

## RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

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

**Processo Administrativo nº 9900006751/2026**

**Impugnante:** *SENHORINHA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA - ME* (CNPJ: 07.556.394/0001-08)

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 de impulso e penetrografia, além do fornecimento e plantio de espécimes vegetais

No curso do prazo legal previsto no Art. 164 da Lei nº 14.133/2021, a empresa ***SENHORINHA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA - ME*** 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 - DA NATUREZA JURÍDICA DO OBJETO. O CONCEITO DE SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA**

A tese central da Impugnante repousa sobre uma premissa equivocada: a dicotomia absoluta entre serviço comum e serviço de engenharia. A empresa alega que, por ser licitado via Pregão (modalidade para serviços comuns), o objeto não poderia exigir qualificações de engenharia.

Esta interpretação ignora a evolução legislativa consolidada na Lei nº 14.133/21, que expressamente positivou a figura do serviço comum de engenharia. O Art. 6º, XXI, "a" da NLLC traz a definição cristalina que sepulta a controvérsia,

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se: (...)

XXI - serviço de engenharia: aquele que se enquadra nas atividades estabelecidas e regulamentadas por lei como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, e que se classifica em:

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;

O legislador reconheceu que a natureza do serviço comum refere-se à padronização de suas especificações de mercado e não à simplicidade intelectual ou à ausência de risco técnico. Um serviço pode ser padronizável (comum) e, simultaneamente, exigir rigorosa técnica de engenharia para sua execução segura.

O manejo arbóreo em vias públicas enquadra-se perfeitamente nesta categoria: é serviço de engenharia porque a intervenção em seres vivos vegetais, o uso de maquinário de corte, a análise de estabilidade biomecânica e a interferência em infraestrutura urbana são atividades privativas de profissionais habilitados (engenheiros agrônomos, florestais ou biólogos), conforme Lei Federal nº 5.194/66. Assim como, é serviço comum, eis que seus padrões de desempenho (altura de poda, destinação de galhos, cronograma de execução) podem ser objetivamente definidos em edital, sem necessidade de criatividade intelectual complexa em cada intervenção individual.

## II.B - DA INTEGRALIDADE DOS SERVIÇOS A SEREM CONTRATADOS

A Impugnante tenta reduzir o objeto a "*corte de galhos*". Tal simplificação é temerária. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) - documento que baliza o edital e que possui presunção de legitimidade técnica - demonstra que o serviço envolve: **(a)** trabalho em altura (risco de queda do trabalhador - NR 35); **(b)** operação de motosserras e equipamentos de corte (risco de mutilação - NR 12); **(c)** interação com a rede elétrica de alta e média tensão (risco de eletrocussão e "*arco voltaico*"); **(d)** análise de estática da árvore, a saber, o corte incorreto de um galho de sustentação pode alterar o centro de gravidade da árvore, causando sua queda imediata ou futura sobre carros, casas ou pedestres, dentre outros.

Portanto, o enquadramento como serviço comum de engenharia é tecnicamente viável para proteger o interesse público. O uso do Pregão (Art. 29 da Lei 14.133/2021) é lícito justamente

por ser comum, mas a exigência de qualificação de engenharia é mandatória por ser de natureza proeminentemente de engenharia. Não há contradição, mas sim complementaridade normativa.

## **II.C - DA IMPRESCINDIBILIDADE DO REGISTRO PROFISSIONAL (CREA/CRBIO)**

A Impugnante alega a ilegalidade da exigência de registro no CREA ou CRBio, citando uma suposta decisão do TCE-RJ (Processo nº 242.566-6/24) que vedaria tal prática e defendendo que o mercado possui empresas capacitadas sem registro.

A Administração Pública está submetida ao Princípio da Legalidade (Art. 37 da CRFB/88). Não é dado ao gestor público dispensar requisitos previstos em Lei Federal. A Lei Federal nº 5.194/66, que regula as profissões de Engenheiro e Engenheiro Agrônomo, estabelece:

Art. 1º. As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos: (...)

e) aproveitamento e utilização de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária. (...)

Art. 6º. Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

a) a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços público ou privado reservados aos profissionais de que trata esta lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais.

Paralelamente, a Lei nº 6.684/79 regula a profissão de Biólogo, conferindo-lhe competência para atuar em meio ambiente e manejo de vegetação. Se Lei Federal define que a intervenção técnica em recursos naturais (árvores urbanas) é atividade privativa dessas categorias, a empresa que presta tal serviço deve, obrigatoriamente, possuir registro no Conselho fiscalizador competente e responsável técnico habilitado. Uma empresa de serviços gerais que poda árvores sem um engenheiro ou biólogo responsável não está qualificada tecnicamente para a prestação dos serviços almejados.

E melhor sorte não guarda a Impugnante, eis que faz uma leitura distorcida do precedente do TCE/RJ. Em verdade, a Jurisprudência dos Tribunais de Contas (TCU e TCE/RJ) combate a exigência de registro em Conselho que não guarde relação com a atividade-fim ou a exigência cumulativa e desnecessária (ex: exigir CREA e CRA para um serviço de limpeza).

No caso em tela, o Edital exige registro no CREA OU no CRBio. Esta alternatividade é a prova cabal de que a Administração Pública Municipal busca ampliar a competitividade, permitindo que tanto empresas de base agrônômica/florestal (CREA) quanto empresas de base biológica (CRBio) participem.

