



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

PARECER TÉCNICO

Licitação: Edital nº 292/2025 - Pregão Eletrônico - (Lei nº 14.133/2021)

Objeto: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DA ÁREA DE ENGENHARIA PARA EXECUTAR SERVIÇOS DE CAPINA, ROÇAGEM, VARRIÇÃO MANUAL E PINTURA DE MEIOS-FIOS, NAS VIAS E LOCAIS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE CANOAS COM TRANSPORTE DOS RESÍDUOS ATÉ A DESTINAÇÃO FINAL

Processo Administrativo: SEI 23.0.000034633-0

Recorrente: MECANICAPINA LIMPEZA URBANA LTDA

Recorrida: VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA

Análise: Razões e Contrarrazões

1. TEMPESTIVIDADE

Na data de 13/08/2026, em sessão pública, a licitante VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA foi declarada habilitada o que gerou a abertura de prazo para registro de intenção de recurso.

A recorrente, MECANICAPINA LIMPEZA URBANA LTDA, solicitou registro de intenção de recurso que foi aceito, sendo o mesmo protocolado em 18/08/2026, de forma tempestiva.

2. SÍNTESE

O presente documento trata sobre a análise do recurso interposto pela Recorrente, MECANICAPINA LIMPEZA URBANA LTDA, em participação regular da licitação instaurada pelo Pregão Eletrônico n.º 292/2025 (Processo Administrativo n.º 23.0.000034633-0), sob o regime da Lei n.º 14.133/2021, para atender o objeto “*contratação de pessoa jurídica da área de engenharia para a execução de serviços de capina, roçagem, varrição manual e mecanizada e pintura de meios-fios nas vias e locais públicos do Município de Canoas, com transporte e destinação final*”, que figurou na 4ª (quarta) posição, na classificação final do certame

A primeira classificada, empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA, foi habilitada na data de 13/08/2026, após análise da documentação referente à qualificação



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

técnica e realização de duas diligências para complementação documental, bem como avaliação da documentação destinada à qualificação econômico-financeira, motivo pelo qual a Recorrente ingressou com recurso, a fim de apresentar que a Requerida não atendeu os requisitos definidos no instrumento convocatório, conforme as razões expostas nos itens a seguir.

3. É ILEGAL A APRESENTAÇÃO, EM DILIGÊNCIA, DE DOCUMENTO DE HABILITAÇÃO QUE DEVERIA CONSTAR DA PROPOSTA ORIGINAL

O ponto central é distinguir “documento novo” de “fato novo”. O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 veda a inclusão posterior de documento que deveria constar originalmente da proposta, mas o TCU interpreta essa vedação de modo a permitir diligência quando o documento apresentado posteriormente apenas comprova uma condição que já existia na data da abertura da sessão.

O Acórdão 1211/2021-TCU - Plenário, relatado pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues, consolidou essa orientação: o documento ausente pode ser solicitado em diligência quando comprovar condição já atendida pelo licitante no momento da apresentação da proposta, desde que a juntada decorra de equívoco ou falha e não implique alteração substancial da proposta ou criação de condição posterior.

E há uma atualização importante: o entendimento continua sendo aplicado atualmente. O Acórdão nº 602/2025 – TCU - Plenário afirma expressamente ser lícita a juntada, em diligência, de documentos que atestem condição preexistente à abertura da sessão, sem violação à isonomia.

Não é correto dizer que o TCU simplesmente autoriza o licitante a “juntar qualquer documento esquecido”.

A diligência é admissível quando:

- (a) a condição ou fato já existia na data relevante do certame;
- (b) o documento posterior serve para comprovar ou esclarecer essa condição;
- (c) não há criação ou modificação de requisito após a abertura da licitação;
- (d) a diligência não altera a substância da proposta nem sua validade jurídica;
- (e) a decisão do pregoeiro é fundamentada e registrada nos autos/ata.

Neste sentido, julgo improcedente o recurso da licitante Mecanicapina sobre a ilegalidade da apresentação em diligência de documento de habilitação.

4. A COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA DEVE CORRESPONDER A UM FATO PASSADO, REAL E VERIFICÁVEL: É VEDADO À SIMULAÇÃO DE CAPACIDADE



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

a) Ausência de comprovação de execução concomitante das frentes de serviço

Quanto ao questionamento acerca da ausência de comprovação da execução concomitante das frentes de serviço, esclarece-se que o art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 não estabelece, como requisito geral para a comprovação da capacidade técnico-operacional, que os serviços constantes dos atestados tenham sido executados de forma concomitante.

Em especial, o § 5º do referido artigo dispõe que, tratando-se de serviços contínuos, o edital poderá exigir certidão ou atestado que demonstre que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos.

Dessa forma, a legislação não condiciona a comprovação da experiência anterior à execução simultânea das diferentes frentes de serviço, devendo a análise da capacidade técnica observar os requisitos efetivamente estabelecidos no instrumento convocatório e sua pertinência com as características do objeto licitado.

Portanto, não há fundamento legal para exigir, de forma automática, que os serviços utilizados para comprovação da capacidade técnico-operacional tenham sido executados concomitantemente

b. É vedada a soma de certidões parciais sucessivas emitidas sobre o mesmo contrato (duplo cômputo)?

A Recorrente sustenta que determinadas CATs seriam parciais e sucessivas e, por isso, não poderiam ser somadas. A preocupação com eventual sobreposição documental é legítima. Entretanto, o simples fato de duas CATs se referirem ao mesmo contrato não permite concluir, automaticamente, que seus quantitativos sejam necessariamente idênticos ou integralmente sobrepostos.

É indispensável analisar o conteúdo de cada certidão, seus períodos de execução, quantitativos certificados e respectivos objetos. Somente após essa análise é possível concluir pela existência ou não de sobreposição. Assim, a Recorrida não se opõe a que a Administração faça a conferência técnica dos documentos.

O que se impugna é a conclusão antecipada de que todo e qualquer documento sucessivo representaria duplicidade. Caso determinada CAT posterior efetivamente consolide integralmente os quantitativos anteriores, naturalmente deverá ser evitado o duplo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

cômputo.

Por outro lado, se houver quantitativos autônomos, períodos distintos ou serviços adicionais efetivamente executados, eles devem ser considerados nos limites do que estiver documentalmente comprovado.

