

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**Pregão Eletrônico nº 90017/2025 - Sistema de Registro de Preços**

**Processo Administrativo nº 9900006731/2026**

**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 de Pregão Eletrônico com Ata de Registro de Preços, adotando o critério de julgamento por menor preço global, sob o regime de empreitada por preço unitário, possui como objeto os serviços de manejo arbóreo, englobando poda, supressão, destocamento, transplante e, crucialmente, o diagnóstico de risco de queda de árvores mediante o emprego de tecnologias de tomografia, além do fornecimento e plantio de espécies vegetais

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 municípios, 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 tríduo legal previsto no art. 164 da Lei n.º 14.133/2021, articula uma série de objeções que visam, em última análise, a suspensão do certame e a modificação dos critérios de habilitação técnica. A Impugnante alega, em síntese, que o edital padece de vícios de ilegalidade e restrição à competitividade, fundamentando seu pleito nos seguintes argumentos centrais:

1. Vício de Publicidade e Transparência: Aponta uma divergência material entre a versão do Edital disponibilizada no site institucional da Prefeitura de Niterói e a versão hospedada no Portal de Compras do Governo Federal (Compras.gov.br) e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A versão do site local estaria desatualizada, omitindo a inclusão da "tomografia computadorizada" como Parcela de Maior Relevância (PMR) e indicando modo de disputa diverso ("Aberto/Fechado" versus "Aberto"). Alega violação ao art. 37, XXI da CF/88 e art. 5º da Lei 14.133/2021.

2. Ilegalidade na Qualificação Técnico-Profissional (Item 8.40): Contesta a exigência de comprovação de quantitativos mínimos (25%) para a qualificação do profissional (Engenheiro Florestal ou Biólogo). Sustenta que a Lei n.º 14.133/2021 (art. 67) vedava a exigência de quantitativos

para a pessoa física, reservando tal prerrogativa apenas para a qualificação técnico-operacional da empresa.

3. Desproporcionalidade da Tomografia como PMR: Aduz que a elevação da "Tomografia Arbórea" à categoria de Parcela de Maior Relevância Técnica é ilegal e desproporcional, uma vez que o serviço possui baixa representatividade financeira e física na planilha (2 a 3 unidades/mês), configurando-se como acessório. Invoca o Acórdão n.º 028799/2025-PLENV do TCE-RJ como precedente impeditivo.

4. Desvio de Finalidade e a Lei n.º 15.299/2025: Argumenta que a Administração justifica a exigência tecnológica com base na necessidade de instrução de laudos para atendimento à Lei Federal n.º 15.299/2025, que versa sobre a autorização tácita para poda em caso de risco. A Impugnante classifica isso como desvio de finalidade, alegando que a qualificação técnica não pode servir para subsidiar demandas privadas ou suprir omissões estatais.

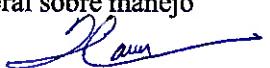
5. Restrição Indevida à Subcontratação: Alega que, ao classificar a Tomografia como PMR, o edital implicitamente veda a subcontratação deste serviço, obrigando empresas de manejo a possuírem tecnologia diagnóstica própria, o que feriria a eficiência e a realidade de mercado.

6. Generalização das Parcelas de Maior Relevância: Critica o fato de a Administração ter classificado quase a totalidade dos itens da planilha (Poda, Remoção, Tomografia) como de "Maior Relevância", desvirtuando o conceito de excepcionalidade previsto na legislação.

Diane desses apontamentos, a Impugnante requer a suspensão do certame, a revisão das cláusulas atacadas, a exclusão da exigência de quantitativos profissionais e da tomografia como PMR, e a republicação do instrumento convocatório.

É o relatório do essencial.

A análise técnica das razões apresentadas pela Impugnante revela uma interpretação equivocada dos institutos jurídicos, uma leitura descontextualizada da complexidade do objeto licitado e um desconhecimento das implicações práticas da recente legislação federal sobre manejo arbóreo.



A seguir, demonstra-se, ponto a ponto, a higidez do Edital n.º 90017/2025, o qual foi elaborado em estrita consonância com o interesse público e a modernização necessária da gestão urbana.

