

PROCESSO: 34/2025  
ORIGEM: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2025  
OBJETO: Contratação de empresa especializada para coleta e transporte até o local de destinação final de RSD, incluindo Operação de Transbordo, Coleta de Resíduos Recicláveis e operação de Ecoponto e Coleta, Trituração e Beneficiamento de RCD no município de São João de Meriti, com fornecimento de equipamentos e mão de obra especializada, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.  
ABERTURA: 28/04/2025  
INTERESSADO: **SOLID AMBIENTAL S/A CNPJ: 14.177.887/0001-00**

O MUNICÍPIO DE SÃO DE MERITI, por seu Agente de Contratações formalmente designado pela Portaria 3721/2025, vem, em cumprimento às normas regentes do Edital acima referenciado, bem como no cumprimento do princípio da Transparência, manifestar-se, conforme previsto no Item 9. do instrumento convocatório, apresentar

### RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

#### 1. Preliminar de Tempestividade

Considerando o disposto no item 9.1. do Edital, a peça oferecida pela empresa **SOLID AMBIENTAL S/A** foi recebida em 16/04/2025, sendo a data limite dia 16/04/2024, portanto, tempestiva. Por este motivo, impõe-se o seu conhecimento.

#### 2. Da Razões do Impugnante

Em apertada síntese, os aspectos impugnados podem ser assim resumidos:

**2.1. suposto erro de cálculo nas planilhas, alegando proporção indevida entre horas produtivas e improdutivas dos equipamentos britador, pick-up turno duplo, veículo de passeio turno simples;**

**2.2. suposta vedação indevida de participação de empresas reunidas em consórcio.**

Sustenta a impugnante que os alegados erros na composição de custos da planilha comprometeriam a subsunção de proposta adequada, bem como a suposta vedação injustificada de participação de consórcios não encontraria amparo legal e, por tais motivos, entende que representariam óbice à ampla participação.

#### 3. Da Análise e Manifestação

3.1. Após consulta na área técnica, elaboradora do ETP e seus anexos (incluindo todas as planilhas, cumpre-nos esclarecer que refere-se às memórias de cálculo, baseadas nos custos EMOP, para consideração dos itens mencionados em suas horas produtivas e improdutivas, nos foi informado pela área técnica que a tabela EMOP, regida pela Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro, é a principal base de referência utilizada na elaboração de orçamento de obras públicas no Estado, tendo em vista ser adotada como padrão pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE/RJ.

Nesta ordem de ideias, poder-se-ia argumentar que a Representante **pretende a utilização da composição pronta do sistema referencial EMOP**. Em que pese isso, os preços unitários dos serviços devem refletir as condições de execução do serviço.

Nesse sentido, não é pertinente a adoção de composições dos sistemas referenciais sem um juízo crítico da área técnica acerca de eventuais peculiaridades do caso concreto e que possam ensejar diminuição dos custos. Portanto, o que se pretende aqui enfatizar é que a adaptação das composições dos sistemas de custos referenciais à realidade do projeto, adotando o método mais racional e econômico, sempre que viável tecnicamente, é uma obrigação e não faculdade da área técnica. Nesse cenário, pode-se destacar o Acórdão TCU nº 723/2012 – Plenário:

*“ENUNCIADO: A elaboração de orçamento de obra exige não só a utilização de preços de insumos extraídos de sistemas referenciais, mas também a adaptação de composições de custos unitários às condições de projeto.”.*

Note-se, ainda nesse prisma, que as notas para uso do sistema de custos referenciais da EMOP impõem ao orçamentista o dever de analisar e adaptar a situação real de cada obra ou serviço em plena harmonia com o entendimento destacado no Acórdão TCU supracitado. Senão vejamos:

*“Quando em uma determinada obra existirem condições especiais de suprimento de qualquer componente, que aumente ou reduza o seu custo em relação ao das condições estabelecidas no Boletim, o orçamentista deverá fazer as alterações devidas. Neste caso, o componente com o custo ajustado deverá ser precedido do Código da Família a que pertence (5 primeiros dígitos).”*

Foi esclarecido pela área técnica elaboradora, que os quantitativos e proporções de utilização de horas produtivas e improdutivas dos citados equipamentos foram definidos com base em estudos técnicos específicos para o serviço em questão, levando em consideração as características operacionais reais do município, os tempos médios de uso efetivo em campo, as rotinas de coleta e o perfil dos equipamentos empregados.

fl.



