

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO E SUA EQUIPE DE APOIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS-ES**

**Ref.: Processo Licitatório nº 2964/2026**

**Edital: Pregão Eletrônico nº 020/2026**

**Código CidadES Contratações (TCE/ES): 2026.067E0600006.01.0007**

A empresa **MULTIFACE SERVIÇOS E PRODUÇÕES LTDA ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 17.543.423/0001-50, com sede, na Rua Henrique de Coimbra, n. 305, bairro Interlagos, Cidade de Linhares/ES, CEP 29.903-105, neste ato representada na forma de seus atos constitutivos, por seu representante legal CAIO FARIA DONATELLI, brasileiro, casado, empresário, portador do Documento de Identidade RG nº. 2.091.995 SSP/ES, inscrito no CPF sob o nº. 054.090.007-90, residente e domiciliado na Avenida Presidente Emilio Garrastazu Medici, nº513, bairro: BNH, Linhares/ES - CEP: 29.902-203, vem, tempestivamente, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 13 do instrumento convocatório, à presença de Vossa Senhoria apresentar a presente:

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE LICITAÇÃO**

**DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 020/2026**

pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

**I - DA TEMPESTIVIDADE**

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que observa integralmente o prazo legal previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

**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.

---

**MULTIFACE SERVIÇOS E PRODUÇÕES LTDA**

Rua Henrique de Coimbra, 305, Interlagos, Linhares-ES, CEP: 29.903-105.

CNPJ: 17.543.423/0001-50 – Insc. Estadual: 082.931.94-1

E-mail: [multifaceservicos@hotmail.com](mailto:multifaceservicos@hotmail.com)

Tel.: (27) 3151-6159 / 99911-5050

**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

No caso em apreço, o Pregão Eletrônico encontra-se designado para abertura em 01/06/2026, razão pela qual o prazo legal para apresentação de impugnação estende-se até o terceiro dia útil anterior à sessão pública, encontrando-se, portanto, plenamente tempestiva a presente insurgência.

Ademais, a legislação de regência confere legitimidade a qualquer interessado para questionar cláusulas editalícias e eventuais irregularidades que possam comprometer a legalidade, a competitividade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa forma, preenchidos os requisitos legais de admissibilidade, requer-se o conhecimento da presente impugnação, para que seja regularmente processada e apreciada pela Administração, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios que regem as contratações públicas.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de licitação na modalidade Pregão, em sua forma eletrônica, para Registro de Preço, do tipo menor preço global, com modo de disputa aberto, tendo como objeto a eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de replantio, plantio, poda e erradicação de árvores, manutenção e revitalização das áreas verdes e gramadas, capina manual, capina 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.

É sabido que a impugnação ao edital deve ser fundamentada pelo preponente, expondo os fatos e fundamentos de sua insurgência de modo lógico e sistemático, contudo, isto não autoriza dizer que o preponente deve explicar sua motivação, ou seja, o que o leva a impugnar. A sua legitimidade para protocolar esta impugnação é ampla, na medida em que

baseada no direito fundamental de petição e na garantia de que estamos frente a um Estado democrático. Afinal, “*todo poder emana do povo*”, diz o art. 1º, caput da CF/88.

Além disso, o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal determina que:

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

**XXI.** Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

O dispositivo supracitado positivo, em sede constitucional, o princípio da igualdade ou isonomia no âmbito dos procedimentos licitatórios.

O princípio é decorrência direta do direito fundamental à igualdade elencado no artigo 5º da Constituição da República e estabelece que, em igualdade de condições jurídicas, a União, os Estado e os Municípios devem dispensar o mesmo tratamento aos seus administrados, sem estabelecer entre eles quaisquer preferências ou privilégios.

Mais especificamente no âmbito das licitações, o princípio da igualdade visa assegurar que todos os administrados possam se candidatar, em igualdade de condições, para o fornecimento de seus serviços, sem o estabelecimento por parte da Administração de qualquer preferência ou privilégio a um ou a outro.

