



Dr. Diego Hemerly Siqueira
Advogado
OAB/ES nº 18.812

(27) 99920 6005

diegohemerly.advogado@gmail.com

Avenida Quintino Bocaiúva, 1.350,
Interlagos, Linhares (ES), CEP 29903-058.

AO AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS (ES)

Pregão Eletrônico nº.: 040/2025
Processo Administrativo nº.: 20.006/2005

DIEGO HEMERLY SIQUEIRA, brasileiro, solteiro, advogado regularmente inscrito na OAB/ES sob o nº 18.812, com endereço profissional descrito no cabeçalho desta, com fundamento no artigo 164 da *Lei de Licitações e Contratos Administrativos* (Lei Federal nº 14.133/2021), vem, com o devido acatamento, à presença de Vossa Excelência, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO

considerando a **existência de falhas e irregularidades graves** no instrumento convocatório que impõe a concorrência contornos de imprestabilidade se houver a continuidade dos atos procedimentais, bem como a ocorrência de responsabilização de agentes públicos ante a incontroversa verificação de erros grosseiros e falhas técnicas graves presentes no Edital e seus anexos. Para tanto, vejamos!



DA VIABILIDADE JURÍDICA DA IMPUGNAÇÃO E DA SUA TEMPESTIVIDADE

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, in verbis:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame. (Destaca-se)

Corroborando, consta do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025:

10 DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

10.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame. [...]

Quanto a tempestividade, temos em síntese no próprio instrumento convocatório:

DATA DA SESSÃO PÚBLICA: Dia 11/11/2025, às 14h01

| | | | |
|--|------------|--|-------|
| Data de Início das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 14/10/2025 | Hora de Início das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 08:30 |
| Data Limite para Impugnação <small>REQUERIDO</small> | 06/11/2025 | Hora Limite para Impugnação <small>REQUERIDO</small> | 23:59 |
| Data Limite para Pedido de Esclarecimento <small>REQUERIDO</small> | 06/11/2025 | Hora Limite para Pedido de Esclarecimento <small>REQUERIDO</small> | 23:59 |
| Data Final das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 11/11/2025 | Hora Final das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 14:00 |
| Data de Abertura das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 11/11/2025 | Hora de Abertura das Propostas <small>REQUERIDO</small> | 14:01 |

Desta forma, com sustentáculo no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 10.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 040/2025, resta evidenciado a viabilidade da presente impugnação, bem como da sua tempestividade.

DA NECESSIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO AO CERTAME

O instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025 prevê no seu item 10.5 que, *in verbis*:

10.5 A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo agente de contratação, nos autos do processo de licitação.

Conforme estabelecido no Edital a concessão de efeito suspensivo é medida excepcional e o caso concreto, na forma que se apresenta, impõe a atribuição de tal efeito a presente impugnação.



Como veremos abaixo, o instrumento convocatório possui nuances substanciais de afronta ao entendimento da Lei e da jurisprudência do *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)*, neste caso, não possuindo o gestor público a possibilidade de decidir com discricionariedade, ou seja, diante de conveniência e oportunidade, pois estará agindo *contrario legis*.

DO REGISTRO INICIAL

Este Impugnante, em momento pretérito, apresentou pedido de esclarecimentos ao Edital considerando a existência inequívoca de falhas graves e erros técnicos grosseiros nos termos do instrumento convocatório e seus anexos, de forma a permitir que essa Administração Pública em uso da autotutela administrativa reconhecesse voluntariamente os erros existentes.

No entanto, para surpresa do Impugnante, a Administração Pública respondeu ao pedido de esclarecimentos de forma suscinta e não técnica aos pontos delineados. Sendo assim, não há outra senão a via da impugnação para garantir a aplicação da Lei, da doutrina e da jurisprudência preponderante quanto a matéria.

Desta forma, é sob este start que a presente impugnação se apresenta.

DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que os parâmetros constantes do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025, que tem por finalidade a *“contratação empresa especializada na prestação de serviços contínuos de coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos fibrosos, resíduos da construção civil e resíduos volumosos e inservíveis, no âmbito do município de São Mateus – ES”*, possuem contornos *contrario legis* e ao entendimento das Cortes de Contas, especialmente do *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)*, bem como tendo sido oportunizado a Administração Pública rever seus atos falhos através de pedido de esclarecimentos, visivelmente não enfrentado, é que a presente **Impugnação ao Edital** se faz de extrema necessidade.

1. Da inobservância da Orientação Técnica OT - IBR 007/2018 e da jurisprudência do TCEES

A Administração Pública foi questionada quanto a observância e aplicação da *Orientação Técnica OT – IBR 007/2018* no Projeto Básico (PB) e no Termo de Referência (TR) do certame, tendo respondido que:

O Termo de Referência contempla, de forma substancial, os princípios e diretrizes estabelecidos na Orientação Técnica OT-IBR 007/2018, garantindo a adequada caracterização dos serviços, a definição de tipologias, frequências, critérios de medição e padrões técnicos compatíveis com as boas práticas do setor.

A afirmação realizada não se efetiva no plano fático.



O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) através do **Manual de Orientações Técnicas para Elaboração do Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos¹**, tem por estabelecidos os seguintes elementos mínimos que **DEVEM estar presentes em um Projeto Básico (PB)** da natureza do certame, a saber:

- * Quantidade de resíduos a ser coletada;
- * Com a utilização de mapas, traçar as rotas a serem percorridas pelos veículos coletores;
- * A periodicidade e a frequência de realização da coleta em cada bairro ou rota, ou seja, quantas vezes é realizada a coleta naquele bairro ou distrito por semana ou mês;
- * A distância, preferencialmente em quilômetros, percorrida de cada rota, desde a saída até a entrega dos resíduos coletados no transbordo ou na destinação final pelo caminhão compactador, assim como o percurso total de toda de frota;
- * Definição da frota de veículos, incluindo a quantidade, capacidade, modelos, características especiais, tanto para os caminhões como para os compactadores, bem como de veículos auxiliares e demais equipamentos, se necessários;
- * Definição das equipes de trabalhadores, a composição de cada uma, bem como o número de horas de trabalho necessário ao atendimento do objeto, incluindo, se necessário, previsão do número de horas noturnas e/ou extraordinárias;
- * Definição da idade mínima admitida dos equipamentos utilizados na coleta;
- * Estabelecer a base de cálculo para a remuneração de capital investido, bem como a taxa de juros a ser aplicada sobre esta base de cálculo;
- * Proposição de metodologia de depreciação da frota, definindo-se valor inicial, residual, prazo de depreciação e sistemática de redução gradual do valor (se linear, soma dos dígitos ou outra forma);
- * Estimativa de durabilidade dos pneus, bem como a quantidade de recapagens, assim como a estimativa dos demais índices de consumo e encargos médios a título de manutenção da frota (combustíveis, óleo lubrificante, graxa, etc.);
- * Definição da planilha de custos que irão integrar as despesas de Administração Local, caso haja;
- * Detalhamento dos Encargos Sociais aplicáveis;
- * Detalhamento do BDI, estabelecendo-se critérios e índices para cada um dos itens que o integram;
- * Planilha orçamentária com o detalhamento de todos os custos;
- * Outras informações.