À título de esclarecimento, caso a metodologia do impugnante fosse acolhida, teríamos um impacto de acréscimo superior a 3% no custo final estimado, sem ganho de eficiência técnica comprovada.

Diferentemente de composições genéricas e padronizadas, como as sugeridas pela impugnante, a estimativa municipal buscou refletir com fidelidade técnica as condições locais de execução, conforme previsto nos artigos 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021, que incentivam o uso de estimativas realistas, baseadas na necessidade e na vantajosidade da contratação. E de fato, o emprego da padronização disponível nos boletins de referência, sem a consideração obrigatória das particularidades identificadas, elevaria sobremaneira os custos estimados da contratação.

Pelas razões expostas, o argumento apresentado na impugnação não procede.

**3.2. No que se refere à suposta restrição indevida de consórcios**, chamamos a atenção para o fato de o mesmo item já ter sido questionado e devidamente enfrentando pela Administração, conforme disponibilizado no Portal da Transparência e no Portal de Compras Públicas. Assim, no que concerne a este tópico, o Edital e seus Anexos contém as seguintes redações:

*3.3.6 Não poderão disputar esta licitação:*

*(...)*

*3.6.11 empresas reunidas em consórcio.*

*3.6.11.1 Justifica-se a vedação de participação de empresas reunidas em consórcio, visto que não implicaria em eventual restrição à competitividade da licitação. A constituição de consórcio visa, em última instância, a junção de esforços de 2 (duas) ou mais empresas para realização de determinado empreendimento, objetivando, sob a ótica da Administração Pública, proporcionar a participação de um maior número de empresas na competição, quando constatado que grande parte delas não teria condições de participar isoladamente do certame. No entanto, o caso presente não requer a formação de consórcio. Primeiro, porque há empresas no mercado que teriam, sozinhas, condições de realizar o objeto da licitação. Segundo o consórcio, dada a transitoriedade que lhe é peculiar, mostra-se mais apropriado para consecução de objeto certo e determinado no tempo, a exemplo de obras, diversamente do que ocorre na espécie, em que se busca a contratação de serviços que contínua e rotineiramente farão parte das atividades do órgão. Vale ressaltar, a preocupação com os seguintes riscos concretos, 1- Complexidade Técnica e Especialização, já que o objeto da licitação exige experiência técnica específica e estrutura consolidada, de modo que o desempenho por consórcios poderia comprometer a execução devido à falta de unidade operacional; 2- Unicidade na Execução do Contrato: a execução do objeto da licitação exige centralização e padronização de atendimento*

*PS.*

*rígida, a atuação de múltiplas empresas em um consórcio pode dificultar a gestão contratual e o cumprimento das obrigações; 3 - Riscos Contratuais e Dificuldade na Fiscalização, por se tratar de contrato de alta relevância e risco para o ente público (serviço público essencial); 4- Garantia da Capacidade Econômico-Financeira: empresas consorciadas se unirem apenas para atender formalmente aos requisitos financeiros, sem que individualmente tenham a capacidade necessária, pode ocasionar risco de inexecução, sobretudo diante do grande investimento inicial para a execução do contrato de coleta de lixo domiciliar.*