## **II.B - DA PRELIMINAR DE PUBLICIDADE: A SUPREMACIA DO PNCP E O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO À PLATAFORMA OFICIAL**

A Impugnante inaugura sua peça com uma preliminar de nulidade baseada na divergência entre o arquivo do edital no site da Prefeitura e o arquivo no Compras.gov.br. Alega que tal fato fere a transparência e impede o conhecimento das regras.

Data vénia, tal argumento é superável à luz da sistemática da Lei n.º 14.133/2021 e do princípio da instrumentalidade das formas.

- **O PNCP como Fonte Primária e Autêntica de Publicidade**

A Nova Lei de Licitações (NLLC) operou uma mudança paradigmática na publicidade dos atos administrativos. O art. 174 da Lei n.º 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como o sítio eletrônico oficial para a divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela lei.

*Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei.*

Ao contrário do regime anterior (Lei 8.666/93), onde a publicidade era fragmentada em diários oficiais e murais, a NLLC confere ao PNCP o status de repositório oficial de validade e eficácia. O art. 54 da mesma lei reforça que a publicidade do edital se dá mediante divulgação no PNCP.

No caso em tela, a própria Impugnante reconhece em sua peça 1 que a versão correta, atualizada e completa (incluindo a tomografia como PMR e o modo de disputa "Aberto") estava disponível no Compras.gov.br e no PNCP. A divergência apontada reside no site institucional da



Prefeitura (niteroi.rj.gov.br), que, por um lapso operacional (erro material), manteve uma versão anterior ou link quebrado.

Ora, em um cenário de divergência entre a plataforma local (site da prefeitura) e a plataforma nacional oficial e transacional (PNCP/Compras.gov.br), onde a disputa efetivamente ocorrerá, prevalece a informação constante na plataforma oficial. É o Compras.gov.br que operacionaliza o certame; é lá que as propostas são inseridas; é lá que os lances são ofertados.

- A Ausência de Prejuízo (Pas de Nullité Sans Grief)

O Direito Administrativo moderno repudia o formalismo estéril. Para que se declare a nulidade de um ato, é imprescindível a demonstração de prejuízo efetivo (pas de nullité sans grief).

A Impugnante, ao redigir sua peça atacando especificamente a inclusão da Tomografia como PMR e a mudança do modo de disputa, confessa tacitamente que teve acesso à versão correta do Edital. Se ela não tivesse acessado o documento no Compras.gov.br, não teria como impugnar cláusulas que só existem naquela versão.

Portanto, a finalidade da publicidade foi atingida: a licitante tomou conhecimento das regras reais do jogo a tempo de impugná-las e preparar sua proposta. O Tribunal de Contas da União (TCU) possui jurisprudência consolidada no sentido de que falhas na divulgação que não comprometem a competitividade ou a formulação das propostas não ensejam a anulação do certame (vide Acórdão 2.331/2025-Plenário 2 e Acórdão 1.211/2021-Plenário).

Ademais, a alteração do modo de disputa para "Aberto" (sem a fase fechada) amplia a competitividade e a transparência dos lances, não gerando prejuízo que justifique a republicação com reabertura de prazo, visto que a essência do objeto permaneceu inalterada.

Conclusão da Preliminar: A divergência é um erro material sanável no site acessório, não contaminando a validade do edital publicado no meio oficial (PNCP). Rejeito a preliminar.

## II.C - MÉRITO: A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL E A GESTÃO DE ESCALA



Avenida Visconde do Rio Branco, 11 – Ponta D’Areia – Niterói – RJ – CEP: 24020-000.

E-mail: [seconser@seconser.niteroi.rj.gov.br](mailto:seconser@seconser.niteroi.rj.gov.br) – Tel.: 4040-1650 / 4040-1630

[www.seconser.niteroi.rj.gov.br](http://www.seconser.niteroi.rj.gov.br)

A Impugnante contesta o item 8.40 do Edital, que exige comprovação de experiência do profissional (Engenheiro/Biólogo) em quantitativos mínimos (25%). Alega que o art. 67 da Lei 14.133/2021 veda tal prática para pessoas físicas.

A leitura realizada pela empresa é literal e desconectada da complexidade gerencial do contrato em voga.

