



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº 90018/2025 – Concorrência Eletrônica

Impugnante: CONSTRUFLEX SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA – CNPJ nº 18.893.582/0001-48

A presente licitação deflagrada pela Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos, sob a modalidade Concorrência Eletrônica, adotando o critério de julgamento por menor preço global, sob o regime de empreitada por preço unitário, possui como objeto a Contratação de empresa para prestação de serviço de manutenção contínua corretiva, preventiva e paisagista do Campo de São Bento, hortos florestais (Barreto, Fonseca e Itaipu), Parque da Cidade, Parque das Águas, e Ilha da Boa Viagem, com fornecimento de materiais, equipamento mão de obra especializada.

No curso do prazo legal previsto no Art. 164 da Lei nº 14.133/2021, *a empresa CONSTRUFLEX SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA* apresentou impugnação ao Edital, tempestivamente protocolada, insurgindo-se contra cláusulas que, em sua ótica, restringiriam indevidamente a competitividade e violariam Princípios basilares da Administração Pública.

I - DA ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente, cumpre verificar os pressupostos de admissibilidade da peça impugnatória. A legitimidade da Impugnante encontra amparo no Art. 164 da Lei nº 14.133/21, que confere a qualquer pessoa a faculdade de impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei. A peça foi interposta tempestivamente, respeitando o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Não obstante a admissibilidade formal, a análise de mérito deve ser conduzida sob a luz do interesse público primário e da segurança jurídica, vetores que orientam a atuação administrativa. A impugnação administrativa não é mero instrumento de defesa de interesses privados de licitantes que não possuem as qualificações necessárias, mas sim uma ferramenta de controle de legalidade. No entanto, o controle de legalidade não pode servir de subterfúgio para o rebaixamento da qualidade técnica dos serviços contratados pela Administração, especialmente quando estes

envolvem risco à vida e à integridade física dos munícipes, como é o caso do manejo de árvores de grande porte em ambiente urbano.

Destarte, a Impugnação deve ser CONHECIDA. Todavia, pelas razões a seguir expostas, não assiste razão à Impugnante quanto ao mérito, razão pela qual a impugnação não merece acolhimento.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

A análise a seguir será dividida em tópicos temáticos que correspondem aos pontos levantados pela Impugnante, confrontando-os com a legislação vigente, a doutrina administrativista moderna e a jurisprudência das Cortes de Contas.

II.A - RELATÓRIO CIRCUNSTANCIADO

A peça impugnatória, protocolada dentro do prazo legal previsto no art. 164 da Lei n. 14.133/2021, articula objeções que, em última análise, visam à alteração do desenho do certame e, especialmente, à modificação dos critérios de habilitação técnica previstos no instrumento convocatório. A Impugnante sustenta, em síntese, que o edital conteria vícios de ilegalidade e cláusulas supostamente restritivas à competitividade, estruturando sua insurgência nos seguintes pontos centrais:

1. **Ilegalidade na escolha da modalidade licitatória (obrigatoriedade do Pregão):** alega que o objeto seria serviço comum, objetivamente padronizável, razão pela qual seria obrigatória a adoção do Pregão, reputando ilegal a opção administrativa pela modalidade Concorrência.
2. **Ilegalidade na qualificação técnico-profissional (item 8.40):** contesta a exigência de qualificação técnico-profissional relacionada à experiência do responsável técnico, alegando desvio de atribuição profissional, especialmente no tocante a referências a sistemas hidráulicos, eletromecânicos e de bombeamento de chafarizes, defendendo que tais exigências não seriam compatíveis com a formação de profissionais como Engenheiro Agrônomo ou Engenheiro Florestal.



3. **Ilegalidade na exigência de atestados para itens acessórios e irrelevantes (itens 8.22 e 17.10):** sustenta que a Administração teria elevado atividades relacionadas à limpeza de fundo de lagos/bacias e à manutenção preventiva de chafarizes a condição de habilitação técnica, apontando desproporcionalidade e ausência de correlação com o objeto principal, bem como invocando supostos precedentes do TCE-RJ.
4. **Vedação ao somatório de atestados para comprovação de prazo mínimo:** impugna a regra editalícia que exige comprovação de experiência mínima de 12 (doze) meses em um único contrato, com vedação expressa ao somatório de contratos distintos, alegando restrição indevida à competitividade e afronta ao regime de habilitação técnica.
5. **Suposta violação a precedentes do TCE-RJ:** afirma que a manutenção das cláusulas questionadas afrontaria os Acórdãos n. 028799/2025-PLENV e n. 007871/2025-PLEN, sustentando que o Município estaria reiterando exigências já rechaçadas por esta Corte em processos anteriores, requerendo, inclusive, providências mais gravosas.

