



OF. PMSM/SMDUT 833/2026

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico nº 025/2026 — Processo Administrativo nº 2964/2026

Impugnante: VERA CRUZ GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS LTDA, com sede na Rua Saturno, nº 108, Quadra 06, Sala 02, Bairro Planeta, Cariacica/ES, CEP 29.156-724

A **SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E TRANSPORTES**, por intermédio nos autos do processo licitatório em epígrafe, vem, tempestivamente e com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

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

Verifica-se que a impugnação foi apresentada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 22.1 do Edital. Presentes os requisitos de admissibilidade, conhece-se da impugnação, passando-se ao exame de suas alegações.

II – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação administrativa apresentada pela empresa **Vera Cruz Gerenciamento de Resíduos Ltda.** em face do Edital do **Pregão Eletrônico nº 025/2026**, por meio da qual sustenta que o edital contém exigências técnicas e operacionais sem a correspondente previsão na planilha de custos, o que comprometeria a elaboração de propostas exequíveis e afrontaria os princípios do planejamento, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Em síntese, a impugnante alega: (i) exigência de descarte de resíduos vegetais sem a correspondente remuneração na planilha orçamentária; (ii) exigência de banheiros químicos sem previsão de custo; (iii) exigência de engenheiro responsável sem previsão dos respectivos custos na composição do orçamento estimado; (iv) ausência de previsão de custos para técnico de segurança do trabalho; (v) subdimensionamento da planilha de mão de obra em razão da adoção de 176 horas mensais, sem contemplar adequadamente o Descanso Semanal Remunerado (DSR) e demais encargos trabalhistas; e (vi) ausência de esclarecimento quanto à admissão ou vedação da participação de empresas em consórcio. Ao final, requer o conhecimento e provimento da impugnação, a retificação da planilha de custos para contemplar todas as despesas obrigatórias apontadas, a adequação do edital quanto aos pontos impugnados e a reabertura do prazo para apresentação das propostas, caso as alterações influenciem sua elaboração.

É o breve relatório.

Passa-se à análise das alegações.

III - DA ALEGADA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CUSTOS PARA O DESCARTE DE RESÍDUOS VEGETAIS

Inicialmente, não procede a alegação de omissão do instrumento convocatório quanto à responsabilidade operacional e financeira pela destinação ambientalmente adequada dos resíduos. Ao contrário, o Termo de Referência disciplina expressamente a matéria. O item 15.62 exige:

15.62 DAS LICENÇAS E DA REGULARIDADE AMBIENTAL

15.62.1 A CONTRATADA deverá obter especificamente para este contrato, conforme o caso, as seguintes licenças, autorizações e documentos:

- a) ...
- b) ...
- c) Licenças ou Autorizações Ambientais para Transporte dos resíduos gerados nas atividades (resíduos da construção civil, podas, etc), exceto transporte interestadual;
- d) Licenças ou Autorizações Ambientais para Transporte dos resíduos não perigosos (Classe II), excetuando-se resíduos sólidos urbanos, resíduos oriundos da construção civil e o transporte interestadual;
- e) Licenças ou Autorizações Ambientais para destinação final dos resíduos em aterros ou áreas devidamente licenciadas;

O item 15.62.2 estabelece que tais documentos deverão ser apresentados no momento da contratação, enquanto o item 15.62.4 admite, excepcionalmente, a utilização de empresa terceirizada devidamente licenciada para a destinação dos resíduos, permanecendo, entretanto, a responsabilidade integral da contratada.

De igual modo, o item 15.63 atribui expressamente à futura contratada a responsabilidade pela gestão, transporte e destinação final dos resíduos, inclusive mediante utilização do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR) e da documentação comprobatória da destinação ambientalmente adequada, inexistindo qualquer margem para dúvida quanto à atribuição dessas obrigações.

15.63 DO MANIFESTO DE TRANSPORTE DE RESÍDUOS (MTR) E DA RASTREABILIDADE

15.63.1 A CONTRATADA deverá realizar a gestão, o transporte e a destinação final dos resíduos gerados na execução dos serviços em conformidade com a legislação ambiental vigente, assegurando a rastreabilidade integral dos resíduos, desde a sua origem até a destinação final ambientalmente adequada.