- A Distinção entre "Saber Fazer" e "Saber Gerir"

O art. 67, § 1º, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que a exigência de atestados será limitada às parcelas de maior relevância. Embora a lei, em regra, foque a exigência de quantitativos na capacidade operacional (da empresa), ela não veda de forma absoluta a aferição da capacidade do profissional em lidar com complexidade.

No manejo arbóreo urbano de uma metrópole como Niterói, a complexidade não reside apenas na técnica de corte de um único indivíduo arbóreo (o que qualquer engenheiro recém-formado saberia supervisionar), mas na Logística de Escala.

Estamos tratando de um contrato de mais de R\$ 36 milhões, que envolve a gestão simultânea de dezenas de equipes, interferências no trânsito, riscos de queda sobre rede elétrica de alta tensão e manejo de milhares de toneladas de resíduos. Um profissional que tenha experiência em podar 10 árvores não possui a mesma qualificação daquele que gerenciou contratos de 10.000 árvores.

Nesse contexto, a exigência de quantitativo para o profissional (25%) funciona como um indicador de complexidade gerencial. O TCU, no Acórdão 2.032/2020-Plenário 5, já pacificou o entendimento de que é lícita a exigência de quantitativos mínimos para a capacidade técnico-profissional quando tal exigência for indispensável para garantir que o profissional detém a expertise necessária para a dimensão do objeto.

Acórdão TCU: "É legal, para a comprovação da capacidade técnico-profissional de licitante, a exigência de quantitativos mínimos, executados em experiência anterior, compatíveis

com o objeto que se pretende contratar, cabendo à Administração demonstrar que tal exigência é indispensável à garantia do cumprimento da obrigação a ser contratada."

A exigência de 25% é razoável e proporcional, situando-se bem abaixo do teto de 50% usualmente admitido para a capacidade operacional, servindo apenas para filtrar profissionais que nunca lidaram com contratos de grande vulto. Retirar essa exigência seria expor a Administração ao risco de ter um contrato milionário gerido por um profissional sem vivência em operações de larga escala.

#### **II.D - DA TOMOGRAFIA ARBÓREA. RELEVÂNCIA TÉCNICA X RELEVÂNCIA FINANCEIRA**

A Impugnante contesta a qualificação da tomografia arbórea como parcela de maior relevância técnica argumentando que seu valor financeiro seria de baixo vulto em relação ao valor estimado para a contratação (menos de 4% do total).

O Art. 67, § 1º da Lei nº 14.133/21 estabelece que a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância técnica **OU** de valor significativo. O uso da disjuntiva "ou" (implícita na Doutrina e explícita na lógica do dispositivo) **permite que a Administração defina como relevante uma parcela de baixo valor financeiro, desde que ela seja crítica para a execução do objeto.**

O Jurista **MARÇAL JUSTEN FILHO** ensina que a relevância técnica diz respeito à complexidade e ao risco da atividade. Uma atividade pode custar pouco, mas se for mal executada, pode comprometer todo o resultado ou gerar danos catastróficos.

De toda sorte, **NÃO PROCEDE A ALEGAÇÃO** de que o serviço de tomografia computadorizada de elementos arbóreos constitua parcela acessória, irrelevante ou de reduzido impacto econômico.

Conforme demonstrado na planilha orçamentária do Anexo VI – Grupo 01, o serviço de tomografia arbórea representa 9,64% do valor total estimado para o Grupo 01, percentual que ultrapassa significativamente o patamar de 4% mencionado no Art. 67, §1º da Lei nº 14.133/21. *Lau*

Ademais, a tomografia de impulso (ou sônica) é uma tecnologia não destrutiva que permite "ver" o interior do tronco da árvore. Ela mede a velocidade de propagação de ondas sonoras: a madeira sadia transmite o som rapidamente; a madeira podre ou oca retarda a onda. O *software* processa esses dados e gera uma imagem (tomografia) colorida indicando as áreas de risco.