O instrumento convocatório – e seus anexos – do Pregão Eletrônico nº 040/2025 **NÃO POSSUI** todos esses elementos mínimos cobrados pelo *TCEES*, logo, o Edital é irregular.

Como se não bastasse, além da falta de elementos essenciais, a Administração Pública não motivou cada uma de suas escolhas, indo em oposto a orientação do *TCEES*, que possui sedimentado:

Destaca-se que todos os índices, critérios, valores e métodos estabelecidos no projeto básico **deverão ser plenamente motivados com a devida evidenciação das referências técnicas e jurídicas que embasem as escolhas do projetista.** (Destaca-se)

¹ TCEES. **Manual de Orientações Técnicas para Elaboração do Projeto Básico de Coleta de Resíduos Sólidos Urbanos.** Link: https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2019/08/20190805-MANUAL_RESIDUOS_SOLIDOS.pdf. Acesso em 05/11/2025, às 02h36min.



Exemplificando o que ase afirma, temos a obrigação da Administração Pública delinear no Projeto Básico (PB) o elemento essencial da *indicação de rotas, mapas etc.* O que essa Administração Pública fez:

3.0. CONDICÕES GERAIS DE EXECUÇÃO

Planejamento operacional: a empresa será responsável pela elaboração de Plano Operacional de Coleta (POC) contendo rotas, frequências, horários, lista de pontos de entrega voluntária/contêineres, dimensionamento de frota e equipes, fluxos de triagem e destinação, controle de qualidade, SSMA e gestão de riscos e deverá ser enviado ao Município 5 (dias) após assinatura de contrato.

Ora transfere a sua obrigação a Contratada, ora:

Anexo I.4 – ROTAS SUGERIDAS

A definição detalhada das rotas não pode ser previamente fixada porque os trajetos dependem de fatores operacionais que serão melhor definidos no Plano Operacional da contratada. Nesse anexo III ao Termo de Referência, as rotas constaram como rotas sugeridas, com base nas áreas de atendimento e tipo de resíduo coletado, permitindo ajustes conforme a demanda Municipal.

As rotas de coleta serão definidas pela contratada em conjunto com a Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, a partir do Plano Operacional a ser apresentado após a assinatura do contrato. Esse anexo estabelece apenas rotas-sugestão, considerando os principais pontos geradores de resíduos fibrosos, da construção civil e volumosos/inservíveis no Município de São Mateus – ES, podendo ser ajustadas conforme necessidade e diretrizes da fiscalização.

Setores Sugeridos

Zona Urbana: Centro, Boa Vista, Aviação, Guriri Norte e Sul, Vila Nova;
Setores específicos de RCC: áreas de obras, reformas e demolições.
Pontos de grande geração: órgãos públicos, escolas, hospital, pátios municipais.
Distritos e comunidades rurais: Nestor Gomes, Barra Nova, Santa Maria, Itaúnas.
Caminhos sugeridos para execução do serviço
Abaixo segue planilha com todas as rotas sugeridas.

Certo se está que essa postura da Administração Pública vai em sentido contrário a orientação do TCEES, veja-se:



2.2.3 Definição das rotas ou setores de coleta

Entende-se por setor de coleta¹⁰ a subdivisão técnico-administrativa de uma área com características homogêneas em termos de geração per capta de resíduos, uso e ocupação do solo, composta por uma ou mais rotas de coleta.

Para a delimitação destes setores deve-se considerar, inicialmente, a quantidade de resíduos gerados e passíveis de recolhimento, o tipo de ocupação, densidade populacional, ocorrências de obstáculos naturais, a própria divisão administrativa do município (bairros/distritos, etc.), o comprimento da rota entre outros que influenciem na determinação dos limites para que a coleta seja realizada por uma equipe dentro de uma jornada normal de trabalho.

O projeto básico deverá determinar para cada setor de coleta os seguintes parâmetros:

- Comprimento de cada rota a ser percorrida no setor, sempre acompanhado do mapa com a indicação de cada rota;
- Distância entre o setor de coleta e a destinação final e/ou o transbordo e sua velocidade média neste trecho;
- Distância percorrida pelo veículo coletor da garagem até o início da rota e sua velocidade média até este ponto;
- Velocidade média durante a realização da coleta na respectiva rota ou em todo o setor de coleta.



Esse é um dos muitos exemplos que podem ser citados de inconformidade.

Diversamente da resposta realizada ao pedido de esclarecimentos formulado, essa Administração Pública não está observando *Orientação Técnica OT – IBR 007/2018* no Projeto Básico (PB) e no Termo de Referência (TR), muito menos está aplicando os parâmetros mínimos e orientativos do *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)* para o objeto da pretensa concorrência.

Assim sendo, evidenciado que o instrumento convocatório do certame e seus anexos não possuem os elementos mínimos necessários para a definição do objeto, bem como evidenciada a inobservância da *Orientação Técnica OT – IBR 007/2018* e da jurisprudência do *TCEES*, não resta outro senão o reconhecimento da falta de elementos mínimos no caso concreto, ou seja, da afronta aos princípios basilares do direito administrativo e licitatório.

2. Da aglutinação irregular de serviços

O instrumento convocatório visa a contratação dos serviços de *COLETA, TRANSPORTE* e *DESTINAÇÃO FINAL* de resíduos fibrosos, da construção civil e de volumosos e inservíveis.

Observados os contornos dos aludidos serviços postos no Edital, evidenciou-se uma provável aglutinação de serviços em contraponto ao *critério de julgamento* definido por essa Administração Pública, qual seja, do “Menor Preço Global”, bem como em oposição ao interesse público.

A Administração foi questionada se “não estaria essa Administração Pública violando o *Princípio do Parcelamento* do objeto, sedimentado no artigo 40, inciso V, alínea ‘b’, da Lei Federal nº 14.122/2021”? A resposta possui os seguintes termos, *in litteris*:

A contratação foi estruturada de forma global, abrangendo coleta, transporte e destinação final, em razão da interdependência operacional entre essas etapas, cuja execução conjunta assegura maior eficiência, controle técnico e viabilidade econômica, não sendo recomendável o parcelamento do objeto.

Ocorre que, o *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)* possui entendimento antagônico ao afirmado por essa Administração Pública local. Olhemos:

CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO – REPRESENTAÇÃO – PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE LINHARES – EDITAL DE CONCORRÊNCIA 10/2019 – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS – PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA, REQUISITOS ENSEJADORES DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO – NOTIFICAÇÃO E OITIVA DOS AGENTES RESPONSÁVEIS.²

E mais:

² TCEES. Processo: 09107/2019-9. Decisão 01898/2019-5. Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Data: 06/08/2019.