15.63.2 Será obrigatória a utilização do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR), nos termos das normas aplicáveis, especialmente aquelas estabelecidas pelo Sistema Nacional de Informações sobre a

Gestão dos Resíduos Sólidos – SINIR e pelos órgãos ambientais competentes.

15.63.3 A contratada deverá emitir, registrar e manter atualizados os MTRs referentes a todos os resíduos transportados, contendo, no mínimo:

- identificação do gerador, transportador e destinador;
- classificação dos resíduos;
- quantitativos transportados;
- origem e destino;
- data e informações do transporte.

15.63.4 Deverá ser comprovada a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos por meio da apresentação dos respectivos Certificados de Destinação Final (CDF) ou documentos equivalentes emitidos por empresas devidamente licenciadas.

15.63.5 A CONTRATADA deverá estar devidamente cadastrada e operar, quando exigido, por meio do sistema eletrônico de MTR aplicável, seja em âmbito estadual ou federal, conforme a natureza das atividades.

15.63.6 A CONTRATADA deverá manter arquivados, durante toda a execução contratual e pelo prazo legal aplicável, todos os documentos comprobatórios relacionados à gestão de resíduos, incluindo MTRs, CDFs, notas fiscais e licenças dos destinadores, devendo apresentá-los sempre que solicitado pela fiscalização do contrato.

15.63.7 O descumprimento das obrigações relativas ao MTR e à rastreabilidade dos resíduos sujeitará a contratada às sanções contratuais, sem prejuízo das responsabilidades ambientais, civis, administrativas e penais cabíveis.

Sob outro aspecto, também não assiste razão à Impugnante ao afirmar que os custos de destinação final deveriam constar como item autônomo da planilha orçamentária.

O edital estabelece que os valores ofertados devem contemplar todos os custos diretos e indiretos, inclusive encargos operacionais, ambientais, trabalhistas, tributários, transporte, materiais, equipamentos, administração, lucro e demais despesas necessárias à execução do objeto, além de exigir da vencedora a apresentação das composições analíticas dos preços unitários.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica ao reconhecer que compete ao licitante examinar o edital e formular proposta apta a suportar todas as obrigações contratuais, não podendo transferir à Administração os riscos decorrentes da inadequada composição dos custos. No mesmo sentido, a Súmula nº 258 do TCU dispõe que as

composições de custos e o BDI integram o orçamento referencial, sem impedir que cada licitante elabore sua própria composição de preços.

Também não procede a alegação de irregularidade quanto às exigências ambientais, pois o edital exige a apresentação das licenças apenas no momento da assinatura do contrato, pela empresa vencedora, em conformidade com o art. 63 da Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, os custos de coleta, transporte e destinação final dos resíduos já estão precificados na própria planilha orçamentária, por meio de itens de equipamento cuja função é justamente essa, a exemplo do item 2.9 (caminhão basculante com capacidade de 10 m³, destinado ao "transporte e descarga de resíduos vegetais, entulhos, solo e materiais diversos provenientes dos serviços de limpeza", conforme item 2.9.1 do Memorial Descritivo), do item 2.8 (carregadeira de pneus, destinada ao carregamento dos resíduos) e do item 2.4 (tritadora de galhos e troncos rebocável, destinada à redução volumétrica dos resíduos de poda para facilitar o transporte e a destinação). Tais itens compõem o valor global estimado da contratação, já com a incidência do BDI de 30,51%, não havendo, portanto, lacuna de custeio.

Assim, o edital disciplinou adequadamente a responsabilidade pela destinação dos resíduos, definiu corretamente o momento de apresentação das licenças ambientais e delimitou as obrigações da futura contratada, inexistindo qualquer ilegalidade que justifique a alteração pretendida.

IV - DA ALEGADA EXIGÊNCIA DE BANHEIROS QUÍMICOS SEM PREVISÃO NA PLANILHA DE CUSTOS

Sustenta a Impugnante que o edital exige a disponibilização de banheiros químicos sem a correspondente previsão de custo na planilha orçamentária.

A alegação não merece acolhimento.

O edital não é omissivo quanto à matéria. O item 15.64 do Termo de Referência atribui expressamente à contratada a obrigação de disponibilizar, durante toda a execução contratual, banheiros químicos em quantidade suficiente, abrangendo instalação, transporte, manutenção, higienização, reposição de insumos, retirada e destinação ambientalmente adequada dos efluentes, sem qualquer ônus adicional para a Administração.