Sobre a matéria leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que: “*O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar*”.

Após análise minuciosa do instrumento convocatório à luz da legislação vigente, foram identificadas as seguintes irregularidades.

### III – DOS PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A Administração Pública, ao elaborar o instrumento convocatório, encontra-se vinculada não apenas às disposições expressas da Lei nº 14.133/2021, mas também aos princípios que regem as contratações públicas, especialmente os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse sentido, cláusulas restritivas somente se legitimam quando estritamente indispensáveis à garantia da adequada execução contratual, sob pena de indevida limitação do caráter competitivo do certame.

As exigências de qualificação técnica devem guardar pertinência direta e proporcionalidade com o objeto licitado, sendo vedadas exigências excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União.

### IV - DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO EDITAL

#### IV.1 – Da Ilegalidade na Exigência de Atestados de Capacidade Técnica para Meios Executivos (Locação de Equipamentos) e o Desvirtuamento do Objeto Licitado

Os itens 8.20.5 e 16.4.5 do instrumento convocatório exigem, para fins de qualificação técnico-operacional, a comprovação de quantitativos mínimos de horas de utilização de equipamentos específicos, vinculando de forma indevida a habilitação das licitantes à demonstração de experiência pretérita com "horas de máquinas e equipamentos". Exige-se, mais especificamente, a comprovação mediante atestados de 4.000 horas de carregadeira de pneus, 9.000 horas de caminhão carroceria com cabine suplementar e 2.000 horas de caminhão guindauto (tipo munck).

8.20.5 Será exigida comprovação de aptidão técnico-operacional relativa à parcela de maior relevância do objeto, entendida como o núcleo operacional da contratação, consistente na execução contínua e integrada de serviços de manutenção de áreas verdes, infraestrutura e limpeza urbana, incluindo, de forma compatível com o porte do contrato:

- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 4.000 HORAS DA CARREGADEIRA DE PNEUS COM CAPACIDADE DE 3,40 M³
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 69.000 HORAS DE AJUDANTE DE SERVIÇOS GERAIS.
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 9.000 HORAS DO CAMINHÃO CARROCERIA COM CABINE SUPLEMENTAR PARA TRANSPORTE DE NO MÍNIMO 10 PASSAGEIROS.
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 2.000 HORAS DO CAMINHÃO GUINDAUTO (TIPO MUNCK), COM CESTO AÉREO SIMPLES.
- EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE 10.000 M² DE GRAMA ESMERALDA, SÃO CARLOS OU CURITIBANA, EM PLACAS.

8.20.5.1 A comprovação poderá ser realizada por um ou mais atestados, admitido o somatório, e deverá evidenciar a capacidade de organização e execução continuada, com regularidade e padrão de qualidade compatíveis.

16.4.5 Será exigida comprovação de aptidão técnico-operacional relativa à parcela de maior relevância do objeto, entendida como o núcleo operacional da contratação, consistente na execução contínua e integrada de serviços de manutenção de áreas verdes, infraestrutura e limpeza urbana, incluindo, de forma compatível com o porte do contrato:

- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 4.000 HORAS DA CARREGADEIRA DE PNEUS COM CAPACIDADE DE 3,40 M<sup>3</sup>
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 69.000 HORAS DE AJUDANTE DE SERVIÇOS GERAIS.
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 9.000 HORAS DO CAMINHÃO CARROCERIA COM CABINE SUPLEMENTAR PARA TRANSPORTE DE NO MÍNIMO 10 PASSAGEIROS.
- PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE 2.000 HORAS DO CAMINHÃO GUINDAUTO (TIPO MUNCK), COM CESTO AÉREO SIMPLES.
- EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE 10.000 M<sup>2</sup> DE GRAMA ESMERALDA, SÃO CARLOS OU CURITIBANA, EM PLACAS.

16.4.5.1 A comprovação poderá ser realizada por um ou mais atestados, admitido o somatório, e deverá evidenciar a capacidade de organização e execução continuada, com regularidade e padrão de qualidade compatíveis.