3.3. Sem prejuízo dos esclarecimentos necessários, convém apontar que com algum esforço, foi possível localizar o precedente trazido pela Impugnante, no qual o Tribunal de Contas do Estado opinou pela admissibilidade de empresas reunidas em consórcio possuía objeto muito mais amplo do que o Edital ora em debate. Embora do texto da Impugnação se logre encontrar Impugnação ofertada em licitação promovida no Município de Saquarema, da leitura e pesquisa do precedente trazido, chega-se ao processo TCE RJ nº 207.076-4/2022, Representação em face de licitação promovida pelo Município de Saquarema, interposta pela empresa LIMPPAR. Naqueles autos, o TCE reconheceu a necessidade de admitir empresas reunidas em consórcio não pela complexidade ou pelo vulto, mas pela diversidade dos serviços. **Diferentemente do objeto pretendido neste Edital**, a Concorrência Pública nº 001/2022 deflagrada pela Prefeitura de Saquarema tinha objeto muito mais amplo e diversificado, a saber:

*“contratação de empresa para execução dos (i) serviços de coleta containerizada e transporte de resíduos sólidos domiciliares feita em caminhão compactador dotado de telemetria; (ii) coleta tradicional e transporte de resíduos sólidos em caminhão compactador de 6m³; (iii) coleta, transporte, tratamento, trituração e disposição final de resíduos de saúde, incluindo o gerenciamento dos serviços; (iv) apoio à coleta seletiva; (v) desobstrução de redes e galerias pluviais utilizando caminhão munido de equipamento para hidrojateamento combinado a sucção a vácuo; e (vi) remediação e operação de local de destinação final de resíduos sólidos, com manutenção de célula para depósito de resíduos sólidos; sistema de drenagem de águas (superficial e subterrânea), sistema de drenagem de gases e sistema de drenagem de líquidos percolados.”*

gsl.

3.4. Como se pode notar, pelo relatório do corpo instrutivo naqueles autos, *in verbis*: “o que de fato se faz necessário é que seja realizada uma avaliação do mercado, diante do objeto que se pretende licitar, para identificar a existência de empresas que abarcariam todos os serviços que integram o escopo do edital ou se a melhor alternativa para garantir a competitividade seria



permitir a participação de consórcios de empresas". E, neste sentido, os estudos preliminares indicaram que os serviços elencados no objeto não recomendam a participação de empresas reunidas em consórcio, visto que não demandam segregação de expertises diversas, conforme se comprova pelas parcelas de maior relevância exigidas para efeito de qualificação.

3.5. Do mesmo modo que a Impugnante trouxe o precedente acima esmiuçado, há inúmeros outros da Corte de Contas Estadual que reconhecem a discricionariedade fundamentada do gestor para admitir ou não empresas reunidas em consórcio, para realização de serviços de limpeza urbana de escopo semelhante.

3.5.1. O contexto normativo vigente atribuiu ao administrador a faculdade de admitir ou não a participação de empresas consorciadas, encontrando-se consolidada na jurisprudência dos Tribunais de Contas o entendimento de que a adequação da decisão do gestor deve ser aferida caso a caso. Sendo assim, ainda que assentada na discricionariedade, a deliberação do gestor deve ser adequadamente motivada. Isso porque, invariavelmente, a formação de consórcio poderá resultar em redução na competitividade da licitação, uma vez que empresas que seriam naturalmente concorrentes entre si abdicam da disputa, privilegiando uma ação em conjunto. Não sem razão, em regra, o incentivo aos consórcios se justifica quando o objeto licitado envolve grande vulto ou incontestável complexidade, impondo aos interessados um conjunto de exigências de difícil atendimento por empresas atuando de forma isolada – o que não se verifica no caso presente.

3.6. Assim, considerando que o Município avaliou e justificou adequadamente a sua decisão e, reprisando as informações já expendidas na Impugnação anterior, pontuamos que tanto o posicionamento do TCU quanto do TCE-RJ trazidos pela Impugnante remetem à legislação já revogada, Lei 8.666/93. A lei 14.133/21, regente do Edital em comento, de fato trouxe como regra a possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio, situando-se a margem discricionária no âmbito da justificativa apresentada para a vedação.

3.7. Conforme se extrai do texto do Edital, a administração não se eximiu da tarefa de apresentar a adequada justificativa para não permitir a participação de empresas reunidas em consórcio, vez que não estando a Administração desobrigada de motivar seus Atos, ainda que inseridos na sua esfera discricionária.