Trata-se, portanto, de parcela de expressiva relevância econômica, além de elevada relevância técnica, uma vez que a tomografia arbórea é instrumento fundamental para:

- avaliação da estabilidade estrutural das árvores;
- diagnóstico da fitossanidade;
- definição técnica de poda, supressão ou manutenção; e,
- mitigação de riscos à segurança da população e ao patrimônio público.

É certo que a decisão de suprimir (cortar) uma árvore centenária é irreversível, enquanto a decisão de mantê-la pode ser arriscada. O laudo visual é subjetivo e falho. A tomografia, portanto, oferece prova científica auditável. Se uma árvore cai e atinge um cidadão, o Município será certamente responsabilizado. Se o Município possuir um laudo tomográfico atestando a saúde da árvore, sua defesa jurídica passa a ser mais robusta e técnica. E se o laudo tomográfico indicar risco e a árvore for removida, vidas poderão ser salvas.

E, neste sentido, a operação do tomógrafo e, principalmente, a interpretação dos tomografias exigem qualificação. Um operador inexperiente pode posicionar os sensores incorretamente ou interpretar uma madeira de baixa densidade natural como podridão, levando ao corte desnecessário de árvores saudáveis (dano ambiental) ou à manutenção de árvores perigosas (risco civil).

Cidades como São Paulo, Campinas e Piracicaba já tratam a tomografia como item essencial em seus contratos de manejo, justamente pela capacidade de prevenir tragédias.<sup>123</sup>



<sup>1</sup> EDITAL DE LICITAÇÃO - Prefeitura, acessado em janeiro 19, 2026, [https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/meio\\_ambiente/01\\_edital-prg\\_eletronico\\_00\\_25\\_serv-tomografia-arboarea-pdf](https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/meio_ambiente/01_edital-prg_eletronico_00_25_serv-tomografia-arboarea-pdf)

<sup>2</sup> Prefeitura realiza tomografia na Sapucaia para avaliar saúde da árvore, acessado em janeiro 19, 2026, <https://piracicaba.sp.gov.br/noticias/prefeitura-realiza-tomografia-na-sapucaia-para-avaliar-saude-da-arvore/>

<sup>3</sup> Para evitar tragédias, Campinas implanta tomógrafo e prevê mapear árvores com maior risco em até 6 anos | G1, acessado em janeiro 19, 2026, <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2024/10/16/para-evitar-tragedias-campinas-implanta-tomografo-e-preve-mapear-arvores-com-maior-risco-em-ate-6-anos.ghtml>

Destarte, exigir atestado de capacidade técnica para tomografia não visa restringir o mercado, mas garantir que a empresa vencedora saiba operar a ferramenta que define a segurança da população. Permitir que uma empresa aventureira aprenda a fazer tomografia durante o contrato é colocar a população de Niterói como cobaia.

Assim, não subsiste a tese de que a tomografia seria atividade meramente acessória, tampouco que não poderia fundamentar exigências de qualificação técnica compatíveis com o objeto contratado.

## II.E – O IMPACTO DA LEI FEDERAL N.º 15.299/2025 E A IMPRESCINDIBILIDADE DA TECNOLOGIA

A Impugnante acusa a Administração de Desvio de Finalidade ao justificar a exigência técnica com base na Lei n.º 15.299/2025. Este é, talvez, o ponto onde a impugnação mais se distancia da realidade administrativa atual.

- A Nova Dinâmica Legal: Silêncio Administrativo e Risco

A Lei Federal n.º 15.299, sancionada em 22 de dezembro de 2025, alterou profundamente a Lei de Crimes Ambientais. Ela estabeleceu que, em casos de risco de acidente, se o órgão ambiental não responder ao pedido de supressão em 45 dias, a poda/corte considera-se tacitamente autorizada.

*Lei 15.299/2025, Art. 2º, § 2º: "Não incorre em crime quem procede à poda ou ao corte de árvore quando o órgão ambiental responsável não responder de maneira fundamentada, no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias...".*

Esta inovação legislativa impõe ao Município de Niterói um ônus de eficiência brutal. Antes, a inérgia da Administração "protegia" a árvore (pois sem autorização, nada acontecia). Agora, a inérgia da Administração condena a árvore (pois o silêncio autoriza o corte).