Exerto 00172/2025-4

[Licitação. Coleta de resíduo sólido. Parcelamento do objeto]

Acórdão 00469/2025-1

Enunciado:

1. Em regra, é tecnicamente viável e economicamente vantajosa a segregação da contratação dos serviços de **coleta e transporte de resíduos sólidos** daquela referente à sua destinação final, de modo que, salvo demonstradas exceções, deve ocorrer o parcelamento nas licitações para a contratação desses objetos; 2. A divisão do objeto licitado em lotes distintos para a contratação dos serviços de **coleta, transporte** e destinação final de **resíduos sólidos** é suficiente para atender à diretriz do parcelamento, não sendo exigível a realização de licitações separadas, salvo demonstração de inviabilidade técnica ou econômica.

Exerto 00407/2024-1

[Licitação. Parcelamento do objeto. Tratamento de resíduo. Aterro sanitário. Nova Lei de Licitações e Contratos]

Decisão 03596/2024-8

Enunciado:

A ausência de divisão do objeto licitado viola o princípio do parcelamento previsto no art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) quando serviços com exigências de execução distintas e independentes são aglutinados sem justificativa técnica.

Versam os presentes autos sobre expediente apresentado (...) em face do Município de Aracruz, no que diz respeito ao Edital de Pregão Eletrônico Nº 018/2024, cujo objeto é a contratação de empresa para execução de serviços de disposição final de **resíduos sólidos** urbanos para atender o Município de Aracruz/ES.

Exerto 00080/2023-1

[Licitação. Coleta de resíduo sólido. Parcelamento do objeto. Recomendação]

Acórdão 00061/2023-7

Enunciado:

O parcelamento do objeto nas contratações públicas de serviços de **coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos** constitui regra geral, conforme a Instrução Normativa 52/2019, ao promover maior competitividade e evitar custos adicionais decorrentes de aglutições indevidas, como a duplidade de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) em subcontratações

Trata-se de Representação (...), noticiando supostas irregularidades no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 96/2021, que tem por objeto a "contratação de serviços de **coleta, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos** de serviços de saúde", do Hospital Doutora Rita de Cássia (...).

O TCEES complementa sua orientação, através do Acórdão TC-215/2014 – Plenário, da seguinte forma:

[...] Coleta e transporte de Resíduos Sólidos (RSD/RSC); Destinação final dos resíduos resultantes dos serviços de saúde–RSS. Destes, é importante frisar a necessidade de desvinculação via parcelamento do serviço de destinação final de RSS. Este assunto foi objeto de Portaria Conjunta entre o Tribunal de Contas e o Ministério Público do ES, da qual se extrai o seguinte trecho: 2) **Segregação da Destinação Final dos Resíduos dos demais serviços de limpeza urbana a serem licitados/contratados: Desvincular a destinação final dos resíduos sólidos, considerado item de serviço de baixa concorrência, dos demais itens de serviços que podem compor a limpeza urbana (coleta e transporte de resíduos sólidos; varrição e limpeza de logradouros públicos; limpeza de dispositivos de drenagem de águas pluviais; limpeza de canais e córregos; poda, capina, raspagem e roçada)**, conforme previsto no artigo 23, § 1º da Lei 8.666/1993. Se a destinação final de resíduos sólidos é considerada um item de serviço de baixa concorrência, a destinação de resíduos provenientes de serviços de saúde– RSS o é ainda mais, pois são poucas as empresas no mercado habilitadas para tal. De acordo com a Lei nº 8.666, de 1993, é **obrigatório que seja feito parcelamento quando o objeto da contratação tiver natureza divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto a ser licitado**. O parcelamento é muito importante porque possibilita a participação de empresas de menor porte nas licitações, amplia



a competitividade e contribui para a obtenção de menor preço para a Administração Pública. [...] **(Destaca-se)**

Neste caso concreto, **NÃO EXISTE a realização de estudos que comprovem a existência de vantajosidade financeira** na contratação em conjunto dos pretensos serviços distintos.

Tal cenário fática culmina na violação da Lei Federal nº 14.122/2021, que estabelece:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...]

V - atendimento aos princípios: [...]

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; [...]

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

[...]

Joel de Menezes NIEBUHR leciona no seguinte norte:

Os dispositivos supracitados direcionam a Administração Pública para parcelar os objetos das licitações, de modo a ampliar a competitividade. Trata-se, nas palavras do legislador, de um princípio atinente às compras e aos serviços. Logo, o não parcelamento, a concentração do objeto, é exceção. A premissa adotada pelo legislador é de dividir os objetos em partes menores, para que empresas menores possam participar da licitação; empresas que, talvez, não poderiam participar se o objeto fosse concentrado, porque não teriam condições técnicas e econômico-financeiras.³

Considerando que não há nos autos administrativos, tampouco está sedimentado no Edital e seus anexos qualquer alusão comprovada da existência de estudos técnicos que direcionam na vantajosidade econômica na aglutinação dos serviços da forma realizada no instrumento convocatório, há apenas uma conclusão, pela irregularidade na aglutinação dos serviços pretendidos pela Administração Pública.

Desta forma, conclui-se pela existência da irregularidade da aglutinação de serviços sem comprovação da vantajosidade, em afronta ao princípio do parcelamento do objeto, conforme artigos 40, V, 'b', e 47, II, ambos da *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, de forma que, **REQUER o saneamento da irregularidade.**

3. Provável irregularidade procedural na formação do 'valor estimado' da pretensa contratação

O item 16.2 do instrumento convocatório preceitua que:

16.2. O valor estimado para a contratação foi obtido a partir de pesquisa de preços junto a empresas especializadas na prestação do serviço de contínuos de coleta, transporte e destinação final de resíduos, conforme previsto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, pelo Setor de Compras. (Destaca-se)

³ NIEBUHR, Jiel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Pág. 477.



Incumbe registrar que os serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos não se configuram como um simples produto padronizado disponível no mercado. Trata-se de uma atividade complexa, que envolve uma série de variáveis operacionais e logísticas, tais como: a extensão territorial do município, a densidade populacional, a quantidade estimada de resíduos gerados, as características das vias urbanas e rurais, os recursos técnicos e humanos disponíveis, além da distância até o local de destinação final (aterro sanitário licenciado ou unidade de tratamento).

Esses elementos impactam diretamente na formação dos custos do serviço.

Preteritamente, a Administração foi questionada quanto a inadequação da pesquisa de preços exclusivamente através de orçamentos realizados no mercado, tendo respondido que:

O valor estimado da contratação foi apurado por meio de pesquisa de mercado, conforme estabelece o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, não havendo referenciais oficiais específicos aplicáveis à natureza do serviço.