Essa é a aplicação correta do julgamento objetivo.

c) Atestado do Município de Mossoró/RN — Contrato n.º 076/2018 (CAT n.º 1.411.716/2023)

A Recorrente manifestou que o Atestado emitido pelo Município de Mossoró/RN, lastreado na Certidão de Acervo Técnico n.º 1.411.716/2023 (CREA-RN) e decorrente do Contrato n.º 076/2018, constituiu o principal lastro da qualificação técnica da Recorrida e, quanto à pintura de meios-fios, o seu elemento determinante. A partir da sua análise, resultaram constatações que podem afastar a aptidão do referido atestado à comprovação dos quantitativos mínimos do item 2.1 do Anexo V do certame, conforme segue: (i) *Os quantitativos certificados não estão expressos na unidade exigida pelo Edital;* (ii) *A extensão em quilômetros foi construída por cálculo teórico, em 2026, a partir de índices médios de manual de terceiro;* (iii) *O efetivo utilizado no cálculo é extraído do próprio dado que se pretende validar (circularidade);* (iv) *A mesma extensão linear é computada mais de uma vez, para serviços distintos;* (v) *A declaração do fiscal confirma que a extensão nunca foi medida — e é documento produzido oito anos após a execução;* (vi) *As certidões dos Conselhos não registram varrição, pintura de meios-fios ou destinação final, e certificam a mesma capina em três unidades diferentes;* (vii) *O signatário da declaração não detém atribuição funcional para atos de fiscalização técnica de engenharia;* (viii) *Impossibilidade física de execução — confronto com as composições oficiais SINAPI e SICRO.*

Do Atestado do Município de Mossoró/RN — Contrato n.º 076/2018 (CAT n.º 1.411.716/2023), foi considerado, para fins de habilitação técnica da Recorrida, o quantitativo de pintura de meio-fio faltante para o atendimento dos 3.000 Km de pintura de meio-fio para 12 meses, conforme exigido no Edital.

A Recorrida apresentou quantitativo de pintura de meio-fio através dos atestados dos Contratos 05/2016 e 273/2016, considerando 509,68 km e 359,99 km, respectivamente, sendo ambos do Município de Mossoró, além de 1.374,77 Km pintura, do Município de Juazeiro do Norte, totalizando 2.244,44 Km. Esse quantitativo foi expresso na unidade “Km”, conforme exigência do certame. Entretanto, restou pendente de atendimento 755,56 km de pintura de meio-fio.

No decorrer da fase de habilitação técnica, foi constatado que no Atestado do Município de Mossoró/RN — Contrato n.º 076/2018 (CAT n.º 1.411.716/2023), os quantitativos de pintura de meio-fio estavam expressos em hora/homem e inseridos no mesmo item 11, conforme consta - capina manual, raspagem manual e pintura de meio-fio. Diante



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

desse fato, foi realizada uma diligência à empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA, a fim de esclarecer dúvidas quanto ao atestado de capacidade técnica referente ao serviço de pintura de meio-fio, considerando a impossibilidade de quantificação individual do serviço de pintura em quilômetros (Km), conforme solicitado no Edital.

A Recorrida respondeu a diligência através de uma Nota Técnica anexa no despacho 3435768 do processo SEI 23.0.000034633-0, onde apresentou cálculo de conversão de hora/homem para Km/mês, por meio da fórmula de Dimensionamento de Capinadores do Manual de Orientações do TCM-GO.

Para tanto, converteu, inicialmente, o quantitativo de 158.400 h, expressa na grandeza hora/homem referente ao exercício de 2022 da execução do Contrato 076/2018 em Efetivo de Homens que resultou num total de 60 trabalhadores. Esse número de trabalhadores calculado foi considerado no cálculo que originou o quantitativo de pintura de meio-fio em 3.408,75 Km/ano. Também foi anexada uma declaração do fiscal do contrato de que a medição dos serviços era realizada através da mesma fórmula de dimensionamento de capinador empregada para a conversão de hora/homem em km.

Ao analisar a Nota Técnica encaminhada, foi identificado que a Recorrida não havia utilizado a fórmula do referido manual para dimensionamento de pintura e sim a de capinador.

Dessa forma, foi realizada uma segunda diligência, onde foi solicitado à Recorrida, a revisão do cálculo de conversão das 158.400h em quilômetros de pintura de meio-fio. Nessa diligência foi salientado que os serviços de capina e pintura são distintos, que a licitante não havia utilizado o quantitativo de trabalhadores contratados, que não havia utilizado a produtividade de pintor, mas sim a de capinador no cálculo e que não havia esclarecido e nem comprovado que os quantitativos do atestado de capacidade técnica referente ao serviço de pintura de meio-fio, vinculado ao Contrato nº 076/2018, especificamente em relação ao item 11 dos atestados apresentados disponíveis em hora/homem, expressavam o quantitativo suficiente em Km, de forma a atender a exigência do Edital.

Em resposta à segunda diligência, foi disponibilizada pela Recorrida, a nota Técnica 02, com novo cálculo de conversão de hora/homem em km, desacompanhada de documentação comprobatória das premissas e dados históricos verificados *in loco*, sendo utilizando apenas a fórmula de dimensionamento de pintor e considerando uma produtividade de 300m/dia, o que resultou num quantitativo de 2.284,62 km de pintura de meio-fio para o exercício de 2022 do referido contrato.

Considerando os demais quantitativos já computados de pintura de meio-fio em km, a Recorrida totalizou 4.529,06 Km/ano de pintura de meio-fio, dado superior aos 3.000km/ano exigidos no Edital.

Nesse sentido, a empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA foi habilitada na qualificação técnica, por atender todos os requisitos estabelecidos no Edital.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

Decorre que, considerando o recurso interposto pela Recorrente e ao se analisar toda a documentação pertinente disponibilizada, um fato novo foi apontado nos autos que motivou uma possível revisão da habilitação da Recorrida.

Trata-se de informação nova relativa à grandeza hora/homem que foi trazida por meio de um relatório do Processo TC nº 14.657/2016 do TCE-RN, referente à apuração de irregularidades abrangendo a Concorrência 05/2017 que originou o Contrato 076/2018 do Município de Mossoró, cujo atestado foi utilizado para habilitar a Recorrida no quantitativo faltante do objeto pintura de meio-fio, após a conversão da unidade hora/homem em Km.

Conforme detalhado no item 5 deste documento, o TCE-RN, no relatório emitido pelos seus auditores, manifestou que “persistiram, na Concorrência 05/2017, impropriedades importantes à regular execução contratual, como a ausência de critérios de medição que reflitam a produtividade dos serviços, o que favorece o superfaturamento por medições excessivas e que as atividades como raspagem e capina foram medidas por hora-homem que carece de maior rigor, pois, conforme apontado pelos próprios autores citados, a fiscalização deve aferir a produção efetiva da equipe”.

Até o presente momento, se desconhecia que a medição empregada através da unidade hora/homem era apontada pelos Tribunais de Conta como favorecimento ao superfaturamento por meio de medições excessivas, caracterizando a referida unidade como erro grosseiro por parte de gestores e fiscais de contrato.

Considerando que a habilitação da Recorrida foi definida em função de um atestado cujo quantitativo estava expresso em hora/homem, e de forma a respeitar o posicionamento do TCE-RN, decidiu-se averiguar, de forma minuciosa toda a documentação disponibilizada em relação ao Contrato 076/2018 (CAT nº 1.411.716/2023) que culminou na habilitação da Recorrida.