Ocorre que tais exigências, embora revestidas de uma aparente fundamentação técnica, configuram flagrante ilegalidade material e grave restrição à competitividade do certame. A Administração Pública, ao desenhar referidas cláusulas, impõe a comprovação de experiência pretérita relativa a insumos e meios executivos acessórios (máquinas e veículos), e não da efetiva capacidade na execução dos serviços finalísticos que compõem o escopo central do objeto licitado.

Posto isto, a manutenção de referidas exigências configura grave e insanável ilegalidade técnica e jurídica, por três motivos fundamentais.

#### **A) Violação expressa ao Artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 – Distinção legal entre capacidade operacional e disponibilidade de equipamentos**

Por fim, cumpre destacar que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos impede expressamente que a Administração exija atestados de capacidade técnico-operacional para comprovação de posse ou horas de maquinários. Com efeito, o Artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece uma distinção clara entre a comprovação da capacidade executiva (feita mediante certidões e atestados) e a comprovação da disponibilidade de equipamentos (feita mediante mera indicação de disponibilidade):

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: (...)

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

A sistemática legal é evidente: enquanto o inciso II do caput do Artigo 67 restringe a exigência de atestados à comprovação da "capacidade operacional na execução de serviços similares", o inciso III remete a demonstração do aparelhamento e das máquinas adequadas e disponíveis à mera "indicação" ou "declaração de disponibilidade", a ser apresentada no momento oportuno.

O edital impugnado, contudo, promove indevida fusão entre institutos jurídicos distintos, convertendo requisito de disponibilidade operacional em requisito de experiência pretérita, em frontal violação à legislação de regência.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) condena terminantemente o estabelecimento de exigências de atestados para comprovação quantitativa de meios executivos e equipamentos:

TCU — Acórdão 3.599/2015 – Plenário

“Cláusulas do edital fixando quantitativos mínimos como comprovação de capacidade técnica em afronta ao que prevê o Enunciado 263 da Súmula de Jurisprudência do TCU. Restrição à competitividade do certame devidamente caracterizada.”

TCU — Acórdão 965/2012 – Plenário

“A restrição indevida ao caráter competitivo do certame por conta de exigências de qualificação técnica em desconformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a licitação enseja a aplicação de multa aos responsáveis.”

Exigir atestados contendo quantitativos mínimos de “horas de carregadeira”, “horas de caminhão munck” ou “horas de caminhão carroceria” significa transformar meios executivos acessórios em parcela central da qualificação técnica, em manifesta desconformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Nessa mesma linha, o § 1º do Artigo 67 impõe limites rigorosos às exigências habilitatórias, determinando que elas devem se restringir estritamente às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto:

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

Ora, o fornecimento de horas de carregadeira, caminhão ou caminhão munck constitui mero meio executivo, acessório e instrumental para a realização do serviço principal (manutenção e revitalização de áreas verdes). Tais insumos não representam, por si sós, as "parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo" da contratação. Exigir atestados retroativos de horas de operação de maquinários viola frontalmente a proporcionalidade exigida pelo legislador federal, onerando excessivamente as licitantes com exigências burocráticas alheias à complexidade técnica do serviço finalístico.

O Tribunal de Contas da União, em recente e lapidar julgado proferido já sob a égide da Lei nº 14.133/2021, sepultou em definitivo a possibilidade de exigência de comprovação quantitativa de equipamentos em sede de atestados de capacidade técnica, consolidando o entendimento no sentido de que tais exigências devem limitar-se à mera indicação de disponibilidade, conforme exarado no Acórdão TCU nº 2.400/2023 – Plenário.

A ilegalidade se torna ainda mais evidente porque “horas de equipamento” não constituem parâmetro idôneo para aferição da efetiva capacidade técnica necessária à execução do objeto contratual.