Inegavelmente, uma resposta genérica e que não responde os 04 (quatro) itens de questionamento efetivados neste tópico, alusivo ao pedido de esclarecimentos.

Prosseguindo, o mencionado artigo 23 da *Lei de Licitações* preceitua que, *in verbis*:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º. No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de



Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.
[...] (Destaca-se)

O primeiro ponto de registro está atrelado na verificação que o objeto do certame **NÃO se trata de uma contratação de serviço comum, mas sim de um SERVIÇO DE ENGENHARIA.**

A coleta e o transporte de resíduos sólidos são considerados **serviços de engenharia**, especialmente em aspectos como planejamento, operação e gerenciamento técnico. A exemplo, profissionais como engenheiros civis, sanitários e químicos podem ser legalmente habilitados para executar atividades relacionadas ao manejo de resíduos sólidos.

Logo, a resposta dessa Administração Pública no sentido da observância das formas contidas no § 1º, do artigo 23, da Lei Federal nº 14.133/2021, é errônea.

A correta orientação legal está direcionada ao imposto no § 2º, do mencionado dispositivo legal.

A forma de precificação do custo do serviço evidentemente está em desacordo com a prescrição legal, ou mais, há apenas uma fonte/forma de cotação, qual seja, através de orçamentos, conforme afirmado por essa Administração Pública.

Cediço que a *mens legis* do ordenamento vigente, bem como o posicionamento das Cortes de Contas do país, trilham o caminho da diversidade das fontes, permitindo uma precificação mais fidedigna do custo dos serviços a serem contratados e prestados.

Assim, à luz da Lei e dos princípios administrativos, **REQUER o saneamento da irregularidade apontada**, visando que a Administração realiza-se a correta coleta de preços dos pretendidos serviços, em variedades de fontes, na forma do § 2º, do artigo 23, da *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, especialmente, considerando que a contratação possui por essência a natureza de serviços de engenharia, e não de serviços comuns prescritos no § 1º, do referido dispositivo legal.

4. Da irregularidade na quantificação dos serviços

O Termo de Referência (TR) em seu item 4, 'b', consigna que:

b) Da Quantidade:

Os quantitativos previstos na Planilha Básica Quantitativos foram estimados através dos projetos elaborados pelo departamento de Engenharia da Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transporte, bem como estudos dos dados obtidos de contratações anteriores. (Destaca-se)



Analisando às contratações anteriores realizadas por essa Administração Pública restou evidenciado, por exemplo, a inexistência da obrigação de pesagem dos resíduos da construção civil (RDD), ou seja, inexistindo, por consequência minimamente lógica, de histórico de dados de pesagem.

Revela-se inadequada a motivação do item editalício acima transrito, e consequentemente, a fundamentação da quantidade necessária de contratação por essa Administração ao argumento de “*estudos dos dados obtidos de contratações anteriores*”.

Questionado através de pedido de esclarecimentos, essa Administração Pública respondeu que:

Os quantitativos constantes do Termo de Referência foram definidos a partir de levantamentos técnicos realizados pela equipe de engenharia municipal, assegurando coerência com a realidade operacional e a necessidade do serviço.

Incontroversamente há divergência!

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), por meio de seus atos orientativos, tem admitido que a estimativa da quantidade do serviço se dê através de **(a) série histórica ou (b) parâmetros referenciais**. A saber:



2.2.1 Estimativa de geração de resíduos em um Município

a) Estimativa por série histórica:

Havendo no Município contratos anteriores em que havia o controle da coleta com a identificação da quantidade de resíduos coletada, seja mês a mês ou anualmente, medidas em balanças, devidamente aferidas pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), esta quantidade pode ser utilizada para a elaboração do projeto básico, calculando-se a média mensal e diária naquele período, como segue:

$$Q = \left(\sum q_n (n, de 1 a 12) \right) / 12$$

b) Estimativa por parâmetros referenciais:

Não havendo dados de série histórica, a geração de resíduos pode ser estimada através de taxa de geração *per capita*, com relação ao número de habitantes do Município. Estes índices podem ser retirados do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e/ou Saneamento Básico Municipal, Intermunicipal ou Estadual, bem como de estudos disponibilizados por órgão públicos referente à região.

Neste certame não há toda a fundamentação e motivação necessária para identificar e justificar qual dessas hipóteses, ou se ambas, estão sendo usadas e quais os critérios.



Como visto acima, **nas contratações passadas NÃO HAVIA A OBRIGAÇÃO DE PESAGEM DOS RESÍDUOS COLETADOS**, de forma que, revela-se impossível quantificar os serviços pretendidos através dessa modalidade. Lado outro, não há indicação dessa Administração Pública que o levantamento dos dados tenha se dado através de 'estimativa por parâmetros referenciais', ou seja, através da quantificação populacional demográfica.

A Administração omite informações, pois, conforme sua resposta, apenas afirma genericamente que *"foram definidos a partir de levantamentos técnicos realizados"*, mas não diz quais, nem os apresenta.

A não demonstração dos levantamentos ditos realizados afronta os princípios da transparência e da publicidade, e, consequentemente, afeta de forma substancial a formulação de propostas por empresas interessadas no certame.

Por tais registros e pela falta de motivação expressa no Edital e seus anexos, fica evidenciada a falta dos motivos e quais os parâmetros adotados na quantificação dos serviços pretendidos, tampouco consignou a metodologia para a apuração da quantidade.

Tal inconsistência compromete variados princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, pois pode favorecer ou prejudicar pretensos licitantes conforme a interpretação adotada pela Administração. Prevê o dispositivo legal:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, **da motivação**, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, **da segurança jurídica**, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). **(Destaca-se)**

Assim, à luz da Lei e dos princípios administrativos, **REQUER o saneamento da irregularidade apontada.**

5. Da irregularidade na obrigação de implantação e custeio de balança rodoviária

Consta do Anexo I.3 (Memorial Descritivo) o seguinte delineado:

3.0. CONDIÇÕES GERAIS DE EXECUÇÃO

Rastreabilidade: utilização de MTR (Manifesto de Transporte de Resíduos) – sistema SINIR/estadual, pesagem em balança e relatórios mensais por tipologia e destino.

Questionada a Administração se o Contratado será responsável pela implantação e operação de balança rodoviária e os custos operacionais alusivos, respondeu, tão somente, que:

Conforme Anexo II do Termo de Referência, item 5.4, 6.3.

Observando tal indicação, temos que:

5.0. RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC)



5.4 Destinação final

- Classe A: priorizar reutilização/reciclagem (britagem) para base/sub-base, artefatos ou agregados, em unidade licenciada.
- Classe B: enviar a cooperativas/recicladores licenciados ou unidades de triagem.
- Classe C: destinar a aterro de RCC/volumosos licenciado.
- Classe D: tratamento e disposição conforme legislação específica, em unidades licenciadas para perigosos (não abrangidos pela rotina deste contrato, salvo previsão expressa).