15.64.5 A contratada será integralmente responsável pela locação, transporte, instalação, manutenção, higienização, substituição e retirada dos banheiros químicos, não cabendo qualquer ônus adicional à Administração

Além disso, a disponibilização de instalações sanitárias não constitui exigência criada pelo edital, mas obrigação decorrente da NR-24 e do art. 157 da CLT, tratando-se de encargo inerente à atividade empresarial, cuja observância compete exclusivamente à contratada.

Também não procede a alegação de ausência de previsão orçamentária. O Termo de Referência estabelece que os preços referenciais contemplam BDI de 30,51%, abrangendo administração central, administração local, riscos, seguros, despesas financeiras, tributos e lucro, além de determinar que a proposta compreenda todos os materiais, equipamentos e demais despesas necessárias à execução do objeto.

Nesse contexto, os custos relativos aos banheiros químicos constituem despesas inerentes à execução contratual e podem ser apropriados como custos indiretos ou de administração local, inexistindo exigência legal de sua individualização na planilha. A Súmula nº 258 do TCU reconhece que compete ao licitante estruturar sua própria composição de preços.

Assim, inexistindo qualquer omissão ou ilegalidade no instrumento convocatório, a presente impugnação deve ser rejeitada quanto a este ponto.

V - DA ALEGADA EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO SEM PREVISÃO DE CUSTO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA

Sustenta a Impugnante que o edital exige a indicação de engenheiro responsável pela execução dos serviços sem prever item específico na planilha orçamentária para sua remuneração.

A alegação não merece prosperar.

A exigência decorre da legislação que disciplina o exercício das profissões regulamentadas e a responsabilidade técnica pelos serviços de engenharia. Por essa razão, o edital exige o registro da licitante e de seu(s) responsável(is) técnico(s) no CREA e/ou CAU, bem como a comprovação da capacidade técnico-profissional mediante Certidão de Acervo Técnico (CAT), em conformidade com as Leis nº 5.194/1966 e nº 6.496/1977.

Trata-se de requisito de qualificação técnica destinado a assegurar a execução dos serviços sob supervisão de profissional legalmente habilitado, não se confundindo com a composição da planilha orçamentária.

A existência de responsável técnico não impõe a criação de item específico na planilha. O respectivo custo integra a estrutura administrativa da contratada e pode ser apropriado nas parcelas de Administração Central, Administração Local ou demais custos indiretos, conforme a metodologia adotada pela licitante. O próprio Termo de Referência prevê BDI composto por administração, riscos, seguros, despesas financeiras, tributos e lucro, além de exigir a apresentação das composições analíticas dos preços unitários.

Ressalte-se, ainda, que o edital não exige dedicação exclusiva nem permanência integral do responsável técnico, mas apenas que a execução seja acompanhada por profissional habilitado, permitindo à empresa dimensionar livremente sua estrutura técnica e os respectivos custos.

Assim, a ausência de item específico para remuneração do responsável técnico não configura omissão ou ilegalidade, competindo à licitante estruturar sua composição de custos de forma suficiente para atender às obrigações assumidas, razão pela qual improcede a presente alegação.

VI - DA ALEGADA INSUFICIÊNCIA DAS EXIGÊNCIAS RELATIVAS À SEGURANÇA DO TRABALHO

Sustenta a Impugnante que, em razão da execução de atividades envolvendo poda de árvores, operação de máquinas e trabalhos em altura, o edital deveria exigir, obrigatoriamente, a disponibilização de técnico de segurança do trabalho durante a execução contratual.

A alegação não merece prosperar.

A mera existência de atividades de risco não implica, por si só, a obrigatoriedade de manutenção de técnico de segurança vinculado especificamente ao contrato. A constituição do Serviço Especializado em Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT e seu dimensionamento dependem dos critérios previstos na NR-4, especialmente do grau de risco da atividade econômica, do número de empregados e da estrutura organizacional da empresa, tratando-se de obrigação legal do empregador.

As Normas Regulamentadoras aplicáveis ao objeto, especialmente as NRs 4, 6, 12, 18, 24 e 35, impõem diretamente à contratada o dever de adotar todas as medidas de segurança, prevenção de acidentes, fornecimento de EPIs, capacitação dos trabalhadores e demais providências exigidas pela legislação trabalhista, independentemente de reprodução expressa no edital.