Dessa forma, foram verificados todos os atos que poderiam influenciar uma alteração no resultado do certame, conforme segue:

A. Síntese

Trata-se de análise acerca da possibilidade de revisão da habilitação da Recorrida que, após análise da documentação referente à qualificação técnica e realização de duas diligências para complementação documental, bem como avaliação da documentação destinada à qualificação econômico-financeira foi declarada habilitada na data de 13/08/2026.

Um dos elementos a ser considerado na análise é o valor mensal estimado da contratação para o objeto pintura de meio-fio em R\$ 238.959,69, alcançando R\$ 14.337.581,40 ao longo de 60 meses, o que representa uma parcela relativa à 9,9% do valor total da contratação (R\$ 143.459.270,92).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

O Edital 292/2025 estabeleceu exigência de comprovação de experiência anterior em 3.000 Km/ano de pintura de meio-fio.

Entretanto, a documentação apresentada no Atestado em análise fornecido pela Recorrida teria indicado 158.400 horas/homem de pintura em conjunto com capina manual, sem demonstrar diretamente o quantitativo em quilômetros efetivamente pintados.

Posteriormente, através de duas diligências, a empresa utilizou metodologia de dimensionamento (capinador e pintor) fornecida pelo TCM-GO para converter as 158.400 horas/homem em uma quantidade estimada de serviço, chegando à conclusão de que teria contado com equipe correspondente a aproximadamente 60 trabalhadores/mês, sem comprovar a efetividade dos serviços executados, mesmo após solicitação através de diligências.

Segundo os elementos submetidos à análise, mesmo após duas diligência e mais a contrarrazão possibilitada à Recorrida, não foi possível constatar que a empresa tenha disponibilizado documentação suficientemente objetiva para comprovar os seguintes elementos: (a) o número efetivo de pintores empregados na execução dos serviços considerados no exercício de 2022 do Contrato 076/2018; (b) o período efetivamente trabalhado por cada equipe; (c) a produtividade real alcançada; (d) a extensão efetivamente pintada em quilômetros (Km); (e) boletins de medição dos serviços executados no exercício de 2022 do Contrato 076/2018; (f) ordens de serviço; (g) relatórios de execução; (h) memória de cálculo fundamentada em dados históricos verificáveis.

Considerando, ainda, referência ao procedimento em trâmite perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte — TCE-RN, relacionado à metodologia de medição por hora/homem, é relevante a reavaliação e identificação de todos os aspectos que podem configurar num resultado que não atende os requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021 e que, por algum equívoco possa ter sido utilizado para a habilitação técnica da Recorrida.

B. Fundamentação

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a habilitação constitui a fase destinada a verificar se o licitante possui as informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar sua capacidade de executar o objeto a ser contratado. No presente caso, a controvérsia está concentrada na qualificação técnica. Dessa forma, o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de certidões ou atestados que demonstrem a capacidade operacional para execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Portanto, não basta que a empresa possua experiência genérica no ramo. Quando o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

edital estabelece quantitativo mínimo de determinada parcela relevante do objeto, o licitante deve demonstrar, pelos meios admitidos, que efetivamente possui a experiência exigida. A finalidade do atestado não é meramente formal, o documento deve permitir à Administração verificar uma situação fática preexistente, consistente na efetiva execução anterior de serviço compatível com aquele que será contratado.

Outro fator, é que a parcela econômica de pintura, de 9,9%, possui relevância jurídica, visto que o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que a exigência de atestados deve ficar restrita às parcelas de maior relevância ou de valor significativo, considerando-se como tais aquelas cujo valor individual seja igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação.

Nesse sentido, o percentual de 9,9%, da parcela de pintura, supera em mais de duas vezes o parâmetro legal de 4%. Não se trata, portanto, de atividade economicamente irrelevante ou absolutamente acessória.

A Administração pode, legitimamente, considerar essa parcela na aferição da capacidade técnica da licitante, desde que a exigência esteja prevista no edital e seja compatível com o objeto.

C. Conversão de hora/homem em quilômetros (Km)

A Recorrida apresentou atestado para capina e pintura correspondendo a 158.400 horas/homem no exercício de 2022 e, posteriormente, utilizou uma fórmula matemática para converter esse quantitativo em quilômetros de pintura.

A questão jurídica aqui não consiste em saber se é matematicamente possível realizar uma conversão. É perfeitamente possível formular uma equação entre quantidade de trabalhadores, horas trabalhadas, produtividade e extensão do serviço.

O problema é outro: uma estimativa matemática de produtividade não constitui, por si só, prova de que determinada quantidade de quilômetros tenha sido efetivamente executada no contrato anterior. Para que a conversão pudesse representar prova objetiva da experiência anterior, seria necessário demonstrar que suas premissas correspondem aos fatos efetivamente ocorridos. Para tanto, seria necessário conhecer, com grau razoável de segurança: (a) o número efetivo de pintores empregados na execução dos serviços considerados no exercício de 2022 do Contrato 076/2018; (b) o período efetivamente trabalhado por cada equipe; (c) a produtividade real alcançada; (d) a extensão efetivamente pintada em quilômetros (Km); (e) boletins de medição dos serviços executados no exercício de 2022 do Contrato 076/2018; (f) ordens de serviço; (g) relatórios de execução; (h) memória de cálculo fundamentada em dados históricos verificáveis. Sem essas informações, a fórmula utilizada para a conversão de hora/homem em quilômetro não passa de uma estimativa construída a posteriori.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

Há diferença jurídica substancial entre: (a) comprovar que foram efetivamente pintados um determinado quantitativo em Km e (b) afirmar que determinado número de horas/homem, multiplicado por uma produtividade presumida, seria suficiente para pintar o mesmo quantitativo em Km. A primeira hipótese (a) comprova experiência, enquanto que a segunda (b) apenas formula uma hipótese sobre a experiência. Essa distinção é especialmente importante quando o próprio edital estabeleceu o quantitativo da experiência em quilômetros (Km), não em horas/homem.

D. Da necessidade de comprovação da premissa fática

A metodologia utilizada pela Recorrida somente poderia assumir força probatória suficiente se as premissas utilizadas fossem documentalmente verificáveis, de forma a comprovar que o número de trabalhadores realmente existiu e que parcela executou pintura e capina, de forma distinta, considerando que são atividades diferentes e que o serviço foi efetivamente executado e comprovado através de medições atestadas por fiscal.

A fase de habilitação não deve se basear em mera presunção quando o edital estabeleceu critério objetivo de comprovação de quantitativo para o objeto pintura de meio-fio.

E. Das duas diligências e da persistência da insuficiência probatória

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 permite a realização de diligências para complementar informações relativas aos documentos já apresentados, desde que destinadas à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

A diligência, portanto, não constitui mecanismo destinado simplesmente a permitir que o licitante substitua a prova que deveria ter apresentado ou crie, posteriormente, condição de habilitação que não existia. Sua função é esclarecer, complementar ou confirmar situação preexistente.