6.0. RESÍDUOS VOLUMOSOS/INSERVÍVEIS

6.3 Destinação final

- Prioridade: reciclagem de frações (metais, madeiras limpas, plásticos rígidos) e envio de rejeitos a aterro sanitário Classe II-A.

Acredita-se que a Administração Pública tenha errado na indicação dos mencionados itens acima, que o correto seria o *item 6.4*, a saber:

6.4 Controles e registros

- MTR por carga, notas de pesagem e relatórios de reaproveitamento vs. rejeito.

Considerando a resposta genérica da Administração, irá se concluir pela resposta positiva ao questionamento, no sentido da existência da obrigação da eventual Contratada precisar montar e custear balança rodoviária para a pesagem dos resíduos.

Ocorre que, tal imposição não se revela mais adequada, especialmente considerando o custo operacional de uma estrutura de tal natureza, o que aumentaria em muito o custo da contratação pela Administração Pública, estando certo que há outras formas menos custosas.

Desta forma, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, visando principalmente o atendimento do interesse público, permitindo a ampliação do espectro de empresas interessadas no certame, bem como o menor custo de contratação ao Município de São Mateus (ES).

6. Da irregularidade quanto o serviço de coleta manual de resíduos volumosos e inservíveis

Consta do Anexo I.3 (Memorial Descritivo) o seguinte delineado:

6.0. RESÍDUOS VOLUMOSOS/INSERVÍVEIS

6.1 Modo de execução (coleta)

- Mão de obra de apoio: equipe para corte, desmontagem e içamento manual de itens grandes, com carrinhos plataforma, cintas e eventuais equipamentos de elevação.

De igual modo, consta do item 1.4 da planilha orçamentária o seguinte serviço: "*Mão de obra de apoio para coleta manual de resíduos volumosos ou difíceis de carregar – H/H*".

Questionada a Administração qual seria a Convenção Coletiva (CCT) considerada, respondeu:



A composição da mão de obra deverá observar o padrão organizacional e as práticas operacionais adotadas pela empresa contratada, respeitados os encargos trabalhistas e previdenciários previstos na legislação vigente.

A orientação do *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)* direcionam para o seguinte norte:



4 CUSTOS DE MÃO DE OBRA

4.1 Convenção Coletiva

A Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) é um ato jurídico pactuado entre sindicatos de empregadores e de empregados para o estabelecimento de regras nas relações de trabalho em todo o âmbito das respectivas categorias profissionais.

Estas regras pactuadas são fruto de negociações entre as respectivas comissões, devidamente avalizadas pelas partes, para negociarem um rol de reivindicações, normalmente de iniciativa da parte laboral, que, quando acordados são inseridos na CCT. As cláusulas normalmente negociadas enquadram-se em econômicas e sociais.

As cláusulas econômicas versam sobre remuneração, reajustamentos, gratificações, valores de horas extras, dentre outras.

As cláusulas sociais versam sobre outros pontos que não geram desembolso financeiro por parte dos empregadores, tais como garantia de emprego por determinado período, seguro de vida, abono de faltas, condições de higiene e segurança no trabalho, etc.

Todas as cláusulas integrantes da Convenção Coletiva de Trabalho que tenham impacto nos custos de mão de obra para o serviço de coleta de resíduos domiciliares, deverão ser incorporadas nas composições de custos dos respectivos serviços.

Pode-se inclusive, através de previsão em edital, ser motivo de desclassificação das licitantes que não considerarem, em seus custos, estas cláusulas.

Se a Administração não indica em suas composições qual o Sindicato, Convenção Coletiva e afins, que está considerando para a composição dos custos estimados para a pretensa contratação, está omitindo dados essenciais e está prejudicando, ou até mesmo, inviabilizando a realização de propostas por empresas interessadas em participar do certame.

Ressalta-se que o que se questionou foi qual os parâmetros considerados de alguma convenção coletiva do trabalho e não uma imposição de obrigatoriedade da indicação de uma entidade e/ou CCT específica. Sabe-se que indicação da Convenção Coletiva será informada pela Contratada em momento posterior, mas um parâmetro deve ser indicado neste momento para permitir a quantificação do objeto licitatório.

A falta de tais informações compromete variados princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, pois pode favorecer ou prejudicar pretensos licitantes conforme a interpretação adotada pela Administração. Prevê o dispositivo legal:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios** da legalidade, da imparcialidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, **da transparência**, da eficácia, da segregação de funções, **da motivação**, **da vinculação ao edital**, do



julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Destaca-se)

Desta forma, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, visando principalmente o atendimento do interesse público, permitindo a ampliação do espectro de empresas interessadas no certame, bem como o menor custo de contratação ao Município de São Mateus (ES).

7. Da irregularidade quanto o serviço da coleta de Resíduos da Construção Civil (RCC)

Em análise do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025, constata-se que não há previsão para o uso de caixas estacionárias de aço, comumente utilizadas na coleta, transporte e destinação final de Resíduos da Construção Civil (RCC). Assim, entende-se que a coleta dos RCC deverá ocorrer exclusivamente dos resíduos dispostos nas ruas e calçadas do Município, sem nenhum tipo de armazenamento prévio em caixas estacionárias.

Em momento anterior, foi questionado se o serviço de coleta dos RCC será realizado exclusivamente a partir dos resíduos dispostos diretamente nas vias públicas, sem o uso ou fornecimento de caixas estacionárias de aço ou qualquer outro tipo de contêiner para armazenamento.

A Administração respondeu que:

Conforme o Termo de Referência, a forma de coleta dos resíduos da construção civil será definida no Plano Operacional de Coleta (POC), a ser elaborado e aprovado após a contratação. O documento não prevê o uso obrigatório de caixas estacionárias ou qualquer outro tipo de contêiner, cabendo à Administração e à contratada definir, no POC, a melhor estratégia operacional — com ou sem contêineres — conforme a viabilidade técnica, segurança e eficiência do serviço. (Destaca-se)

A afirmação da Administração no sentido da possibilidade de estabelecer critérios e serviços não impostos inicialmente, cria obrigação financeira não prevista no instrumento convocatório, e que, traz uma distorção das propostas apresentadas pelas empresas interessadas neste momento de concorrência.

Inegavelmente, a imposição futura de caixas estacionárias e/ou contêineres gerará custos não previstos neste momento das propostas, pois, conforme a resposta da Administração, não está previsto no Edital a obrigatoriedade do uso desses equipamentos.

Desta forma, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, visando principalmente o atendimento do interesse público, permitindo a ampliação do espectro de empresas interessadas no certame, bem como o menor custo de contratação ao Município de São Mateus (ES).