Para evitar que particulares ou empresas, munidos de laudos frágeis ou tendenciosos, promovam o abate indiscriminado da arborização urbana alegando "risco", a Prefeitura precisa ter capacidade de resposta técnica rápida e irrefutável.

- A Tomografia como Ferramenta de Defesa do Patrimônio Público

Como a Administração pode contestar um laudo particular que alega "risco iminente" em 45 dias? Apenas com vistoria visual? Não. A vistoria visual é subjetiva e facilmente contestável judicialmente.

A Tomografia Arbórea é a única ferramenta capaz de gerar, em questão de horas, uma "imagem de raio-x" do tronco, provando cientificamente se a árvore está sadia ou comprometida.<sup>6</sup>

Portanto, ao exigir que a contratada domine essa tecnologia, a Administração não está atendendo a "interesses privados", mas sim se aparelhando para exercer seu Poder de Polícia e seu dever de conservação ambiental em um cenário legal onde o tempo é crucial. A exigência é um imperativo de governança e compliance com a nova legislação federal. Retirar a tomografia seria deixar a cidade refém de laudos de terceiros e do silêncio administrativo.

## **II.F - DA SUBCONTRATAÇÃO E O NÚCLEO DURO DA EXECUÇÃO**

A Impugnante alega que a classificação como PMR impede a subcontratação da tomografia, ferindo a eficiência.

O art. 122, § 1º da Lei 14.133/2021 permite que o edital vele a subcontratação de parcelas de maior relevância técnica.<sup>11</sup> Essa vedação é discricionária e, no caso em tela, plenamente justificável.

Se permitíssemos que a empresa vencedora subcontratasse 100% da inteligência diagnóstica (tomografia), estaríamos contratando apenas uma "executor de cortes" (mão de obra braçal) e terceirizando o "cérebro" da operação. Em contratos de risco, a responsabilidade técnica não deve ser fragmentada. A empresa que opera a motosserra deve entender por que está cortando. A integração entre diagnóstico e execução é vital para evitar acidentes operacionais.

Ademais, a tomografia não é uma tecnologia espacial inacessível. É um equipamento de mercado. Empresas de engenharia florestal sérias possuem ou alugam o equipamento e treinam seus quadros. Não há barreira de mercado, há barreira de competência.

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

A Impugnante cita o Acórdão nº 028799/2025-PLENV do TCE-RJ para alegar que a Corte de Contas Estadual vedou a exigência técnica da Tomografia Arbórea. Contudo, é imperioso realizar o *distinguishing* (distinção) entre o precedente citado e o caso concreto.

**O referido Acórdão combate a utilização de tecnologias acessórias irrelevantes para direcionar licitações** (ex: exigir uma certificação de *software* específico para um contrato de limpeza predial). No caso do manejo arbóreo em Niterói, **a tomografia não é acessória; ela é central para a tomada de decisão.**

Ademais, a jurisprudência do TCE/RJ e do TCU converge no sentido de que a inovação tecnológica que traz eficiência e segurança não pode ser barrada sob o pretexto de “*ampliar competitividade*” se essa amplitude significar a contratação de empresas obsoletas. O interesse público na segurança viária e na preservação da vida prevalece sobre o interesse privado de empresas que não se modernizaram.

## **II.H - DA GENERALIZAÇÃO DAS PMRs**

Por fim, quanto à alegação de que "tudo virou PMR", uma análise técnica da planilha desmente a acusação. Os itens elencados como PMR (Poda, Remoção, Tomografia) constituem o core business do contrato. Itens como transporte, destinação final, fornecimento de insumos, administração local e georreferenciamento (citado pela impugnante como complexo, mas operacionalmente secundário ao risco de vida) não foram elevados a tal categoria ou tiveram exigências mitigadas.

A concentração da relevância nos itens de risco (trabalho em altura, eletricidade, queda de árvores) é uma obrigação da Administração para garantir a segurança do trabalho e de terceiros.



Diante de todo o exposto, resta cristalino que as exigências contidas no Edital do Pregão Eletrônico nº 90017/2025 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, 20 de janeiro de 2026.



Dayse Nogueira Monassa

Secretaria Municipal Secretaria Municipal de Conservação e Serviços Públicos