A Súmula nº 272 do TCU orienta que a exigência de registro deve se limitar aos Conselhos que fiscalizam a atividade básica. A **atividade básica aqui é o manejo de vegetação** (poda, diagnóstico, tratamento fitossanitário). Quem fiscaliza essa atividade? O CREA e o CRBio. Logo, a exigência é legal e necessária. Assim, pode-se concluir que a aptidão técnica para licitar presume a regularidade legal do exercício profissional.

Portanto, a exigência do Subitem 8.32 do Termo de Referência deve ser mantida, por ser reflexo do corolário legal previsto no Art. 67, I da Lei nº 14.133/21.

## **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.

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 (tomograma) 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 tomogramas 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>

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. F - DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA TRANSPORTE DE RESÍDUOS**

---

<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-arborea-pdf](https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/meio_ambiente/01_edital-prg_eletronico_00_25_serv-tomografia-arborea-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>

A Impugnante questiona a legalidade da exigência de Licença Ambiental para transporte de resíduos na fase de habilitação (Subitem 8.39 do TR), argumentando que resíduos de poda (Classe II-A) dispensariam tal rigor ou que a exigência deveria ser apenas contratual.

De início, é fundamental distinguir os tipos de licenciamento, distinção esta que a Impugnante confunde:

- **Tipo A** - Licença do empreendimento (obra): Exemplo: licença para construir uma ponte. Esta só pode ser exigida do vencedor e após o projeto. O TCU veda sua exigência na habilitação.
- **Tipo B** - Licença da atividade empresarial (operação): Exemplo: Licença para operar uma usina de asfalto ou uma frota de transporte de resíduos. Esta é intrínseca à existência regular da empresa no ramo.

O transporte de resíduos em volume industrial exige regulação. No Estado do Rio de Janeiro, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) regula o transporte de resíduos através do Manifesto de Transporte de Resíduos (MTR) e exige que os transportadores estejam cadastrados e regulares.

Ainda assim, quadra esclarecer que **NÃO** há exigência de licença ambiental prévia na fase de habilitação. O edital apenas estabelece obrigações relativas à gestão ambiental adequada e à destinação correta dos resíduos **na fase de execução contratual**, em consonância com a legislação ambiental vigente.

Portanto, uma empresa que não faça a adequada gestão ambiental e à destinação correta dos resíduos operando o transporte de resíduos expõe o Município à responsabilidade solidária por crimes ambientais (Lei 9.605/98), caso o descarte seja feito em locais irregulares (lixões clandestinos), prática comum de empresas informais.

## II.G - DA PLANILHA DE CUSTOS E GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS



A Impugnante alega que a planilha seria omissa quanto aos custos de gerenciamento de resíduos, o que dificultaria a elaboração de propostas e favoreceria empresas locais. Mais uma vez a alegação carece de fundamento técnico. Em serviços de manejo arbóreo, a destinação de resíduos é um custo integrante da composição do preço unitário.

O serviço de "*Poda*" ou "*Remoção*" é precificado considerando o ciclo completo: 1. mobilização da equipe; 2. corte/poda; 3. picagem/trituração; 4. limpeza do local; 5. transporte e destinação final dos resíduos.

Não é obrigatório que haja uma linha específica na planilha chamada "*taxa de aterro*" se o Edital define que o preço unitário da poda deve englobar "*todas as despesas diretas e indiretas*". Cabe à licitante, ao formular sua proposta, calcular a distância até o bota-fora licenciado mais próximo e incluir esse custo no seu preço.

O fato de empresas locais terem, eventualmente, menores custos de transporte (por conhecerem melhor a logística local ou terem bases próximas) é uma vantagem competitiva natural de mercado, não uma irregularidade do edital. A licitação busca a proposta mais vantajosa. Se uma empresa de fora precisa deslocar caminhões por 500km, seu custo será maior, e isso é uma realidade econômica, não jurídica.

A Administração não tem o dever de equalizar custos logísticos para garantir que uma empresa do Estado do Amazonas compita em igualdade de condições com uma do Município de Niterói para um serviço de transporte de galhos. O dever é garantir clareza e objetividade no objeto: "*o resíduo deve ser retirado e destinado legalmente*".

## **II.H - DA INAPROPRIADA ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS**

A Impugnante encerra sua peça com uma lista genérica de Princípios supostamente violados (legalidade, isonomia, competitividade, etc.). Contudo, a análise detida demonstra que o Edital, na verdade, protege tais Princípios. Vejamos.

A. Princípio da Eficiência e Segurança: ao exigir tomografia e engenharia, garante-se um serviço que previne acidentes, em vez de apenas remediar quedas;

B. Princípio da Isonomia: as regras são iguais para todos. A distinção feita (exigir registro) é baseada em critério objetivo de qualificação legal, não em preferência pessoal (Art. 37, XXI da CRFB/88);

C. Princípio da Legalidade: o Edital cumpre estritamente as Leis Federais que regulamenta o exercício das profissões e os Conselhos que possuem competência (Leis nº 5.194/66 e 6.684/79), assim como a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21).

Ademais, o edital encontra-se devidamente fundamentado em Estudo Técnico Preliminar, adotando exigências proporcionais à complexidade e ao risco do objeto, o que assegura ampla competitividade entre empresas tecnicamente aptas e busca a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Portanto, ao contrário do afirmado pela Impugnante, não se verifica qualquer direcionamento, restrição indevida ou violação aos Princípios da Administração Pública.

### III - CONCLUSÃO

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 **SENHORINHA MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO LTDA – ME** 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  
Secretária Municipal Secretária Municipal de Conservação e Serviços Públicos