Nessa linha, o Termo de Referência atribui à contratada a responsabilidade pelo cumprimento integral da legislação trabalhista, previdenciária, ambiental e das normas de saúde e segurança do trabalho, em consonância com o art. 121 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual os encargos decorrentes da execução contratual são de responsabilidade exclusiva da contratada.

Também não procede a pretensão de transformar a eventual necessidade de técnico de segurança em requisito obrigatório do certame ou em item específico da planilha orçamentária. Sua necessidade depende das circunstâncias concretas da execução, do quantitativo de empregados mobilizados e da forma de organização adotada pela empresa, podendo ser próprio, compartilhado ou terceirizado.

Assim, compete à licitante dimensionar sua estrutura de segurança do trabalho e incorporar os respectivos custos à composição de sua proposta, inexistindo qualquer omissão ou ilegalidade no edital que justifique a alteração pretendida pela Impugnante.

VII - DA ALEGADA INADEQUAÇÃO DAS 176 HORAS MENSAIS E DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DO DESCANSO SEMANAL REMUNERADO

Improcede a impugnação.

A alegação revela equívoco quanto à metodologia utilizada na elaboração de planilhas referenciais para contratação de serviços contínuos.

Inicialmente, é necessário distinguir a jornada de trabalho do empregado da quantidade de horas produtivas utilizada para fins de dimensionamento e medição dos serviços.

A jornada do trabalhador permanece integralmente submetida à Constituição Federal, à Consolidação das Leis do Trabalho, às convenções coletivas e às demais normas trabalhistas, incluindo o Descanso Semanal Remunerado – DSR, férias, décimo terceiro salário e demais encargos legais.

Já a previsão de 176 horas mensais constante da planilha possui finalidade exclusivamente orçamentária e operacional, correspondendo ao quantitativo estimado de horas produtivas adotado para dimensionamento da execução contratual, não se confundindo com o divisor salarial utilizado para cálculo da remuneração do empregado.

Nos modelos referenciais de composição de custos utilizados pela Administração Pública, os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra são apropriados em rubricas próprias da planilha, contemplando os custos decorrentes do DSR, férias, décimo terceiro salário, FGTS, INSS e demais obrigações trabalhistas.

Assim, a inexistência de rubrica específica denominada "Descanso Semanal Remunerado" não significa que esse direito tenha sido desconsiderado, uma vez que sua repercussão econômica integra os encargos sociais incidentes sobre a mão de obra e deve ser considerada na composição da proposta apresentada pela licitante.

O próprio edital determina que a proposta comercial compreenda todos os custos necessários à perfeita execução contratual, inclusive encargos trabalhistas, previdenciários, tributários e convencionais, competindo exclusivamente à licitante estruturar sua composição de custos de forma suficiente para suportar todas as obrigações legais decorrentes da contratação.

Por conseguinte, eventual discussão acerca da composição dos encargos sociais ou da metodologia empregada na formação dos preços não configura vício do instrumento convocatório, mas matéria afeta à elaboração da proposta econômica da licitante e, quando necessário, à análise de sua exequibilidade durante a fase de julgamento, inexistindo fundamento para a alteração pretendida.

VIII - DA ALEGADA AUSÊNCIA DE ESCLARECIMENTO QUANTO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

Não procede a alegação de ausência de esclarecimento. O Termo de Referência é expresso e não deixa margem a dúvida quanto à vedação, dispondo em seu item 17: "17.1. Não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio na presente licitação." A motivação também consta expressamente do próprio item, que atribui a vedação às características técnicas e operacionais do objeto, que exigem execução integrada, coordenação centralizada, uniformidade metodológica e responsabilização direta e objetiva da contratada (item 17.2), à desnecessidade de consórcio para viabilizar a competitividade ou a execução do objeto (item 17.3) e aos princípios da eficiência, da competitividade e da boa gestão contratual (item 17.4). Não há, portanto, qualquer indefinição ou omissão a sanar.

Embora o art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admita a participação de empresas em consórcio, o próprio dispositivo autoriza sua vedação, desde que devidamente motivada. Assim, a legislação não impõe sua admissão nem a vincula ao valor estimado da contratação.