OK

3.8. Assim, além da justificativa necessária, tanto no Edital quanto em seus Anexos, ante a vasta quantidade de empresas aptas à prestação do serviço, eventual admissibilidade de reunião das mesmas em consórcio teria o efeito inverso ao interesse público, podendo comprometer a competitividade do certame, reduzindo o número de participantes, que sozinhos estariam aptos à pretensão. Por este motivo, está mantida a vedação.



3.9. Segundo posição atualizada do TCU<sup>1</sup>, a fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021. O art. 15 da Lei 14.133/2021 admite, em regra, a participação de empresas em consórcio nas licitações, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório. Por este motivo entendemos impertinente a alegação da Impugnante.

3.10. No caso concreto, não só houve a motivação pela autoridade administrativa, exigida pelo comando legal, como as razões expostas se revelaram, na prática, adequadas e pertinentes, demonstrando que a modelagem adotada não possui o condão de frustrar a competitividade. Tal fato se corrobora pela manifestação da área técnica no ETP, que concluiu pela indivisibilidade do objeto, valendo destacar que se trata de diversos itens, mas todos relacionados com a gama de atividades inerentes aos serviços de limpeza urbana. Ou seja, a coleta de resíduos e serviços correlatos, por sua própria natureza, instrumentalizada através da execução de itens diversos que se complementam, objetivam alcançar uma única atividade, cuja admissibilidade de empresas em consórcio representariam justamente a redução do universo de competidores.

3.11. A justificativa atende, portanto, ao disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de vedação à participação de consórcios, desde que essa restrição seja devidamente fundamentada e documentada no processo licitatório. Além disso, está em consonância com o entendimento do Acórdão 929/2017 - TCU - Plenário, que reforça a importância de a Administração explicitar as razões para tal vedação. Diante da análise, conclui-se que a vedação à participação de consórcios foi devidamente motivada no edital, em respeito às exigências legais e jurisprudenciais aplicáveis. Assim, não se verifica irregularidade na restrição, razão pela qual o item é considerado improcedente.

3.12. Quanto à suposta planilha orçamentária deficiente, informamos que de fato, quando da publicação em 04/04/2025, por equívoco material, a planilha com os itens EMOP que informam os demais itens da planilha orçamentária deixou de integrar o arquivo em Excel disponibilizado no Portal, o que ocasionou o erro apontado pela Impugnante. Contudo, em 07/04/2025, uma vez identificado o fato apontado foi prontamente corrigido, publicado e disponibilizado no Portal, conforme comprovado na resposta da impugnação anterior. Deste modo, todos os itens necessários estão contemplados, com suas composições de custos, salientando que o fato não trará qualquer prejuízo à formulação das propostas licitantes, na medida em que, mesmo após a retificação procedida em 07/04/2025 está respeitado o prazo legal de publicidade no certame, previsto no art. 55 da Lei 14.133/21, sem necessidade de reabertura do prazo, razão pela qual o item é considerado improcedente.

<sup>1</sup> <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-5-2-2-participacao-de-consorcios/>

4. Da Conclusão

Ao contrário do afirmado pelo Impugnante, devidamente refutado e comprovado pela documentação juntada, as alegações não merecem guarida e decidimos pelo CONHECIMENTO da presente Impugnação e, no mérito por sua IMPROCEDÊNCIA, mantendo as condições do Edital.

Pela ciência à Impugnante, pelos mesmos meios em que foi encaminhada a peça impugnatória, sem prejuízo da devida publicidade no Portal da Transparência Municipal e Portal de Compras públicas e juntada aos autos do processo administrativo, reafirmando o compromisso desta Administração com a observância dos princípios norteadores das compras públicas e nos colocando a disposição para eventuais esclarecimentos que ainda persistam, respeitados os prazos previstos em Lei e no Edital.

São João de Meriti, 25 de abril de 2025



Agente de contratação