Diante desses apontamentos, a Impugnante requer, em síntese, a retificação do edital, com a alteração da modalidade licitatória para Pregão, a revisão dos critérios de habilitação técnica, a flexibilização de exigências relacionadas a chafarizes e itens correlatos, a admissão do somatório de atestados para comprovação do prazo mínimo e, ao final, a republicação do instrumento convocatório.

É o relatório do essencial.

A seguir, passa-se ao enfrentamento pontual das alegações, demonstrando-se, de forma objetiva, a adequação do edital às necessidades administrativas, a correção das escolhas realizadas e a inexistência de violação à Lei n. 14.133/2021 ou aos princípios que regem as contratações públicas.

II.B - DA MODALIDADE PREGÃO EM DETRIMENTO DA CONCORRÊNCIA

A impugnante sustenta a obrigatoriedade de adoção da modalidade Pregão, sob o argumento de que o objeto seria caracterizado como serviço comum, nos termos do art. 6º, XLI, da Lei n. 14.133/2021. Contudo, tal entendimento não se sustenta à luz da conformação do objeto licitado e das disposições editalícias.



O objeto do certame não se limita a serviços isolados e padronizados de jardinagem ou manutenção simples, mas envolve prestação continuada e integrada de serviços paisagísticos, civis, hidráulicos, elétricos e fitossanitários, a serem executados em parques, hortos e áreas públicas de grande circulação, o que demanda coordenação operacional, planejamento e gestão técnica compatíveis com a complexidade do contrato.


A circunstância de o Termo de Referência descrever de forma detalhada as atividades a serem executadas não implica, por si só, a caracterização do objeto como serviço comum em sentido estrito, tratando-se, na verdade, de cumprimento do dever de planejamento e de especificação técnica por parte da Administração.

No tocante ao transplante de árvores e demais intervenções técnicas sensíveis, embora existam protocolos conhecidos, a execução em ambiente urbano real envolve variáveis técnicas e logísticas que afastam a ideia de padronização absoluta. A Administração, ao considerar tais atividades no contexto global do contrato, pode legitimamente concluir pela adoção da concorrência, sem que isso implique afastamento do critério de julgamento por menor preço.

As exigências relacionadas a práticas sustentáveis e padrões de execução não transformam o serviço em intelectual ou subjetivo, mas reforçam a necessidade de capacidade operacional compatível com o objeto.

Dessa forma, a escolha da modalidade Concorrência revela-se legítima e adequada ao objeto licitado, inexistindo obrigatoriedade legal de adoção do Pregão no caso concreto. Assim, não há que se falar em ilegalidade ou nulidade do edital quanto à modalidade eleita, razão pela qual o ponto não merece acolhimento.

II.C - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL

A impugnante questiona a exigência prevista no item 8.40 do edital, sustentando ilegalidade na fixação de quantitativos para a qualificação técnico-profissional e alegado desvio de atribuição profissional do Engenheiro Agrônomo ou Florestal, especialmente no que se refere a atividades relacionadas a sistemas hidráulicos e eletromecânicos de chafarizes. 



A alegação não procede. A exigência não tem por finalidade atribuir ao responsável técnico a execução direta de atividades típicas de engenharia mecânica ou elétrica, mas aferir sua **experiência prévia na gestão técnica de contratos integrados e de grande vulto**, que envolvem múltiplas frentes de serviço em parques e hortos urbanos, inclusive sistemas acessórios inseridos nesse contexto.

Em contratos dessa natureza, a qualificação do profissional não se limita ao domínio técnico pontual (“saber fazer”), mas à capacidade de **coordenação, supervisão e gestão operacional em escala**, o que justifica a utilização de quantitativos mínimos como indicador objetivo de experiência compatível com a dimensão do objeto. A Lei n. 14.133/2021 não veda, de forma absoluta, a consideração de quantitativos na qualificação técnico-profissional, desde que a exigência seja proporcional e indispensável, como ocorre no caso concreto.