O próprio TCU reconhece que diligências podem ser utilizadas para esclarecer atestados de capacidade técnica e verificar a fidedignidade das informações apresentadas. Entretanto, no caso analisado, a circunstância de terem sido realizadas duas diligências sem que a empresa tenha conseguido demonstrar objetivamente a quilometragem efetivamente executada constitui elemento relevante.

Se, após as oportunidades concedidas, continuaram ausentes documentos capazes de vincular as horas/homem à efetiva execução do quantitativo exigido em quilômetros (Km), não se estará diante de mera irregularidade formal. Estará configurada, em princípio, uma insuficiência material da comprovação da qualificação técnica. Isso porque a dúvida não recai sobre a forma ou a apresentação de determinado documento. A dúvida recai sobre o próprio fato que deveria ser comprovado: a empresa efetivamente executou ou não o quantitativo mínimo de pintura exigido pelo edital? Se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

a resposta não puder ser objetivamente extraída dos documentos apresentados e das diligências realizadas, não estará satisfeita a finalidade do requisito de habilitação.

F. Da distinção entre erro formal e insuficiência material

A Lei nº 14.133/2021 determina, em seu art. 12, III, que o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante não deve, por si só, provocar seu afastamento. A regra, entretanto, não autoriza a Administração a considerar comprovada uma condição material que não foi efetivamente demonstrada.

No presente caso, a deficiência apontada não seria simplesmente de que o documento foi apresentado em formato diferente, mas o problema é que o cálculo apresentado pela Recorrida não demonstra que a empresa executou o quantitativo mínimo exigido pelo edital. Essa é uma diferença fundamental. O quantitativo exigido era expresso em quilômetros e a empresa apresentou em horas/homem, cuja conversão somente poderia ser aceita se demonstrasse, de maneira objetiva e verificável, a correspondência entre o número de horas e o resultado físico efetivamente produzido. Considerando que não houve essa demonstração, a deficiência atingiu a própria substância da qualificação técnica.

G. Do princípio da vinculação ao Edital

A Administração Pública está vinculada às regras estabelecidas no instrumento convocatório. Isso possui dupla consequência: primeiro, a Administração não pode criar posteriormente uma exigência que não constava do edital; segundo, a Administração também não pode simplesmente deixar de aplicar uma exigência objetiva que ela própria estabeleceu no instrumento convocatório.

Sendo assim, se o edital exigiu experiência mínima em determinada quantidade de quilômetros de pintura, não seria juridicamente adequado substituir esse requisito, depois de iniciado o certame, por outro critério mais permissivo baseado exclusivamente em horas/homem.

A questão, portanto, não é declarar que “hora/homem é sempre inválida”. Não é essa a conclusão juridicamente mais segura. O ponto é que hora/homem não pode ser considerada automaticamente equivalente à quilometragem exigida quando não há comprovação das premissas que permitem estabelecer essa equivalência.

A Administração deve julgar a habilitação conforme os critérios previamente estabelecidos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

H. Da possibilidade de revisão da habilitação

A revisão do ato de habilitação é juridicamente possível, especialmente se a Administração constatar que o ato anterior foi praticado com base em interpretação equivocada ou em comprovação insuficiente de requisito editalício.

Há, inclusive, previsão expressa no art. 64, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 para a exclusão de licitante por fatos supervenientes ou conhecidos posteriormente em determinadas circunstâncias.

A circunstância da Recorrida já ter sido habilitada não transforma automaticamente a decisão anterior em ato imutável. Ao contrário, a Administração possui o dever de preservar a legalidade do procedimento e assegurar que a contratação recaia sobre licitante efetivamente habilitado. O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece como objetivos do processo licitatório, entre outros, assegurar a seleção da proposta apta a gerar a contratação mais vantajosa e garantir tratamento isonômico e a justa competição.

Não seria compatível com esses objetivos reconhecer como cumprido requisito de habilitação técnica que, após análise mais aprofundada e diligências, não tenha sido efetivamente comprovado.

I. Da necessidade de motivação da decisão

A justificativa apresentada para a decisão administrativa de inabilitação da Recorrida está pautada nos seguintes fatores:

(a) Exigência editalícia de comprovação de quantitativos, conforme do Anexo V do edital 292/2025 ;

(b) Quantitativo mínimo de 3.000 Km/ano de pintura de meio-fio exigido;

(c) Documentação apresentada pela Recorrida: 2 (duas) Notas Técnicas contendo a conversão de hora/homem em Km e Declaração do fiscal do Contrato 076/2018 sobre a utilização da metodologia de cálculo para medição dos serviços de capina e pintura;

(d) o Atestato do Município de Mossoró – Contrato 076/2018 CAT n.º 1.411.716/2023), especificamente no item 11, continha a unidade hora/homem e não Km efetivamente executados;

(e) A metodologia utilizada para a conversão de hora/homem em Km foram as fórmulas de Dimensionamento de capinador e pintor, estabelecidas nos itens 3.2 e 6.2 do TCM-GO;

(f) As premissas utilizadas foram o quantitativo de 158.400 horas/homem de capina



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

manual e pintura que, a partir de cálculo, gerou o número de 60 trabalhadores para a execução do serviço e que, consequentemente, foram convertidas em Km, utilizando-se a produtividade de 300m/dia de pintor, além da produtividade do capinador em 187,5 m/dia, derivada de uma área de 150 metros quadrados e uma largura de 0,80 m do espaço a ser capinado.

(g) As premissas que não foram comprovadas para fins de se obter o quantitativo de pintura em Km foram: 60 trabalhadores, produtividade do pintor em 300m/dia, produtividade do capinador em 187,5 m/dia, área de 150 metros quadrados e uma largura de 0,80 m do espaço a ser capinado.

(h) A primeira diligência apresentou cálculo considerando o dimensionamento de capinador e não de pintor, resultando, ao final da simulação e conversão das 158.400 horas/homem em 3.408,75 Km de pintura na execução do Contrato 076/2018, no exercício de 2022. Foi utilizado a produtividade do capinador (187,50m/dia) e não a do pintor para o cálculo do quantitativo de pintura em Km. Também, nesta diligência, foi calculado que, para executar 158.400 horas de pinturas, seriam necessários 60 trabalhadores. À diligência, foi anexada uma declaração referente a uma solicitação de esclarecimento e demonstrativo técnico, assinada pelo fiscal do contrato 076/2018 de Mossoró/RN.

(i) A segunda diligência apresentou dois cálculos para conversão das 158.400 horas/homem em Km. No cenário 01 foi utilizado a produtividade de 300m/dia para pintor, resultando em 2.284,62 Km de pintura. No cenário 02 foi utilizado a produtividade de 400m/dia para pintor, resultando em 2.527,65 Km de pintura. Após esses cálculos, a Recorrida concluiu que o quantitativo total de pintura de meio-fio comprovado era de 4.529,06 Km/ano, de forma que atendeu o quantitativo exigido pelo item 2.1 do Edital, cujo valor correspondeu a 150,97% da exigência, que era de 3.000 Km/ ano.