A utilização de maquinário representa mero insumo operacional acessório, incapaz de demonstrar, por si só, expertise na execução de serviços de engenharia ambiental, manejo arbóreo, manutenção de áreas verdes, paisagismo, revitalização urbana, coordenação operacional, planejamento técnico ou gerenciamento de equipes.

Em outras palavras, a comprovação de utilização pretérita de equipamentos não se confunde com a demonstração da capacidade técnica necessária à execução dos serviços finalísticos licitados.

Seguir caminho diverso importaria em evidente violação ao princípio da ampla competitividade e da isonomia, na medida em que a Administração restringe o universo de competidores com base em critérios de logística operacional (disponibilidade de maquinário no passado) e não de competência técnica (capacidade de gerir e executar o serviço de engenharia ambiental).

Por fim, a exigência de comprovação de quantitativo mínimo de horas de equipamentos por meio de atestados de capacidade técnica deve ser imediatamente excluída, devendo ser substituída pela mera declaração/indicação de disponibilidade das máquinas adequadas para o início da execução do contrato, nos termos do Artigo 67, inciso III, da Lei nº 14.133/202, restringindo-se os atestados de capacidade técnica aos serviços efetivamente relevantes e pertinentes ao objeto contratado.

## **B) Da Impossibilidade Jurídica e Material de Registro de Atestados de Locação de Equipamentos no CREA/CONFEA — Inexistência de Natureza de Engenharia**

Como primeiro ponto de contrariedade, cumpre registrar que o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) é uma autarquia voltada à fiscalização e ao registro do exercício de profissões de engenharia e agronomia, nos termos da Lei Federal nº 5.194/1966. A atividade de registro técnico restringe-se, por força de lei, a obras e serviços técnicos de engenharia. Atualmente, a matéria é disciplinada pela novel Resolução CONFEA nº 1.137, de 31 de março de 2023 (a qual revogou expressamente a antiga Resolução nº 1.025/2009), que regulamenta a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o Acervo Técnico Profissional (CAT) e a Certidão de Acervo Técnico-Operacional (CAÓ).

Nesse aspecto, a doutrina especializada esclarece com precisão as inovações regulatórias do conselho profissional:

"A Resolução Confea nº 1.137, de 31 de março de 2023, que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), o Acervo Técnico Profissional (CAT) e o Acervo Técnico-Operacional, entre outras providências, revogou a Resolução Confea nº 1.025, de 20 de outubro de 2009."

Ocorre que a simples disponibilização ou locação de equipamentos e veículos sem operador constitui negócio jurídico estritamente civil e comercial, nos moldes do Artigo 565 do Código Civil brasileiro, carecendo, de forma absoluta, de natureza de engenharia. Trata-se de atividade que, por não configurar prestação de serviço técnico de engenharia ou arquitetura, sequer atrai a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), nos estritos termos do entendimento vinculante sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal:

STF — ARE 1380035 RJ — Publicado em 21/10/2022

É inconstitucional a incidência do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza ISS sobre operações de locação de bens móveis, dissociada da prestação de serviço.

Diante desse cenário, conclui-se que o CREA não emite Certidão de Acervo Técnico (CAT) ou Certidão de Acervo Operacional (CAÓ), tampouco averba atestados que tenham por objeto a simples locação de equipamentos ou o fornecimento isolado de maquinários. Como consequência lógica, ao exigir atestados de capacidade técnico-operacional registrados no conselho competente para comprovar "horas de carregadeiras e caminhões", o Edital impõe uma exigência inexecutável por vias legais, obrigando as licitantes a apresentarem um documento cujo registro é expressamente recusado pela autarquia profissional.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União condena sumariamente a exigência de registros de atestados em conselhos profissionais quando inexistente previsão legal ou material para tanto, reconhecendo o evidente prejuízo ao caráter competitivo:

TCU — REPRESENTAÇÃO 028.044/2014-2 — Publicado em 2016

Constitui restrição indevida ao caráter competitivo da licitação a exigência, para fins de habilitação da licitante, de averbação de atestado de capacidade técnica em entidade de fiscalização profissional, sem que a lei estabeleça mecanismo pelo qual a referida entidade possa manter registro sobre cada trabalho desempenhado por seus afiliados, de modo a verificar a fidedignidade da declaração prestada por terceiro

Desse modo, a imposição de apresentação de atestados registrados em conselho profissional sobre insumos desprovidos de natureza técnica (horas de maquinário) constitui barreira intransponível e eivada de nulidade insanável.