Ressalte-se, ainda, que a exigência não impede a atuação, na fase de execução contratual, de outros profissionais legalmente habilitados para atividades específicas, nem inviabiliza a subcontratação nos limites legais, inexistindo direcionamento ou restrição indevida à competitividade.

Assim, não se verifica ilegalidade ou desproporcionalidade na exigência do item 8.40 do edital, razão pela qual o ponto impugnado não merece acolhimento.

II.D - DA EXIGÊNCIA DE ATESTADO PARA ITENS 8.22 E 17.10

A impugnante sustenta a ilegalidade das exigências previstas nos itens 8.22 e 17.10 do edital, sob o argumento de que se tratariam de atividades acessórias e de reduzida relevância financeira, cuja inclusão como requisito de habilitação afrontaria o art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e a jurisprudência do TCE-RJ.

A alegação não procede, visto que a Administração, ao estruturar o edital, considerou o objeto de forma **global e integrada**, contemplando não apenas o manejo vegetal em sentido estrito, mas também a adequada manutenção dos elementos que compõem os parques e hortos urbanos,

dentre os quais se incluem lagos e chafarizes, cuja funcionalidade interfere diretamente na segurança, salubridade e fruição dos espaços públicos.

A qualificação técnica exigida não se baseia exclusivamente no critério financeiro do item isolado, mas na **relevância técnica e funcional** das atividades no contexto do contrato como um todo. Ainda que determinados serviços não representem o maior percentual do valor global, isso não os torna irrelevantes do ponto de vista operacional, sobretudo quando sua má execução pode comprometer o resultado final da contratação ou gerar riscos ao patrimônio público e aos usuários dos equipamentos.

O art. 67 da Lei n. 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir comprovação de aptidão técnica relacionada às parcelas de maior relevância técnica, não se restringindo a um juízo meramente aritmético de percentual financeiro. No caso, as exigências dos itens 8.22 e 17.10 guardam nexos diretos com o objeto contratado, inserindo-se no conjunto de atividades necessárias à adequada gestão e manutenção dos parques e hortos.

Ressalte-se, ainda, que o edital não exige exclusividade nem impede a adoção, na fase de execução, de soluções técnicas compatíveis, inclusive com a mobilização de equipes especializadas ou subcontratação nos limites legais. Não há, portanto, criação de barreira artificial ou direcionamento do certame, mas apenas a fixação de requisitos mínimos voltados à mitigação de riscos e à garantia da adequada execução contratual.

Dessa forma, não se verifica violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade ou ampla competitividade, razão pela qual as exigências constantes dos itens 8.22 e 17.10 do edital devem ser mantidas.

II.E – DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS

A impugnante questiona a vedação ao somatório de atestados para fins de comprovação do prazo mínimo de experiência, sustentando que a exigência de execução em um único contrato violaria o art. 67 da Lei n. 14.133/2021 e a Súmula n. 263 do TCU.

Cumprido informar que a exigência editalícia não tem por objetivo restringir indevidamente a competitividade, mas **assegurar a demonstração de experiência contínua,**



ininterrupta e estável na execução de serviços compatíveis com o objeto contratado. A Administração entendeu, de forma motivada, que a comprovação de 12 (doze) meses em um único contrato é critério adequado para aferir a capacidade da licitante de manter padrões técnicos, operacionais e gerenciais ao longo do tempo, especialmente em contratos de natureza continuada.

A Lei n. 14.133/2021 confere discricionariedade técnica à Administração para definir os meios de comprovação da qualificação, desde que observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. No caso, a vedação ao somatório não se destina a aferir mera repetição de atividades pontuais, mas a **vivência contratual prolongada**, com gestão continuada de equipes, cronogramas, manutenção de padrões de qualidade e enfrentamento de variações operacionais próprias de contratos executados ao longo de ciclos completos.