(j) Na primeira diligência (despacho 3427465 – SEI 23.0.000034633-0) foi solicitado esclarecimento de dúvidas quanto ao atestado de capacidade técnica referente ao serviço de pintura de meio-fio, vinculado ao Contrato nº 076/2018, especificamente em relação ao item 11 dos atestados apresentados, considerando que a licitante apresentou, em um mesmo item, os serviços de capina e pintura de meio-fio, utilizando como unidades de medida m/hora-homem, equipe/mês e equipes, o que impossibilitava a quantificação individual do serviço de pintura em quilômetros, conforme exigido pelo edital.

(k) Na segunda diligência (despacho 3445330 – SEI 23.0.000034633-0), foi solicitado que, tendo em vista que a empresa Vale Norte não esclareceu e não comprovou que os quantitativos do atestado de capacidade técnica referente ao serviço de pintura de meio-fio, vinculado ao Contrato nº 076/2018, especificamente em relação ao item 11 dos atestados apresentados disponíveis em hora/homem, expressam o quantitativo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

suficiente em Km, de forma a atender a exigência do Edital, que seja realizada nova diligência à empresa para que seja apresentado o cálculo específico ao item apontado. Além de salientar que o número 60 trabalhadores foi calculado, que a Recorrida apresentou uma declaração dos serviços executados, mas que não comprovou a execução dos quantitativos específicos de pintura de meio-fio que poderia ser validado por meio das medições realizadas no exercício, além de considerar que os serviços de capina e pintura são distintos.

(l) Os documentos efetivamente disponibilizados pela Recorrida foram as Notas Técnicas e a Declaração do fiscal do contrato, que não comprovam que o serviço de pintura de meio-fio foi efetivamente executado.

(m) Não foram apresentadas **as medições**, para validar os quantitativos de pintura de meio-fio expressos em hora/homem e **nem o número de trabalhadores efetivamente contratados para a execução dos serviços em número de 60**, conforme demonstrado e simulado por cálculo.

(n) De acordo com a Recorrente e a partir da sua análise, resultaram constatações que podem afastar a aptidão do referido atestado à comprovação dos quantitativos mínimos do item 2.1 do Anexo V do certame, conforme segue: *(i) Os quantitativos certificados não estão expressos na unidade exigida pelo Edital; (ii) A extensão em quilômetros foi construída por cálculo teórico, em 2026, a partir de índices médios de manual de terceiro; (iii) O efetivo utilizado no cálculo é extraído do próprio dado que se pretende validar (circularidade); (iv) A mesma extensão linear é computada mais de uma vez, para serviços distintos; (v) A declaração do fiscal confirma que a extensão nunca foi medida — e é documento produzido oito anos após a execução; (vi) As certidões dos Conselhos não registram varrição, pintura de meios-fios ou destinação final, e certificam a mesma capina em três unidades diferentes; (vii) O signatário da declaração não detém atribuição funcional para atos de fiscalização técnica de engenharia; (viii) Impossibilidade física de execução — confronto com as composições oficiais SINAPI e SICRO.*

(o) Por sua vez, a Recorrida, mesmo diante de todos os apontamentos da Recorrente, não apresenta em seu documento de Contrarrazões, nenhuma informação e nenhum documento que comprove a execução efetiva dos serviços executados de pintura de meio-fio, por meio do Contrato 076/2018, mantendo o seu argumento de que a fórmula utilizada para a conversão decorre da própria metodologia de fiscalização e medição adotada pelo município de Mossoró/RN.

(p) Salienta-se que é juridicamente relevante a parcela econômica de 9,9% do objeto de pintura de meio-fio, conforme consta no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

(q) De todo o exposto no TC nº 14.657/2026, o que é realmente relevante, é que medição em hora/homem não é uma forma efetiva de medir serviços vinculados ao



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

objeto desta licitação e que, por esta razão, deve-se reconsiderar e reavaliar toda a documentação disponibilizada pela Recorrida em relação ao Contrato 076/2018 e que culminou na sua habilitação técnica, de forma a respeitar os requisitos estabelecidos pelos Tribunais de Conta, que são órgãos externos e de controle externo que priorizam a eficiência da prestação dos serviços e dos bens públicos.

J. Da proporcionalidade da inabilitação

A inabilitação, no cenário analisado, não decorreria simplesmente do fato de a empresa ter utilizado uma metodologia diferente daquela imaginada pela Administração. Ela decorreria de circunstância mais grave: a impossibilidade de comprovar objetivamente o requisito de capacidade técnico-operacional estabelecido no edital.

Se o edital exigiu determinado número de quilômetros e a empresa não demonstrou ter executado essa quantidade, não se trata de punição desproporcional. Trata-se da aplicação da própria regra de habilitação. A proporcionalidade, nesse contexto, não exige que a Administração considere suficiente qualquer método de demonstração. Exige que a Administração aplique o mesmo critério objetivo a todos os concorrentes.

Admitir para a a habilitada uma equivalência não demonstrada entre horas/homem e quilômetros, quando o edital exigiu comprovação em quilômetros, poderia inclusive gerar problema de isonomia em relação aos demais participantes.

K. Conclusão

Diante dos elementos apresentados, opina-se pela inabilitação da Recorrida, por insuficiência de comprovação da qualificação técnico-operacional exigida pelo edital 292/2025. A conclusão fundamenta-se especialmente nos seguintes pontos:

1. A pintura constitui parcela juridicamente relevante. A parcela corresponde aproximadamente a 9,9% do valor total estimado da contratação, percentual superior ao parâmetro de 4% previsto no art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 para caracterização de parcela de valor significativo.
2. O edital estabeleceu quantitativo objetivo em quilômetros (Km). Se o instrumento convocatório exigiu comprovação de experiência em determinado número de quilômetros de pintura, a licitante deveria ter demonstrar objetivamente o atendimento desse requisito.
3. Horas/homem não equivalem automaticamente a quilômetros. O quantitativo de 158.400 horas/homem, isoladamente, não comprova que determinada extensão física de pintura foi efetivamente executada.

4. A conversão matemática depende de premissas comprováveis. A fórmula utilizada



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

pela Recorrida somente poderia demonstrar o quantitativo exigido se suas premissas, tais como: número efetivo de trabalhadores, horas efetivamente empregadas, produtividade e resultado físico fossem demonstradas documentalmente.

5. A ausência dessa demonstração é material. Não se trata, em princípio, de mera falha formal. A insuficiência atingiu o próprio fato que o edital pretendia comprovar: a experiência anterior em determinada quantidade de serviço.

6. As duas diligências são juridicamente relevantes. A Administração pode realizar diligências para complementar e esclarecer informações preexistentes relativas aos documentos apresentados, conforme art. 64 da Lei nº 14.133/2021. Se, após duas diligências, a Recorrida ainda não demonstrou objetivamente o quantitativo exigido, a Administração possui fundamento mais robusto para concluir pela insuficiência da prova.