### **C) O desvirtuamento do objeto e a inversão da lógica competitiva**

A exigência combatida promove evidente desvirtuamento da finalidade da qualificação técnico-operacional.

O objeto licitado consiste na execução de serviços relacionados à manutenção de áreas verdes, revitalização urbana, paisagismo e serviços correlatos.

Todavia, ao exigir atestados específicos vinculados a quantitativos mínimos de horas de equipamentos, a Administração passa a privilegiar experiência relacionada a meios executivos acessórios, e não à efetiva capacidade de execução do objeto principal da contratação.

A consequência prática é incompatível com a finalidade da qualificação técnica.

Uma empresa que possua vasta experiência comercial na disponibilização ou operação de equipamentos pesados poderá atender integralmente às exigências editalícias mesmo sem possuir expertise relevante na execução dos serviços de engenharia ambiental e manutenção de áreas verdes que constituem o núcleo do objeto licitado.

Por outro lado, empresa efetivamente especializada na execução integral dos serviços licitados poderá ser indevidamente inabilitada simplesmente por não possuir atestados segregados contendo quantitativos específicos de horas de maquinário.

Tal sistemática viola frontalmente o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, segundo o qual somente podem ser exigidas qualificações técnicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Equipamentos são meros meios auxiliares e insumos operacionais indispensáveis à consecução do serviço, e jamais o objeto final em si. A experiência técnica operacional deve, obrigatoriamente, ser aferida em relação à capacidade de realizar a atividade finalística, qual seja, a gestão, a execução e a entrega dos serviços de manutenção de áreas verdes, e não sobre a capacidade financeira ou logística de alugar, operar ou imobilizar frotas de equipamentos.

No caso concreto, a exigência de quantitativos mínimos de horas de equipamentos específicos não se revela indispensável à comprovação da aptidão técnica das licitantes, constituindo restrição excessiva, desarrazoada e incompatível com os princípios da competitividade e da ampla participação.

#### D) Da violação à jurisprudência consolidada do TCU e à súmula 263

A Súmula 263 do Tribunal de Contas da União estabelece que a exigência de quantitativos mínimos para fins de qualificação técnico-operacional somente é admissível quando vinculada às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado.

Dispõe a Súmula 263 do TCU:

“Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes.”

No presente caso, entretanto, os quantitativos exigidos não se referem à execução de parcelas tecnicamente relevantes do objeto, mas sim a meros meios executivos acessórios, circunstância que desborda completamente dos limites admitidos pela jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

#### IV.2 – Da Vedação Injustificada à Participação de Consórcios

O item 17 do instrumento convocatório e o item 4 do Anexo I (Termo de Referência) vedam, de forma peremptória, a participação de empresas sob a forma de consórcio no presente certame. Para tentar conferir uma aparência de legalidade à restrição, a Administração recorre a justificativas de ordem puramente genérica e abstrata, amparando-se na suposta necessidade de "execução integrada", "coordenação centralizada", "uniformidade metodológica" e "responsabilização direta".

##### 4. MOTIVAÇÃO:

Quanto à vedação à participação de empresas sob a forma de consórcio, esta se justifica em razão das características técnicas e operacionais do objeto, que exigem execução integrada, coordenação centralizada, uniformidade metodológica e responsabilização direta e objetiva da contratada. A execução por múltiplas empresas consorciadas poderia comprometer a eficiência da gestão contratual, dificultar a fiscalização, fragmentar responsabilidades e gerar riscos à continuidade dos serviços, não se mostrando necessária diante da ausência de complexidade técnica extraordinária ou vulto que justifique tal ampliação competitiva.