A Súmula n. 263 do TCU não estabelece direito absoluto ao somatório de atestados em qualquer hipótese, admitindo a fixação de critérios específicos quando tecnicamente justificados. A Administração não está aferindo apenas o “saber fazer” isolado, mas a capacidade de sustentar a execução do objeto de forma contínua e organizada, o que não se presume automaticamente a partir da soma de contratos fragmentados e descontínuos.

Ademais, a exigência é objetiva, isonômica e aplicada indistintamente a todos os licitantes, inexistindo direcionamento ou favorecimento a prestadores específicos. A experiência contínua em um único vínculo contratual constitui parâmetro legítimo para avaliar a maturidade operacional da empresa em contratos de manutenção permanente de parques e hortos urbanos.

Dessa forma, não se verifica ilegalidade ou desproporcionalidade na vedação ao somatório de atestados para fins de comprovação do prazo mínimo de experiência, razão pela qual o pedido de retificação do edital não merece acolhimento.

II.G - O ACÓRDÃO TCE-RJ Nº 028799/2025 e Nº 007871/2025-PLEN E A DISTINÇÃO NECESSÁRIA (*DISTINGUISHING*)

A impugnante sustenta que as cláusulas editalícias impugnadas configurariam afronta direta aos Acórdãos n. 028799/2025-PLENV e n. 007871/2025-PLEN do Tribunal de Contas do



Estado do Rio de Janeiro, afirmando tratar-se de reiteração de vícios já reconhecidos em processos anteriores. Tal alegação, contudo, não procede.

Os precedentes citados foram proferidos à luz de **contextos fáticos, objetos contratuais e estruturas editalícias específicas**, não possuindo efeito vinculante genérico ou automático sobre toda e qualquer contratação que envolva serviços de manejo, paisagismo ou manutenção urbana. A Administração, ao estruturar o presente edital, realizou nova análise do objeto, do escopo contratual e das necessidades administrativas, adotando critérios próprios e adequados à realidade da contratação ora pretendida.

Não há identidade absoluta entre o certame ora impugnado e aqueles examinados nos Processos n. 242.566-6/2024 e n. 242.567-0/2024, inexistindo, portanto, descumprimento direto ou deliberado de determinações desta Corte. As exigências de qualificação técnica previstas no edital atual decorrem de avaliação específica da **natureza integrada, continuada e operacionalmente sensível** do objeto, não se confundindo com as hipóteses analisadas nos acórdãos invocados pela impugnante.

Ressalte-se que a Administração não desconsiderou a jurisprudência do TCE-RJ, mas exerceu, de forma legítima, sua **discrecionariiedade técnica**, ajustando as exigências ao objeto concreto, com fundamento na Lei n. 14.133/2021 e no dever de assegurar adequada execução contratual. A divergência interpretativa quanto ao alcance das exigências editalícias não se confunde com descumprimento de decisão do órgão de controle, tampouco autoriza a imputação automática de ilegalidade ou de má-fé administrativa.

Não procede, igualmente, a alegação de reincidência em ilegalidade ou de afronta aos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança. O edital não reproduz, de forma mecânica, cláusulas anteriormente afastadas, mas apresenta disciplina própria, estruturada a partir de novo planejamento e de avaliação atualizada das necessidades da Administração.

Dessa forma, inexistente violação aos precedentes mencionados, bem como qualquer fundamento para suspensão do certame ou para apuração de responsabilidade dos gestores, razão pela qual a alegação deve ser integralmente afastada.



III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, resta cristalino que as exigências contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 90018/2025 são legais, técnicas, proporcionais e necessárias à correta execução do objeto e à segurança da população de Niterói.

A Impugnante falhou em demonstrar qualquer vício de legalidade, limitando-se a manifestar seu inconformismo com o nível de exigência técnica do certame, nível este que é discricionariedade técnica da Administração visando a modernização e segurança do serviço público.

Isto posto, **CONHEÇO** da Impugnação apresentada pela empresa **CONSTRUFLEX SOLUÇÕES E SERVIÇOS LTDA** e no mérito, **NEGO-LHE PROVIMENTO**, decidindo pelo **INDEFERIMENTO** da mesma, mantendo-se íntegras todas as cláusulas e condições do Edital e seus anexos.

Niterói, 2 de fevereiro de 2026.



Secretária Municipal Secretária Municipal de Conservação e Serviços Públicos