7. O TC nº 14.657/2016, em apuração pelo TCE-RN não foi utilizado como fundamento exclusivo, mas as informações contidas no processo sobre a precariedade da utilização de hora/homem como forma de medição, alertou, de forma muito oportuna a revisão da habilitação da Recorrida.

8. A revisão da habilitação é possível. Constatada posteriormente a insuficiência da prova ou o erro na interpretação dos documentos, a Administração pode rever a decisão anterior, desde que o faça mediante decisão devidamente motivada, fundamentada nos documentos do processo e assegurando o contraditório e os meios recursais cabíveis.

Ante todo o exposto, opina-se pela **INABILITAÇÃO DA EMPRESA VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA**, considerando que:

- a) o edital exigia comprovação de experiência mínima de 3.000 Km/ano de pintura de meio-fio;
- b) a Recorrida apresentou, para esse fim, documentação que comprova os serviços de pintura de meio-fio em horas/homem, não alcançando o quantitativo mínimo exigido por meio dos atestados apresentados na unidade de Km;
- c) a conversão das horas/homem para quilômetros dependeu de premissas de produtividade que não foram documentalmente demonstradas, de forma que ficasse efetivamente comprovado o quantitativo de 755,56 Km faltante para atender o Edital;
- d) as duas diligências realizadas não produziram elementos objetivos capazes de comprovar a quilometragem efetivamente executada;
- e) não existe outro documento idôneo nos autos que demonstre o atendimento do quantitativo mínimo exigido pelo edital.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

Dessa forma, a documentação apresentada pela Recorrida não permite estabelecer, de maneira objetiva, verificável e documentalmente rastreável, a correspondência entre as horas/homem declaradas e o quantitativo de quilômetros efetivamente executado exigido pelo edital.

**d. Certidão de Acervo Operacional do CREA-SP (Consórcio Limpa Guarulhos):
acervo de pessoa jurídica distinta e objeto diverso:**

A Certidão de Acervo Operacional do CREA-SP, referente ao Consórcio Limpa Guarulhos, não foi utilizada para fins de habilitação técnica ou de comprovação de capacidade técnica. Dessa forma, por não ter sido apresentada como documento destinado à comprovação da capacidade técnica exigida, não foi objeto de análise nem mencionada no despacho referente à habilitação técnica.

e. Atestado do Município de Sento-Sé/BA — Contrato n.º 048/2017 (CAT n.º 117.314/2021)

f. Atestado do Município de Aparecida de Goiânia/GO — Contrato n.º 808/2018 (CAT n.º 1020250000231)

g. Atestado do Município de Macau/RN — Contrato n.º 049/2021 (CAT n.º 1399127/2022)

Em relação as letras “e”, “f”, “g”, elucidamos, conforme segue:

**DA NÃO UTILIZAÇÃO DOS ATESTADOS IMPUGNADOS PARA FINS DE
COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL**

Os atestados emitidos pelos Municípios de Sento-Sé/BA, Aparecida de Goiânia/GO e Macau/RN, objeto da impugnação, não foram utilizados para compor os quantitativos apresentados para fins de comprovação da capacidade técnico-operacional exigida pelo edital.

Ao contrário, justamente por apresentarem limitações quanto à unidade de medição, à individualização dos serviços ou à demonstração dos quantitativos físicos exigidos, tais documentos não foram computados na formação dos quantitativos considerados para a habilitação técnica.

A metodologia adotada foi objetiva e conservadora: somente foram considerados, para fins de comprovação dos quantitativos exigidos, os atestados que permitiam identificar de forma direta e inequívoca o serviço executado, o período correspondente e a respectiva quantidade na unidade de medida compatível com aquela estabelecida no instrumento convocatório.

Assim, os documentos de Sento-Sé/BA, Aparecida de Goiânia/GO e Macau/RN,

Rua Major Sezefredo nº 723, Marechal Rondon - Canoas/RS

www.canoas.rs.gov.br – (51) 3425 7611



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

embora integrem o acervo documental da empresa, não foram utilizados para suprir ou complementar os quantitativos mínimos exigidos pelo edital.

No caso do Município de Sento-Sé/BA, por exemplo, a documentação relativa à capina e à pintura de meios-fios apresenta, em determinados itens, a indicação de “equipe” como grandeza de dimensionamento contratual, e não extensão física executada em quilômetros. Por essa razão, não foi realizada qualquer conversão de equipes ou de mão de obra em quilômetros, justamente para evitar estimativas ou presunções que não estivessem expressamente certificadas pelo órgão contratante.

Da mesma forma, os documentos relativos aos Municípios de Aparecida de Goiânia/GO e Macau/RN não foram utilizados para alcançar os quantitativos mínimos individualizados por serviço, diante da ausência de elementos suficientes para estabelecer, de maneira objetiva, os quantitativos físicos nas unidades exigidas pelo edital.

Portanto, a argumentação da recorrente acaba por atacar documentos que não foram determinantes para a conclusão acerca da capacidade técnico-operacional da empresa recorrida.

h. Excluída a reconstituição teórica, o somatório não alcança a exigência

Conforme reavaliação realizada nos quantitativos de pintura de meio-fio medidos em hora/homem e proveniente do Atestado vinculado ao Contrato 076/2018 e expressa na letra “c” deste mesmo item do recurso, foi desconsiderado o quantitativo de 2.244,44 Km obtido através de cálculo, restando pendente de atendimento 755,56 Km de pintura de meio-fio, de forma que a Recorrida não alcançou a exigência do Edital para esse quesito.

i. As demais exigências de qualificação técnica do Anexo V (itens 2.2, 2.3, 2.4, 2.6 e 2.7) não foram objeto de análise motivada

A redação apresentada permite sustentar que o despacho nº 3474791 declarou expressamente o atendimento de todos os requisitos de habilitação técnica, previstos no Edital nº 292/2025, enquanto o despacho nº 3445330 registra, por meio do checklist, o atendimento específico dos itens 2.2, 2.3, 2.4, 2.6 e 2.7.

Assim, a sequência documental indica que:

O despacho nº 3445330 consignou o atendimento dos itens técnicos previstos no checklist;

1) Posteriormente, após as diligências, o Despacho nº 3474791, ao tratar da habilitação da empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA., afirmou que ela estava habilitada no quesito Qualificação Técnica Operacional;

2) A expressão “por ter comprovado o preenchimento de todos os requisitos exigidos no Edital nº 292/2025” possui caráter abrangente e contemplou também os itens



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

mencionados individualmente no checklist.

Portanto, há fundamento para afirmar que o despacho de habilitação ratificou a conclusão de atendimento dos requisitos de qualificação técnica exigidos pelo edital.