##### 17. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO:

- 17.1. Não será permitida a participação de empresas reunidas em consórcio na presente licitação.
- 17.2. A vedação à participação de consórcios justifica-se em razão das características do objeto da contratação, que consiste na prestação de serviços contínuos de manutenção de áreas verdes, capina, roçagem, raspagem de vias e demais serviços de limpeza pública, os quais possuem natureza operacional e são amplamente executados por empresas do setor de forma individual.
- 17.3. Considera-se ainda que a admissão de consórcios, no presente caso, não se mostra necessária para garantir a competitividade do certame, tampouco para viabilizar a execução do objeto, podendo inclusive acarretar maior complexidade na gestão e fiscalização contratual.
- 17.4. Dessa forma, a vedação à participação de empresas em consórcio observa os princípios da eficiência, da competitividade e da boa gestão contratual, não representando restrição indevida à ampla participação de interessados.

Ocorre que tal vedação configura patente ilegalidade e evidente cerceamento à competitividade, na medida em que afasta do procedimento licitatório empresas qualificadas que, reunidas em consórcio, poderiam apresentar propostas extremamente vantajosas para o erário.

A restrição imposta choca-se de frente com a lógica inaugurada pela Lei nº 14.133/2021. O novo diploma legal estabelece de forma categórica que a admissão de consórcios é a regra no ordenamento jurídico nacional, sendo a sua vedação uma medida excepcional que exige justificação robusta, real e pormenorizada no bojo do processo administrativo:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: (...)

Dessa forma, o "dever de motivar" a restrição não se satisfaz com o emprego de fórmulas retóricas vazias ou conceitos jurídicos indeterminados aplicáveis a qualquer contrato administrativo comum (como "facilidade de fiscalização" ou "garantia de uniformidade"). Cada um dos argumentos invocados pela Administração para vedar o consórcio cai por terra diante da própria disciplina fixada pela Nova Lei de Licitações:

- **Da "Coordenação Centralizada" e "Execução Integrada":** O receio de descentralização ou de dificuldades de interlocução operacional com múltiplos consorciados é solvido pelo Artigo 15, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que obriga o consórcio a indicar uma Empresa Líder. Esta empresa assume, por expressa imposição legal, a representação unificada do consórcio perante a Administração Pública. Logo, a interlocução operacional e administrativa permanece estritamente centralizada em uma única figura jurídica, caindo por terra qualquer tese de "embaraço administrativo" ou "comodidade" para fins de fiscalização.
- **Da "Responsabilização Direta":** O argumento de que o consórcio diluiria as responsabilidades contratuais é juridicamente insustentável. O Artigo 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a responsabilidade solidária de todos os integrantes pelas obrigações assumidas em consórcio, tanto na fase de disputa quanto na execução contratual. Do ponto de vista da garantia ao erário, o consórcio é ainda mais protetivo à Administração do que a contratação de uma empresa

isolada, haja vista que todo o patrimônio das consorciadas responde de forma solidária por eventuais inadimplementos ou danos causados.

- **Da "Uniformidade Metodológica":** A metodologia, a padronização e a qualidade dos serviços de manutenção de áreas verdes e revitalização não decorrem da natureza jurídica da executora (seja ela empresa única ou consórcio), mas sim do cumprimento rigoroso das diretrizes técnicas encartadas no Termo de Referência, cuja fiscalização compete exclusivamente ao corpo técnico do município. Admitir o consórcio em nada mitiga as prerrogativas de fiscalização do ente público.

A jurisprudência dos Tribunais de Justiça pátrios, interpretando a incidência do novel Artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, é firme ao decretar a nulidade de cláusulas editalícias que barram consórcios sob motivações genéricas e desprovidas de amparo fático contemporâneo:

TJ-MT — MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL 1020016-04.2025.8.11.0000 — Publicado em 14/10/2025

A vedação genérica à participação em consórcios, sem motivação técnica contemporânea ao edital, viola o art. 15, da Lei n. 14.133/2021 e os princípios da competitividade e da isonomia. (...) Tese de Julgamento: “Na elaboração de editais de licitação, impõe-se: (i) a demonstração de motivação técnica contemporânea para restrições à participação em consórcios ou à competitividade; (...) sob pena de violação aos princípios da legalidade, isonomia, eficiência e julgamento objetivo.”

