadas (manutenção de caminhões, equipe de varrição, capina, transporte e destinação final) aparecem na coluna "QNT", referindo-se a seis meses. A redação do Termo de Referência pode gerar dúvidas, mas o objetivo é exigir experiência equivalente a **metade da**

quantidade total anual, o que está em consonância com o art. 67, § 2º da Lei 14.133/2021.

A jurisprudência do TCU admite a exigência de atestados com quantidades mínimas **de até 50 %** das parcelas de maior relevância do objeto licitado e veda limitações quanto ao tempo ou local de execução. O mesmo manual recomenda permitir a soma de atestados quando a exigência de atestado único não for imprescindível. Portanto, a exigência contida no edital é **proporcional**, pois fixa o percentual máximo admitido (50 %) e não limita o período ou local de execução. A impugnante baseou-se em leitura isolada de quantidades mensais; contudo, a Administração poderá esclarecer a redação sem que isso resulte em nulidade do certame.



3.2.2 Situação 2 - Indicação da capacidade operacional com quantitativo mensal

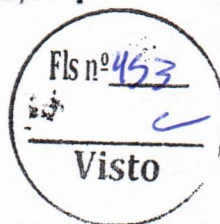
A segunda divergência aponta que as quantidades dos atestados excederiam 100 % dos serviços mensais. Como já explicado, o edital exige atestados referentes a **50 % da quantidade total licitada** (equivalente ao valor de seis meses). O equívoco decorre de comparar as quantidades mensais com o percentual de 50 %. A Lei 14.133/2021 e a orientação jurisprudencial do TCU deixam claro que a Administração pode exigir experiência sobre a parcela mais relevante, limitada a 50 %. Assim, ao exigir experiência de seis meses de prestação, o edital respeita o limite legal. A confusão no texto do Termo de Referência não justifica a revogação da licitação; eventuais ajustes podem ser feitos por meio de errata ou esclarecimento, mas não caracterizam ilegalidade.

3.2.3 Análise comparativa

Para dirimir quaisquer dúvidas, a tabela abaixo demonstra a proporcionalidade dos quantitativos exigidos:

Descrição do Serviço (Parcela de Maior Relevância)	Quantitativo Mensal (Contrato)	Quantitativo Anual (Contrato) (Mensal x 12)	Quantitativo Exigido (Atestado - 6 meses)	Percentual Exigido (Exigido / Anual)
Manutenção e Operação de Caminhão Toco com Caixa Compactadora	Estimado em 1 manutenção por mês	12 UN	6 MÊS	50%
Equipe para Varrição Manual	6 colaboradores por mês	12 MÊS	6 MÊS	50%
Equipe para Serviço de Capina e Roço	6 colaboradores por mês	12 MÊS	6 MÊS	50%
Transporte dos Resíduos Domiciliar	1.010,41 TONxKM	12.125 TONxKM	6.062,5 TONxKM	50%
Destinação Final dos Resíduos Domiciliar	97 TON	1.164 TON	48 TON	4,12%

Como se observa, os percentuais exigidos estão em conformidade com o limite legal, sendo de 50% para os serviços mensuráveis por tempo e consideravelmente inferiores a 50% para os serviços mensuráveis por unidade de produção.



A alegação de impertinência e desproporcionalidade das exigências de qualificação técnica é improcedente. A análise matemática demonstra que os quantitativos requeridos no item 23.8.4 do Projeto Básico estão estritamente dentro dos limites estabelecidos pelo Art. 67 da Lei Nº 14.133/2021. O apontamento da impugnante decorre de uma interpretação equivocada da base de cálculo, não havendo qualquer ilegalidade a ser sanada.

3.3 Exigência de licença antes da contratação

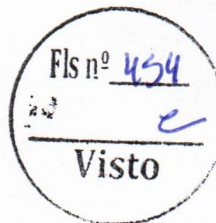
Primeiramente, o objeto licitado — gestão de resíduos sólidos — é uma das atividades de maior complexidade e potencial de impacto ambiental e sanitário sob responsabilidade municipal. A legislação ambiental, em suas mais variadas esferas, bem como a própria Lei Nº 14.133/2021, impõem à Administração Pública o dever de incluir critérios de sustentabilidade em suas contratações. A garantia de uma destinação final ambientalmente adequada não é um mero detalhe, mas o cerne da legalidade e da responsabilidade na execução do serviço.

Em segundo lugar, a exigência pauta-se pelo princípio da prudência administrativa. O processo para licenciamento de um aterro sanitário é longo, complexo e incerto. O Município de Arapoema não pode assumir o risco de contratar uma empresa que, após sagrar-se vencedora, não consiga garantir um local licenciado para a disposição dos resíduos. Tal cenário levaria à paralisação de um serviço público essencial, com consequências sanitárias e ambientais catastróficas para a população.