5. A APURAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE COMPROMETE DEFINITIVAMENTE O ATESTADO DA RECORRIDA — E A RECORRIDA TINHA CIÊNCIA DISSO AO SE HABILITAR EM CANOAS

A Recorrente apresentou o processo TC nº 14.657/2016 que apura irregularidades nos contratos de limpeza urbana da Prefeitura Municipal de Mossoró/RN, abrangendo a Concorrência Pública nº 05/2017 que originou o Contrato 076/2018, cujo Atestado (CAT nº 1411716/2023) possibilitou a habilitação técnica da Recorrida neste certame.

A Recorrente explicita, conforme itens abaixo listados, que a referida apuração de irregularidades em apuração pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte compromete o atestado emitido pela Recorrida, pelos motivos postos: *(i) A medição por hora-homem e equipe/mês não permite auferir a extensão real executada. (ii) A extensão real da malha viária do Município de Mossoró/RN é incompatível com o quantitativo certificado. (iii) A fiscalização praticava "atesto cego".*

Após análise da documentação disponibilizada pela Recorrente, identificou-se que a apuração em andamento que abrangeu o certame que gerou o atestado referente ao Contrato 076/2018 (Prefeitura de Mossoró/RN) e apresentado de forma a compor os quantitativos exigidos no Edital 292/2026, sagrou-se pela inclusão de informações novas e relevantes, mais especificamente quanto ao posicionamento do TC-RN em relação à medição realizada em hora/homem praticada para os serviços de pintura de meio-fio, passíveis de mensuração específica.

Cabe colocar que, até o presente momento, a Prefeitura Municipal de Canoas não tinha conhecimento que hora/homem caracteriza-se, conforme posicionamento do TC-RN, como unidade de medição precária que compromete a efetividade do controle, abrindo margem para medições imprecisas e, consequentemente, superfaturamentos, de acordo com o item 201 do documento disponibilizado pela Recorrente na página 230 do seu Recurso. Na mesma página, no item 200, o TC-RN também se manifestou de forma a explicitar que persistiram, na Concorrência 05/2017, impropriedades importantes à regular execução contratual, como a ausência de critérios de medição que reflitam a produtividade dos serviços, o que favorece o superfaturamento por medições excessivas e que as atividades como raspagem e capina foram medidas por hora-homem carece de maior rigor, pois, conforme apontado pelos próprios autores citados, a fiscalização deve aferir a produção efetiva da equipe.

Desta forma, não se pretende utilizar a apuração das irregularidades vinculadas ao Contrato 076/2018 para fins de inabilitação da Recorrida, até porque, não se tem, até o



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA**

presente momento, desfecho do procedimento de apuração de irregularidades.

Embora a Recorrida, bem como o fiscal do Contrato 076/2018 estejam listados no processo, que envolve um valor milionário em fase de investigação, não é esse o foco a ser considerado e que pode influenciar o resultado do certame em questão.

O que realmente é relevante de todo o exposto no TC nº 14.657/2026 é que medição em hora/homem não é uma forma efetiva de medir serviços vinculados ao objeto desta licitação e que, por esta razão, deve-se reconsiderar e reavaliar toda a documentação disponibilizada pela Recorrida em relação ao Contrato 076/2018 e que culminou na sua habilitação técnica, de forma a respeitar os requisitos estabelecidos pelos Tribunais de

Conta, que são órgãos externos e de controle externo que priorizam a eficiência da prestação dos serviços e dos bens públicos.

6. INSUFICIÊNCIA DA ANÁLISE DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA RECORRIDA — RUBRICAS DE MATERIALIDADE DECISIVA NÃO ESCLARECIDAS, AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS E MOTIVAÇÃO APARENTE

Será respondido pela SMLC/DFIL

7. AUSÊNCIA, NO OBJETO SOCIAL DA RECORRIDA, DE RAMO DE ATIVIDADE PERTINENTE AO OBJETO LICITADO (ITEM 6.1.1.1, "B", DO EDITAL

A Recorrente questiona a ausência, no objeto social da Contrarrazoante, de descrição literal do ramo de atividade correspondente ao objeto licitado no Edital nº 292/2025. A insurgência, contudo, não merece prosperar.

O objeto da licitação consiste na “contratação de pessoa jurídica da área de engenharia para executar serviços de capina, roçagem, varrição manual e pintura de meios-fios, nas vias e locais públicos do Município de Canoas, com transporte dos resíduos até a destinação final”.

A análise da habilitação jurídica deve observar as exigências efetivamente estabelecidas no instrumento convocatório e na Lei nº 14.133/2021, não sendo juridicamente adequado transformar o código CNAE em requisito autônomo de habilitação ou exigir correspondência literal entre determinado código cadastral e o objeto da contratação, quando inexistente previsão legal ou editalícia nesse sentido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

O CNAE constitui classificação utilizada para identificação e organização das atividades econômicas, especialmente para fins cadastrais, fiscais e estatísticos, não se confundindo com a comprovação da capacidade técnica da empresa para executar determinado objeto contratual. A aptidão para a execução do serviço, por sua vez, é aferida mediante os instrumentos próprios de qualificação técnica, previstos no edital e na legislação.

No caso concreto, sequer se verifica incompatibilidade entre a atividade empresarial da Contrarrazoante e o objeto licitado. Ao contrário, seu objeto social contempla expressamente atividades como “serviços técnicos de engenharia”, materialmente relacionadas às atividades que integram o objeto do certame.

Além disso, o cadastro empresarial da Contrarrazoante contempla os CNAEs 38.11-4/00, referente à coleta de resíduos não perigosos, e 38.21-1/00, referente ao tratamento e disposição de resíduos não perigosos, diretamente relacionados à etapa de transporte e destinação dos resíduos decorrentes da execução dos serviços.

Portanto, não há ausência absoluta de pertinência entre as atividades empresariais da Contrarrazoante e o objeto da contratação. O que existe é a distribuição das atividades correspondentes ao objeto licitado entre diferentes classificações econômicas, circunstância perfeitamente compreensível diante da natureza multidisciplinar do serviço contratado.

O ponto central, portanto, não deve ser a existência de um único CNAE que reproduza integralmente a descrição do objeto licitado, mas a existência de compatibilidade substancial entre as atividades desenvolvidas pela empresa e os serviços que pretende executar, especialmente quando essa compatibilidade é corroborada por sua documentação societária e, sobretudo, pela efetiva comprovação de capacidade técnica. Nesse sentido, mostra-se pertinente o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 571/2006 – TCU – 2ª Câmara, no qual se afastou a possibilidade de desclassificação de licitante unicamente porque seu contrato social não descrevia de maneira minuciosa a atividade específica objeto da contratação. Naquela oportunidade, o Tribunal considerou irrazoável exigir que o objeto social reproduzisse exhaustivamente todas as subatividades complementares à atividade principal, especialmente diante da existência de comprovação concreta de experiência na execução do serviço.

A orientação é plenamente aplicável ao presente caso. A Contrarrazoante não se limita a apresentar objeto social compatível em termos gerais. Conforme demonstrado na documentação de qualificação técnica, possui atestados de capacidade técnica e Certidões de Acervo Técnico que comprovam experiência na execução de serviços compatíveis com aqueles previstos no Edital nº 292/2025.