No presente caso, a vedação decorre das características do objeto, que compreende serviços contínuos de manutenção urbana, como poda, erradicação de árvores, plantio, capina, roçagem, raspagem, limpeza e transporte de resíduos, todos integrantes de um único ciclo operacional.

Além disso, a jurisprudência reconhece que a formação de consórcios é mais adequada em contratações de elevada complexidade técnica ou quando empresas, isoladamente, não possuam capacidade para executar integralmente o objeto, hipótese que não se verifica no presente certame.

É legítima a vedação à participação de consórcios em licitação fundamentada em análise de riscos que demonstre a necessidade de coordenação centralizada e de responsabilidade técnica e financeira unificada para a adequada execução do objeto.

...

A doutrina especializada, a exemplo de Marçal Justen Filho¹, sustenta que a vedação é lícita somente se a natureza do objeto demandar uma coordenação centralizada e uma responsabilidade técnica e financeira que se tornariam inviáveis ou excessivamente onerosas sob a estrutura consorciada. A restrição à competitividade (princípio constitucional) deve ser a medida estritamente necessária e adequada para atingir o fim público, sendo a vedação uma intervenção extrema que exige justificação irrefutável. A vedação à formação de consórcios é, neste contexto, medida preventiva e mitigadora de riscos operacionais. A pluralidade de empresas, com culturas organizacionais e operacionais distintas, tende a complicar a fiscalização e a gestão contratual, aumentando a complexidade na administração, na técnica e nas finanças do contrato.



...

A validade da vedação à participação de consórcios tem sido recorrentemente analisada pelos Tribunais de Contas, os quais consolidam o entendimento de que a restrição é legítima se devidamente fundamentada em critérios técnicos e de gestão.

O Tribunal de Contas da União adota a premissa de que a vedação é admissível, especialmente em contratos de engenharia com características que dificultam a responsabilização ou a coordenação. O Acórdão 1.070/2019-Plenário (TCU), invocado pela defesa da PMVV, reconhece que a presença de consórcios pode criar obstáculos adicionais ao controle e à responsabilização em contratos com execução descentralizada.

A aplicação direta desse precedente ao caso de Vila Velha é pertinente, pois o projeto de 18.783,73 kWp distribuído em 182 locais representa o modelo clássico de execução descentralizada. A complexidade e a dispersão impõem uma coordenação centralizada que se fragilizaria com a atuação de múltiplas empresas, corroborando a necessidade da vedação.

Processo: 05409/2025 - Controle Externo - Fiscalização - Representação - Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo - Excertos relacionados: Excerto 00176/2025 - Acórdão 00438/2025 - Acórdão 01085/2025-1 – Plenário

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a admissão de consórcios não constitui regra absoluta, cabendo à Administração, conforme as peculiaridades do objeto, decidir pela sua vedação, desde que devidamente motivada.

No presente caso, a vedação encontra-se expressamente justificada pelas características do objeto e do mercado fornecedor, inexistindo qualquer ilegalidade.

Dessa forma, rejeita-se o pedido, mantendo-se a vedação à participação de consórcios, cuja motivação passa a integrar o processo administrativo por meio da presente manifestação.

IX - DO PEDIDO

Diante do exposto, conhece-se da presente impugnação, por ser tempestiva, para, no mérito, julgá-la IMPROCEDENTE, uma vez que as alegações apresentadas não evidenciam qualquer ilegalidade ou vício capaz de justificar a alteração do edital.

Assim:

- a)** indeferem-se os pedidos de alteração da planilha orçamentária, porquanto os custos impugnados integram a composição da proposta da licitante;



- b) esclarece-se que a responsabilidade pela gestão e destinação ambientalmente adequada dos resíduos, bem como pelo atendimento das exigências ambientais, é integralmente da contratada, observadas as disposições do Termo de Referência;
- c) mantêm-se as disposições editalícias relativas às normas de segurança do trabalho, à metodologia de composição da mão de obra e à vedação da participação de empresas em consórcio, por estarem em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com a legislação aplicável.

É a decisão.

Publique-se.

Dê-se ciência à impugnante.

São Mateus/ES – 13 de julho de 2026

FLÁVIA BARBOSA MENDONÇA

Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Transportes

Decreto nº 18.883/2026