O item 23.8.6 do edital exige que a licitante **comprove disposição final de resíduos em aterro sanitário licenciado**, apresentando a respectiva **Licença de Operação (LO)**. Para empresas que terceirizam a destinação dos resíduos, admite-se apresentar o contrato com aterro licenciado e o Cadastro Técnico Federal. A impugnante alega que a exigência deveria ser afastada porque restringiria a competitividade e que bastaria uma declaração de compromisso.

A **Lei 14.133/2021** autoriza que, na fase de habilitação, sejam exigidos documentos previstos em leis especiais (art. 67, IV), especialmente quando a atividade licitada possui potencial poluidor. As licitações para coleta e destinação de resíduos sólidos têm forte impacto ambiental; diversas leis ambientais (Lei 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos) exigem regularidade ambiental bem como o Plano de Saneamento Básico Municipal. A doutrina e a jurisprudência do TCU admitem a exigência de **licenciamento ambiental** como condição de participação quando o objeto não pode ser executado sem a licença e quando o prazo para obtê-la é incompatível com o período entre a assinatura do contrato e o início da execução. Em artigo que comenta o **Acórdão 6047/2015 – TCU/2ª Câmara**, o jurista Marçal Justen Filho registra que o TCU reconheceu como **válida** a cláusula que exigia licença ambiental de operação de usina de asfalto para todos os licitantes, ressaltando que seria inviável ao vencedor obter a licença apenas após a assinatura

do contrato; a exigência dizia respeito à **viabilidade da execução** e não à habilitação subjetiva. O Tribunal também havia manifestado entendimento semelhante nos Acórdãos 247/2009 e 870/2010.



Por outro lado, o **TCE-SC**, ao analisar licitação para coleta de resíduos sólidos, entendeu que exigir a LO na habilitação restringia a competitividade e que a licença deveria ser apresentada pelo vencedor na fase contratual. Nota-se, portanto, divergência jurisprudencial. No caso em análise, a exigência do item 23.8.6 é **proporcional** e justificada: (i) há **contratação com empresa licenciada** ou mediante terceirização do aterro, dispensando a construção de novo aterro; (ii) o município apurou que a obtenção de licenças ambientais é demorada e incompatível com o início da execução; (iii) exigir a LO antes da contratação previne danos ambientais e garante a sustentabilidade da prestação. A impugnante poderá apresentar contrato de terceirização com aterro licenciado, o que reduz seu ônus. Assim, a exigência se amolda ao princípio da sustentabilidade e não viola a competitividade.

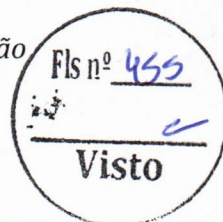
*Em contato telefônico com o **aterro sanitário mais próximo do município**, fomos informados de que a gestão do local firma **contratos diretamente com empresas privadas**, autorizando-as a realizar a **descarga de resíduos sólidos nas instalações**. Nesse modelo, as empresas firmam acordos operacionais e **efetuem o pagamento somente quando de fato realizam a descarga dos resíduos no aterro**, ou seja, a cobrança é feita de acordo com a utilização efetiva dos serviços.*

*Diante desse cenário, constata-se que a **exigência de comprovação da destinação final adequada dos resíduos sólidos é plenamente plausível**. Caso a empresa licitante opte por **terceirizar o uso do aterro sanitário**, não haverá para ela ônus inicial significativo, uma vez que os pagamentos ocorrerão conforme a prestação efetiva do serviço.*

*Por outro lado, se a empresa tiver a intenção de **construir seu próprio aterro sanitário**, tal condição somente seria cogitada **após sagrar-se vencedora do certame**, o que, na prática, mostra-se **totalmente inviável**. A implantação de um aterro sanitário envolve **processos complexos e demorados**, incluindo a obtenção de **licenças ambientais e sanitárias**, aprovação de projetos técnicos, cumprimento de normas legais e realização de obras estruturais.*

*Esse trâmite pode levar meses ou até anos, e o **município não dispõe desse tempo para garantir a continuidade da prestação dos serviços públicos de coleta e destinação de resíduos sólidos urbanos**. Assim, a exigência editalícia mostra-se não apenas*

legítima, mas também necessária para assegurar a execução imediata e adequada do objeto contratual.



3.3.1 Análise comparativa

O acórdão do TCU citado acima mostra que, em certos casos, é legítimo exigir a licença ambiental como condição de participação quando a ausência da licença impede a execução do objeto. A Administração optou por adotar a jurisprudência que privilegia a proteção ambiental e a viabilidade imediata da execução. Considerando o risco ambiental e os relatos de que o aterro mais próximo somente permite o depósito mediante contrato, entende-se plausível exigir a licença ou contrato com aterro licenciado na fase de habilitação.

A alegação de que a exigência de comprovação de destinação final licenciada é ilegal é **improcedente**. A medida é legal, razoável e indispensável para mitigar riscos inaceitáveis à continuidade de um serviço público essencial e à proteção do meio ambiente. A exigência visa garantir a exequibilidade do contrato e está amparada pelo princípio da prudência e pela legislação ambiental aplicável.