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União possui jurisprudência histórica e pacífica assentando que a proibição de consórcios deve guardar estrita correlação com a complexidade do objeto, sendo inadmissível em contratações de serviços comuns de manutenção (como áreas verdes, poda, capina e conservação predial), nos quais a ampliação do leque de licitantes deve ser prioritariamente tutelada:


- TCU — Acórdão nº 3.380/2011 – Plenário “A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em certame licitatório é discricionária, porém deve ser devidamente justificada em processo administrativo.”

- TCU — Acórdão nº 2.762/2007 – Plenário “Sempre que possível, é recomendável a divisão do objeto e a aceitação da participação de consórcios em licitação para contratação de serviços de manutenção (...), a fim de viabilizar a participação de maior número de interessados e selecionar a proposta mais vantajosa.”


Destarte, resta evidenciado que o objeto da presente licitação constitui serviço comum e contínuo, destituído de complexidade técnica extraordinária ou singularidade que pudesse excepcionar a regra legal. A vedação imposta no Edital, ao arripio de motivação fática e técnica contemporânea, representa grave e intolerável limitação à competitividade, em franca violação aos postulados da isonomia, da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

### IV.3 – Da Subavaliação do Preço de Referência em Desacordo com o SINAPI

O item 3.1 da Planilha de Quantitativo (Anexo I.1), referente ao insumo "Grama Esmeralda ou São Carlos ou Curitiba, em placas, sem plantio" (código SINAPI 003322), apresenta valor unitário sem BDI de R\$ 14,50/m<sup>2</sup>.

 <b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS</b> Estado do Espírito Santo												
											54/99	
											VALOR TOTAL ITEM 02:	22.195.018,56
3.0	FORNECIMENTO DE MATERIAIS											
3.1	SINAPI 03/2026	003322	GRAMA ESMERALDA OU SAO CARLOS OU CURITIBANA, EM PLACAS, SEM PLANTIO	M <sup>2</sup>	20000,00	12.000,00	4.000,00	4.000,00	20.000,00	R\$ 14,5000	R\$ 18,7200	R\$ 374.400,0000

Entretanto, o Relatório de Preços de Insumos do SINAPI (referência março/2026, localidade Vitória/ES) — base expressamente indicada nos itens 18.6 e 22.2 do Edital — registra para o mesmo código o valor de R\$ 15,40/m<sup>2</sup> (sem desoneração).