8. Da irregularidade quanto a cobrança da apresentação da proposta de preços detalhada (com composições analíticas de custos unitários e detalhamento de BDI) apenas pela Licitante Vencedora

O Item 17.14 do Edital prevê que, *in verbis*:



17.14. Apenas a licitante vencedora deverá apresentar a Proposta de preços detalhada, com todos os itens, valores unitários e demais complementos, com as respectivas composições analíticas de custos unitários, bem como detalhamento de cálculo do BDI, via sistema eletrônico, após encerrada a fase de disputa, que serão submetidas a análise e aprovação do Setor de Engenharia da Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes. (Destaca-se)

A composição analítica dos custos unitários e o detalhamento do BDI são elementos fundamentais para a correta formulação e avaliação das propostas de obras e serviços de engenharia. A exigência posterior à disputa, sem apresentação prévia de modelo ou parâmetros no edital, compromete a previsibilidade e a transparência do certame.

O procedimento adotado por essa Administração irá dificultar a verificação da exequibilidade das propostas durante o julgamento pelas outras empresas interessadas, especialmente, em casos de propostas com preços significativamente inferiores.

Questionada sobre esse ponto, a Administração respondeu:

A exigência de apresentação da composição analítica de custos apenas pela licitante vencedora encontra respaldo nos arts. 17, § 4º, e 59, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, bem como nas orientações do TCU (Acórdão nº 2622/2013-Plenário) e do TCE-ES, que admitem tal prática desde que expressamente prevista no edital e utilizada para fins de comprovação da exequibilidade da proposta vencedora.

A solicitação antecipada visa a atender e blindar a Administração da nefasta e possível ocorrência de ‘jogo de planilhas’ e afins, por empresas não compromissadas com o interesse público e com a moralidade.

Deve se entender por ‘composição analítica’ como sendo um método de orçamento detalhado que especifica todos os insumos (materiais, mão de obra, equipamentos) necessários para executar uma obra ou serviço, detalhando seus custos unitários e totais.

Privar os eventuais concorrentes ao conhecimento da planilha de custos detalhada no momento do julgamento das propostas, além de efetivar os princípios da economicidade e celeridade processuais, evita a apresentação de recursos ou mesmo representações em face do resultado do julgamento.

Desta forma, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, visando trazer mais transparência, economicidade e celeridade ao *iter* procedural, permitindo às demais licitantes o conhecimento concomitante durante a realização da sessão de julgamento do certame, atendendo ao último e primordial fim que é o interesse público.

9. Da irregularidade na divisão dos Atestados Operacionais

O Edital do certame prevê no seu item 7.20.4, atinente à *Qualificação Técnica*, que:

b) **Apresentação de Certidão(ões) ou Atestado(s) de Capacidade Técnica-operacional fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados na entidade profissional competente, acompanhado(s) de**



Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) expedidas pelo CREA de acordo com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que comprovem que a licitante (pessoa jurídica) tenha prestado ou esteja prestando serviços com características, complexidade, quantidades e prazos equivalentes ou superiores ao objeto desta licitação:

b.1) O(s) atestado(s) deverá(ão) referir-se, obrigatoriamente, à execução de serviços de coleta, transporte e destinação final resíduos FIBROSOS, RESÍDUOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL E RESÍDUOS VOLUMOSOS E INSERVÍVEIS, conforme o escopo do presente objeto.

b.2) Será exigido atestamento técnico referente ao item de maior relevância técnica do objeto, qual seja:

- 10.000 toneladas de Coleta manual ou mecanizada, Transporte e Destinação final de entulho da construção civil.
- 5.000 toneladas de Coleta manual ou mecanizada, Transporte e Destinação final dos resíduos de coco verde. (Destaca-se)

A exigência de dois atestados técnicos operacionais distintos — um para coleta, transporte e destinação de entulho da construção civil (10.000 toneladas) e outro para resíduos de coco verde (5.000 toneladas) — revela-se excessivamente restritiva e desnecessária, considerando que os serviços possuem características técnicas, operacionais e ambientais altamente similares.

Questionada, a Administração respondeu:

Permanece a exigência de apresentação de dois atestados de capacidade técnica distintos, em razão da diferença operacional e técnica existente entre os serviços de manejo de resíduos da construção civil e de resíduos orgânicos.

Ocorre que, como visto anteriormente, através das respostas pela própria Administração Pública, o lixo orgânico (coco verde) será coletado em caixas estacionárias e/ou contêineres alocados, já o RCC será coletado pelas vias públicas ou em locais previamente designados.

Têm-se, por óbvio, que o serviço de coleta e transporte dos resíduos orgânicos possui contornos menos técnicos, ante a operação da forma da sua coleta. Evidentemente, o RCC demanda mais capacidade técnica e mecanismos para a sua efetivação.

Por sua vez, o transporte de tais resíduos são de natureza idêntica, inexistindo forma específica e destoante entre ambos.

Tanto a gestão de resíduos da construção civil (RCC) quanto a dos resíduos de coco verde envolvem atividades correlatas: *coleta, transporte controlado, segregação e acondicionamento e destinação final*. Além disso, os dois tipos de resíduos são classificados como resíduos não perigosos, sendo que a principal diferença reside na composição física (orgânico x inerte), sem que isso altere substancialmente os processos operacionais e logísticos.

Essa Administração Pública, em momento algum, registrou motivadamente qualquer delineado técnico nos autos do procedimento licitatório, tampouco no Edital e seus anexos, que tenha o condão de distinguir tal operação de coleta e transporte entre o RCC e Coco Verde, de forma que, a manutenção da obrigatoriedade de atestados técnicos distintos, segregá indevidamente a possibilidade de maiores interessados em participar do certame.

Assim sendo, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, unificando em apenas um CAT, ante a uníssona verificação de que tratam de serviços (coleta e transporte) que possuem a mesma natureza técnica para a efetivação, ampliando a possibilidade de mais empresas interessadas



participarem no certame, sendo certo que a manutenção desse duplo ateste causará restrição indevida na concorrência.

10. Da irregularidade na cobrança de Atestados de Capacidade Técnica-Operacional das empresas Licitantes

O Edital do certame prevê no seu item 7.20.4, 'b', atinente à *Qualificação Técnica*, que:

b) Apresentação de **Certidão(ões) ou Atestado(s) de Capacidade Técnica-Operacional** fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, **devidamente registrados na entidade profissional competente**, acompanhado(s) de Certidão(ões) de Acervo Técnico (CAT) expedidas pelo CREA de acordo com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que comprovem que a licitante (pessoa jurídica) tenha prestado ou esteja prestando serviços com características, complexidade, quantidades e prazos equivalentes ou superiores ao objeto desta licitação: [...] **(Destaca-se)**

Ocorre que, a atuação das pessoas jurídicas depende da presença de profissionais habilitados, os quais são indicados como responsáveis técnicos pela execução das obras e serviços de engenharia, tem-se como razoável e pertinente que a exigência do registro dos atestados junto ao CREA se restrinja à qualificação técnico-profissional.