3.4 Exigência de garantia da proposta sem justificativa

O item 8.11 do edital estabelece que, juntamente com a proposta de preços, o licitante deve apresentar **garantia de proposta** no valor de **1 % do valor estimado da contratação**. A impugnante sustenta que não há justificativa para tal exigência.

A **Lei 14.133/2021** autoriza a Administração a exigir garantia de proposta como requisito de **pré-habilitação**, observando que seu valor **não pode exceder 1 % do valor estimado** e que a garantia deve ser devolvida aos licitantes após a assinatura do contrato. O próprio art. 58, § 1º da lei reproduzido na orientação do TCU estabelece esse limite. O edital respeita o percentual máximo e permite que a garantia seja prestada em qualquer modalidade prevista no art. 96 da lei, de modo que não há ilegalidade.

O Município de Arapoema possui realidade financeira atualmente instável, característica comum a municípios de pequeno porte que enfrentam limitações orçamentárias e dependência significativa das transferências constitucionais. Essa situação foi agravada pela redução dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em decorrência de alterações nos critérios de cálculo realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o que impactou diretamente a receita municipal e, consequentemente, a capacidade de investimento e manutenção de serviços públicos essenciais.

Entre os exercícios de 2021 a 2024, o município manteve contrato vigente para serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos com

uma empresa contratada para tal finalidade. Contudo, sobretudo no exercício de 2024, a execução contratual foi marcada por **graves falhas** por parte da prestadora de serviços, tais como:

- **Atrasos recorrentes no pagamento dos salários dos trabalhadores**, gerando insatisfação e paralisações;
- **Não recolhimento de encargos trabalhistas e previdenciários**, ocasionando a abertura de **diversos processos trabalhistas** contra a empresa;
- **Descumprimento das condições de habilitação durante a vigência contratual**, evidenciando perda da capacidade jurídica, fiscal e operacional necessária à execução contratual.

Essas irregularidades comprometeram severamente a continuidade e a qualidade dos serviços prestados, culminando na **rescisão contratual** e, posteriormente, na **realização de contratação emergencial** para garantir a manutenção do serviço essencial de coleta de resíduos sólidos no município.

Diante desse histórico, torna-se evidente a necessidade de o Município **resguardar-se contra novas contratações frustradas**, que possam comprometer novamente a execução dos serviços públicos. Nesse contexto, **a exigência de garantias da proposta e da execução contratual** encontra respaldo legal e técnico, sendo medida necessária para assegurar maior segurança jurídica e financeira à Administração Pública, além de proteger o interesse coletivo e garantir a continuidade dos serviços essenciais.

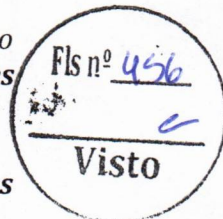
3.4.1 Análise comparativa

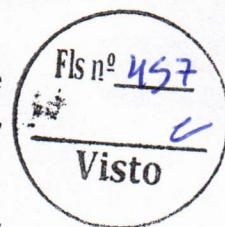
O manual do TCU sobre licitações esclarece que a garantia de proposta deve ser exigida de todos os licitantes, não pode superar 1 % do valor estimado e será devolvida após a assinatura do contrato. A exigência do edital está alinhada a essa orientação e não impõe ônus excessivo. A jurisprudência destaca que exigir a garantia antes da data de apresentação das propostas é ilegal, **mas este não é o caso**. Portanto, a exigência é legítima.

4 Conclusão

Diante da análise das alegações, conclui-se que:

- **A impugnação é admissível**, pois apresentada no prazo legal. Contudo, as alegações não demonstram irregularidades.





- **Crerios de medição e pagamento** – O edital estabelece instrumento de medição, através de boletim de medição e a devida fiscalização técnica, atendendo à Lei 14.133/2021.
- **Exigências de atestados de capacidade** – O item 23.8.4 exige atestados referentes a 50 % do quantitativo licitado, limite permitido pelo art. 67 da Lei 14.133/2021 e pela orientação do TCU. O Termo de Referência pôde ser esclarecido, não há ilegalidade.
- **Licença ambiental** – A exigência de Licença de Operação ou contrato com aterro licenciado decorre de leis ambientais e visa garantir a viabilidade imediata da execução. A jurisprudência do TCU aceita a exigência quando o licenciamento não pode ser obtido após a adjudicação.
- **Garantia de proposta** – A exigência de garantia de 1 % do valor estimado está autorizada pelo art. 58 da Lei 14.133/2021 e visa resguardar a Administração diante de instabilidade dos fornecedores irresponsáveis.

Diante do exposto, **indefer-se o pedido de impugnação**. O certame deverá prosseguir, com eventuais esclarecimentos ou ajustes redacionais no Termo de Referência, sem que isso comprometa a legalidade da licitação.

DAVID
RODRIGUES
PRIMO:0583
2897110

Arapoema/TO, 08 de outubro de 2025.
Assinado de forma
digital por DAVID
RODRIGUES
PRIMO:05832897110
Dados: 2025.10.08
11:50:03 -03'00'

David Rodrigues Primo
Agente de Contratações