 <b>SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil</b>											
RELATÓRIO DE PREÇOS DE INSUMOS   Encargos sociais SEM desoneração: Horista: <b>118,30%</b> Mensalista: <b>73,85%</b>   Mês de Referência: <b>03/2026</b> Localidade: <b>VITÓRIA - ES</b>   Encargos sociais COM desoneração: Horista: <b>102,22%</b> Mensalista: <b>61,06%</b>   Data de emissão: <b>10/04/2026</b>											
Código Família	Coeficiente	Código Insumo	Descrição do Insumo	Unid.	Origem de Preço	Preços (R\$)					
						SEM desoneração	COM desoneração				
003288	20,0000000	003287	FORRO DE MADEIRA CUMARU/PIPE CHAMPANHE OU EQUIVALENTE DA REGIAO, ENCAIXE MACHO/FEMEA COM FRISO, *10 X 1* CM (SEM COLOCACAO)	M2	CR	200,00	200,00				
003288	4,2014705	003283	FORRO DE MADEIRA PINUS OU EQUIVALENTE DA REGIAO, ENCAIXE MACHO/FEMEA COM FRISO, *10 X 1* CM (SEM COLOCACAO)	M2	CR	42,01	42,01				
003288	0,6044117	013587	MEIA CANA DE MADEIRA PINUS OU EQUIVALENTE DA REGIAO, ACABAMENTO PARA FORRO PAULISTA, *2,5 X 2,5* CM	M	CR	6,04	6,04				
<b>003318</b>	<b>1,0000000</b>	<b>003318</b>	<b>GRADE DE DISCOS MECANICA 20X24" COM 20 DISCOS 24" X 6MM COM PNEUS PARA TRANSPORTE</b>	<b>UN</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>				
003318	1,2755102	036529	GRADE DE DISCOS COM CONTROLE REMOTO, REBOCAVEL, COM 24 DISCOS 24" X 6 MM, COM PNEUS PARA TRANSPORTE	UN	-	-	-				
003318	1,3520408	013726	VASSOURA MECANICA REBOCAVEL COM ESCOVA CILINDRICA LARGURA UTIL DE VARRIMENTO = 2,44M	UN	-	-	-				
<b>003322</b>	<b>1,0000000</b>	<b>003322</b>	<b>GRAMA ESMERALDA OU SAO CARLOS OU CURITIBANA, EM PLACAS, SEM PLANTIO</b>	<b>M2</b>	<b>C</b>	<b>15,40</b>	<b>15,40</b>				

A divergência gera uma subavaliação de R\$ 0,90/m<sup>2</sup>, correspondente a aproximadamente 5,85% do valor do insumo. Considerando o quantitativo estimado de 20.000 m<sup>2</sup>, o impacto financeiro da divergência alcança R\$ 18.000,00 sem incidência de BDI, chegando a aproximadamente R\$ 23.200,00 após aplicação do percentual de BDI previsto no edital.

A inobservância dos custos de referência oficiais viola frontalmente o Decreto 7.983/2013, que se aplica subsidiariamente em contratos municipais, quando o edital expressamente adota o SINAPI como referência, sendo:

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

A manutenção de preços subdimensionados compromete a exequibilidade das propostas, fomenta futuros pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e eleva o risco de contratação inexecutável, em afronta aos princípios da eficiência, economicidade e planejamento.

Nesse sentido:

TCU — ACORDAO 13402024 — Publicado em 2024

INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO DECRETO 7.983/2013 NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DA CONTRATAÇÃO.

Dessa forma, faz-se imprescindível a retificação da planilha orçamentária para adequação do valor do insumo aos parâmetros oficiais do SINAPI adotados pelo próprio instrumento convocatório.

## V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) O conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e cabível;
- b) No mérito, o seu total provimento, determinando-se a retificação do Edital para:
  - b.1) Excluir a exigência de atestados de capacidade técnica relativos a quantitativos de horas de utilização de equipamentos (carregadeiras, caminhões carroceria e munck nos itens 8.20.5 e 16.4.5), substituindo-a pela mera indicação ou declaração de disponibilidade futura do aparelhamento adequado, nos estritos termos do Artigo 67, inciso III, da Lei nº 14.133/2021;
  - b.2) Excluir a vedação à participação de empresas em consórcio (item 17), em observância aos princípios da competitividade e da isonomia;

b.3) Corrigir o valor unitário do item 3.1 da Planilha de Quantitativo (código SINAPI 003322) para R\$ 15,40/m<sup>2</sup> (sem BDI), adequando-o aos valores oficiais do SINAPI referência março/2026 para Vitória/ES.

c) A republicação do instrumento convocatório, com a consequente reabertura dos prazos legais, nos termos da legislação aplicável.

A manutenção das cláusulas impugnadas, além de afrontar os princípios da ampla competitividade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa, poderá acarretar grave restrição ao caráter competitivo do certame, sujeitando o procedimento a futura anulação pelos órgãos de controle externo.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Linhares-ES 27 de maio de 2026.

---

**MULTIFACE SERVIÇOS E PRODUÇÕES LTDA**

**CNPJ nº 17.543.423/0001-50**

**Caio Faria Donatelli**

**Representante Legal**