Questionada, essa Administração respondeu:

12. Será exigida a devida Certidão de Acervo Técnico (CAT) emitida pelo CREA, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, como comprovação da qualificação técnico profissional exigida para execução do objeto.

13. Sim, nesse caso serão analisadas as Certidões de Acervo Técnico (CAT), considerando a compatibilidade com as características do objeto licitado, especialmente quanto à quantidade, ao período de execução (meses) e ao volume de resíduos gerados no Município.

Por sua vez, os atestados referentes à qualificação técnico-operacional, como visam apenas a demonstrar que a pessoa jurídica já atuou em objeto semelhante ao pretendido pela Administração, basta a sua apresentação, sendo dispensável o seu registro perante o CREA.

O CONFEA, em seu Manual de Procedimentos Operacionais, define a **impossibilidade** de exigência de **atestados de qualificação técnica-operacional com registro perante os CREA's.**

O *Tribunal de Contas da União (TCU)*, através do Acórdão nº 128/2012 – 2ª Câmara, determinou a seguinte orientação técnica:

*"1.7. Recomendar à UFRJ que **exclua dos editais** para contratação de empresa para a execução de obra de engenharia a exigência de registro no CREA dos **atestados para comprovação da capacitação técnica operacional das licitantes**, tendo em conta a recomendação inserta no subitem 1.3 do Capítulo IV combinado com o subitem 1.5.2 do Capítulo III do Manual de Procedimentos Operacionais para aplicação da Resolução CONFEA nº 1.025/2009, aprovado pela Decisão Normativa CONFEA nº 085/2011." **(Destaca-se)***



Veja-se que o *TCU* orientação da exigência de CAT Operacional de forma genérica, muito mais restrito é a situação determinada no procedimento impugnado, que além de cobrar a apresentação de CAT Operacional, solicitou que fosse registrado perante a entidade competente.

Assim sendo, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, retirando do instrumento convocatório a obrigatoriedade de apresentação de Certidão(ões) ou Atestado(s) de Capacidade Técnica-Operacional das empresas licitantes, ou mais, da mais descabida obrigação de apresentação de tais documentos registrados na entidade competente, especialmente considerando que o CREA não mais permite a emissão de tais documentos na forma prescrita por essa Administração Pública, estando certos que, a manutenção de tal obrigação além de impossibilitar a todos os interessados a concorrerem no certame, indicará o cometimento de irregularidade grave pela Administração e/ou a restrição indevida de empresas interessadas em participar na concorrência.

11. Da restrição a competitividade através da ‘contratação por tonelada de resíduos coletados’

Em análise do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025, constata-se a previsão de que o atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa Licitante deve comprovar experiência anterior especificamente na modalidade ‘contratação por tonelada de resíduos coletados’, em alusão a previsão de contratação do serviço através de ‘toneladas’.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) orienta os jurisdicionados desta unidade federativa no seguinte sentido, a saber:



9.1.3 Formas de contratação/medição dos serviços de coleta

A contratação dos serviços de coleta de resíduos sólidos urbanos deve ser estabelecida por preço fixo (valor mensal) ou por preço unitário (valor por tonelada)?

A remuneração por preço fixo é mais adequada a Municípios de menor porte, onde não há uma balança confiável para pesagem permanente dos resíduos, a frequência de coleta e os percursos são reduzidos, e a população local é um fiscal permanente da efetividade da prestação dos serviços.

Por outro lado, a remuneração por peso de resíduos coletados (R\$/tonelada) estabelece uma lógica que permite ao Município reduzir os esforços de fiscalização relativos à área de cobertura do serviço, uma vez que a empresa contratada tem todo interesse em coletar a maior quantidade possível de resíduos. Mais adequada a Municípios de maior porte, esta modalidade de remuneração possibilita à fiscalização se concentrar nas exigências operacionais e quantitativas, sendo fundamental, neste caso, a existência de balança com a calibração certificada pelo INMETRO para pesagem dos resíduos.

Não há nos autos administrativos, tampouco no Edital e seus anexos, qualquer motivação quanto a escolha da modalidade ‘por tonelada’ e não a modalidade ‘preço fixo’. É incontroverso que sequer foi confrontada a viabilidade de uma ou outra forma.

Por falta de mínima motivação do fator determinante da escolha da modalidade ‘valor por tonelada’ traz ao procedimento a condição de irregular, especialmente, por podermos estar



diante de uma outra forma não eleita pela Administração Pública local mais barata ao cofre municipal.

A *Lei de Licitações e Contratos Administrativos* exigem que os requisitos de habilitação técnica sejam proporcionais, razoáveis e compatíveis com o objeto da contratação, vedando exigências que limitem a competitividade sem fundamento técnico relevante, o que neste caso concreto não se vislumbra a mínima e adequada justificação.

Assim sendo, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, apresentando o estudo da melhor viabilidade técnica a escolha da modalidade 'valor por tonelada', em detrimento da hipótese do 'valor fixo', conforme orientação e balizas impostas pelo *TCEES*.

12. Da irregularidade do item 06 da Matriz de Risco

Prevê a Matriz de Risco que:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS Estado do Espírito Santo

22/77

10.2.2. Em atendimento ao Art. 22, da Lei nº 14.133/2021, a matriz de risco encontra-se a seguir:

| Risco Identificado | Descrição | Probabilidade | Impacto | Responsável | Medidas Mitigatórias |
|---|---|---------------|---------|---------------|--|
| 6. Falta de local adequado para destinação final dos resíduos | Interrupção por ausência ou colapso do aterro/licenciamento suspenso. | Baixa | Alta | Administração | Garantia de local regularizado/licenciado ou cláusula de obrigação de indicação de destinação pela contratada. |

Aludida hipótese de risco é classificado como de baixa probabilidade e alto impacto, sendo de responsabilidade da Administração, que deve adotar medidas preventivas como: "*Garantia de local regularizado/licenciado ou cláusula de obrigação de indicação de destinação pela contratada.*"

Em decorrência de pedido de esclarecimentos protocolado em momento anterior, essa Administração Pública registrou que será obrigação da Contratada a destinação final dos resíduos sólidos (coletados e transportados).

Ocorre que, **a atribuição da responsabilidade à Administração de uma obrigação imposta a empresa a ser contratada é contraditório**.

Igualmente, não pode a Administração Pública imporá uma Contratada a destinação final de resíduos sólidos que caberá a essa caberá custear pelos serviços prestados, retirando, especialmente, o direito de cotação e contratação de um serviço mais barato.

Assim sendo, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, adequando os termos da Matriz de Risco, conforme apontado, eliminando a apontada contradição estabelecida no caso concreto.



13. Do exíguo prazo para apresentação da proposta adequada

Emerge do instrumento convocatório a definição por essa Administração Pública, precisamente no item 5.22.4, que o prazo para a apresentação da proposta adequada, logo após a fase de lances, será no exíguo prazo de 03 (três) horas. Veja-se:

5.22.4 O Pregoeiro solicitará ao licitante mais bem classificado que, no prazo de **3 (três) horas**, envie a proposta adequada ao último lance ofertado após a negociação realizada, acompanhada, se for o caso, dos documentos complementares, quando necessários à confirmação daqueles exigidos neste Edital e já apresentados. (Original destacado)

No item subsequente, a própria Administração prevê a possibilidade de elasticidade desse prazo, estabelecendo um juízo de avaliação precário e de conveniência, olhemos:

5.22.5 É facultado ao pregoeiro prorrogar o prazo estabelecido, a partir de solicitação fundamentada feita no chat pelo licitante, antes de findo o prazo.

A melhor técnica tem direcionado a concessão de prazo mais elástico, normalmente de 03 (três) dias úteis de forma a consolidar entendimento jurisprudenciais, retirando esse juízo de precariedade da possibilidade ou não da concessão, de forma a sedimentar o princípio da segurança jurídica aos administrados.

O Tribunal Regional Federal da 1ª Região já decidiu que:

"2. A concessão de prazo exíguo para a exibição dos documentos, como ocorreu no caso concreto, compromete drasticamente o interesse público do procedimento licitatório, causando a eliminação sumária de competidores, mesmo que por via obliqua, o que compromete o interesse da Administração em obter o maior espectro possível de propostas".⁴

O *Tribunal de Contas da União (TCU)*, igualmente, já possui orientação no mesmo sentido, a saber:

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE 60 MILHÕES DE KITS DE HIGIENE BUCAL ADULTO E INFANTIL. PRAZOS DEMASIADAMENTE EXÍGUOS PARA A APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS. RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO DO CERTAME. DETERMINAÇÃO PARA REPUBLICAÇÃO DO EDITAL.⁵ (Destaca-se)

Assim sendo, **REQUER o saneamento de tal irregularidade**, adequando o instrumento convocatório para dispor da obrigatoriedade de apresentação da proposta detalhada adequada e seus documentos, sejam disponibilizadas a Administração Pública **em prazo razoável e não exíguo**, primando pela efetivação do princípio do caráter competitivo das licitações públicas.

⁴ TRF 1ª Região - REOMS: 10009311720164013700, Relator.: DESEMBARGADOR FEDERAL DANIEL PAES RIBEIRO, Data de Julgamento: 27/02/2023, 6ª Turma, Data de Publicação: PJe 03/03/2023 PAG PJe 03/03/2023.

⁵ TCU - DENÚNCIA (DEN): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/17772024>, Relator.: BENJAMIN ZYMLER, Data de Julgamento: 28/08/2024.



DA DECISÃO A SER PROFERIDA E SUA MOTIVAÇÃO

Considerando a postura dessa Administração Pública, especificamente, quanto a forma genérica das respostas aos questionamentos preteritamente formulado, registra-se, como orientação que seja a presente Impugnação dotada de argumentos e fundamentos sólidos, permitindo a efetivação do contraditório e do devido processo legal.

Vale lembrar o conceito de decisão imotivada trazido pelo CPC:

Art. 489. [...]

§ 1º. Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que: [...]
III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;
IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador; [...] **(Destaca-se)**

O *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)* possui como entendimento que:

Exerto 00296/2025-2

[Lição. Recurso administrativo. Fundamentação. Princípio da motivação. Responsabilidade. Erro grosseiro. Ausência]

Acórdão 00731/2025-1

Enunciado:

É irregular a decisão administrativa que indefira recurso em processo licitatório com justificativas genéricas, sem enfrentamento individualizado e tecnicamente fundamentado dos pontos controvertidos, por violar o dever de motivação previsto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999.

Sobre o assunto, Celso Antônio BANDEIRA DE MELLO:

“Parece-nos que a exigência de motivação dos atos administrativos, contemporânea à prática do ato ou, pelo menos anterior a ela, há de ser tida como uma regra geral pois os agentes administrativos não são ‘donos’ da coisa pública, mas simples gestores de interesses de toda a coletividade, esta, sim, senhora de tais interesses, visto que, nos termos da Constituição, ‘todo o poder emana do povo’ (art. 1º, parágrafo único).

Logo, parece óbvio que, praticado o ato em um Estado onde tal preceito é assumido e que, ademais, qualifica-se como um Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), proclamando, ainda, ter como um de seus fundamentos a cidadania (inciso II), os cidadãos e em particular o interessado no ato têm o direito de saber por que foi praticado, isto é, que fundamentos o justificam.

(...) se se tratar de um ato praticado no exercício de competência discricionária, salvo alguma hipótese excepcional, há de se entender que o ato não motivado está irremissivelmente maculado de vício e deve ser fulminado por inválido, já que a Administração poderia, ao depois, ante o risco de invalidação dele, inventar algum motivo, ‘fabricar’ razões lógicas para justificá-lo e alegar que as tomou em consideração quando da prática do ato”.⁶

⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. *Curso de direito administrativo*. 18ª Edição. São Paulo: Ed. Malheiros, 2005, p 372-373.



Assim sendo, registra-se a necessária observância legal da efetivação da motivação e dos motivos que toda decisão, inclusive as administrativas, deve conter, sob pena de violação de princípios basilares do Direito Brasileiro.

DOS PEDIDOS

Ante ao exposto, **REQUER** a Vossa Senhoria que se digne a **RECEBER** a presente *Impugnação ao Edital*, por estarem presentes todos os requisitos legais e, ato contínuo:

1. **DETERMINAR** a atribuição de efeito suspensivo a presente impugnação, nos moldes do item 10.5 do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025, ante às graves irregularidades apontadas nesta, especialmente, quanto a contrariedade dos termos do Edital – e seus anexos – com a orientação jurisprudencial do *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)*;
2. No mérito, **CONHECER** e **DAR PROVIMENTO** a esta **Impugnação**, alterando os termos constantes do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 040/2025, e seus anexos, procedimento licitatório esse que tem por finalidade “*contratação empresa especializada na prestação de serviços contínuos de coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos fibrosos, resíduos da construção civil e resíduos volumosos e inservíveis, no âmbito do município de São Mateus – ES*”, ante os substanciais e fatais argumentos e fundamentos contidos nesta, que direcionam ao único caminho da procedência integral desta;
3. **Eventualmente**, conjecturando, caso Vossa Senhoria entenda pela manutenção de qualquer dos tópicos de irregularidades contidos nesta, desde já, **REQUER a cópia integral do procedimento administrativo nº 20.006/2025** para fins de juntada em anexo de Representação a ser protocolizada junto ao *Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)*.

Termos que,
Pede e espera deferimento.

Linhares (ES), 06 de novembro de 2025.

(Assinado digitalmente)
Diego Hemerly Siqueira
OAB/ES nº 18.812