Assim, a situação concreta é ainda mais favorável à manutenção da habilitação, pois, além da compatibilidade material entre o objeto social e as atividades licitadas, há



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

comprovação objetiva da capacidade da empresa para executar os serviços pretendidos. Não seria razoável, portanto, desconsiderar a experiência técnica efetivamente comprovada pela Contrarrazoante em razão da ausência de determinada expressão literal no contrato social ou da inexistência de um único CNAE que reproduza integralmente o objeto da licitação.

Tal exigência representaria formalismo excessivo e dissociado da finalidade da fase de habilitação, que é assegurar que o licitante disponha de condições jurídicas, técnicas e operacionais para executar satisfatoriamente o contrato.

Dessa forma, considerando o conteúdo do objeto social, os CNAEs registrados e, sobretudo, os atestados de capacidade técnica e as Certidões de Acervo Técnico, apresentados, resta demonstrada a pertinência das atividades desenvolvidas pela Contrarrazoante com o objeto licitado.

Consequentemente, deve ser afastada a alegação de ausência de compatibilidade do ramo de atividade, mantendo-se a habilitação da Contrarrazoante e, por consequência, rejeitando-se o recurso apresentado pela Recorrente.

8. VÍCIOS INSANÁVEIS NA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS: SUPRESSÃO DE DIREITOS TRABALHISTAS, OMISSÃO DE EQUIPAMENTOS INDISPENSÁVEIS E BDI SUBDIMENSIONADO, COM DESPESAS FINANCEIRAS INCAPAZES DE SUSTENTAR A EXECUÇÃO CONTRATUAL

(a) Supressão da Assiduidade

A alegação da Recorrente de que a Contrarrazoante teria indevidamente suprimido o prêmio assiduidade das planilhas de composição da mão de obra direta para as funções vinculadas ao SEEAC/RS não merece prosperar, pois parte de premissa que não encontra respaldo na própria norma coletiva invocada.

Com efeito, a Cláusula Décima Nona, inciso III, da Convenção Coletiva de Trabalho 2026/2026, celebrada entre o SINDASSEIO/RS e o SEEAC/RS, estabelece o pagamento de prêmio assiduidade no valor mínimo de R\$ 80,00 mensais aos trabalhadores que cumpram jornada superior a seis horas diárias. Todavia, a mesma norma coletiva, de forma expressa, disciplina a natureza jurídica da parcela, dispondo que “o prêmio assiduidade ora instituído possui natureza indenizatória e, na forma do parágrafo 4.º do artigo 457 da CLT, não integra a remuneração para qualquer fim”.

Portanto, não se controverte acerca da existência da obrigação convencional de pagamento da parcela aos empregados que preencham os respectivos requisitos. O que se discute é a sua indevida inclusão como componente da remuneração e dos custos ordinários da mão de obra direta, pretensão que não se sustenta diante da natureza



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

jurídica expressamente atribuída pela própria Convenção Coletiva.

Nos termos dos §§ 2.º e 4.º do art. 457 da CLT, os prêmios, quando caracterizados na forma legal, não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de encargos trabalhistas e previdenciários. No caso concreto, ademais, a própria norma coletiva foi expressa ao estabelecer que o prêmio assiduidade possui natureza indenizatória e não integra a remuneração para qualquer finalidade.

Assim, a Recorrente pretende transformar uma parcela expressamente excluída da remuneração e da incidência de encargos em componente obrigatório da composição permanente dos custos da mão de obra, em manifesta contrariedade ao tratamento jurídico conferido à verba pela CCT.

A mera previsão convencional do pagamento do prêmio, portanto, não autoriza, por si só, sua inclusão indiscriminada nas planilhas de composição de mão de obra direta, sobretudo quando a própria norma coletiva afasta expressamente sua natureza remuneratória e sua integração à remuneração.

Dessa forma, não há irregularidade na composição apresentada pela Contrarrazoante, uma vez que a exclusão do prêmio assiduidade da base ordinária de composição dos custos remuneratórios encontra fundamento tanto na natureza jurídica atribuída à parcela pela norma coletiva quanto no disposto no art. 457, §§ 2.º e 4.º, da CLT.

Deve, portanto, ser rejeitada a pretensão recursal de inclusão do prêmio assiduidade como componente remuneratório ou como parcela sujeita à incidência dos encargos trabalhistas e previdenciários, mantendo-se a composição apresentada pela Contrarrazoante nos exatos termos em que elaborada.

(b) Fator Acidentário de Prevenção (FAP)

Na composição dos Encargos Sociais, a Contrarrazoante inseriu a alíquota básica de 3,00% para o Seguro contra Acidentes de Trabalho (SAT/RAT), sem considerar a aplicação do Fator Acidentário de Prevenção (FAP) correspondente ao estabelecimento da empresa. Conforme a regulamentação previdenciária e a própria certidão de consulta extraída do Ministério da Previdência Social, o FAP vigente da empresa VALE NORTE CONSTRUTORA LTDA. é de 0,9366.

Dessa forma, considerando a aplicação do FAP sobre a alíquota básica de 3,00%, a alíquota efetiva do SAT/RAT corresponde a 2,8098% ($3,00\% \times 0,9366$). Embora o percentual efetivamente aplicável seja inferior àquele considerado na planilha da Contrarrazoante, a diferença é reduzida e, no contexto da composição apresentada, não evidencia prejuízo ao erário nem compromete a vantajosidade da proposta, especialmente porque o percentual adotado foi superior ao efetivamente devido.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

Assim, ainda que se reconheça a necessidade de adequação técnica da composição dos Encargos Sociais à alíquota efetiva decorrente da aplicação do FAP, a inconsistência identificada, por si só, não se mostra suficiente para justificar a desclassificação da proposta, devendo ser avaliada à luz de sua materialidade e da inexistência de prejuízo à Administração.

(c) Considerado veículo do tipo toco, dotado de apenas 6 (seis) pneus e tração 4x2, ao qual se atribuiu o valor de R\$ 523.355,46.

A Recorrente alega que a Contrarrazoante teria considerado, para fins de composição do orçamento, veículo do tipo toco, com tração 4x2, ao qual foi atribuído o valor de R\$ 523.355,46, sustentando que tal equipamento seria incompatível com a caçamba basculante de 12 m³.

A alegação, contudo, não merece prosperar. Conforme esclarecido pela Contrarrazoante em sua defesa, todos os veículos e equipamentos foram cotados com base em valores constantes da Tabela FIPE e em propostas comerciais específicas, observando-se as características técnicas necessárias à execução dos serviços previstos.

Especificamente quanto ao caminhão basculante de 12 m³, destinado aos serviços de Capina e Roçada Mecanizada, o valor de R\$ 523.355,46 foi obtido mediante a composição entre o valor do chassi, correspondente a R\$ 434.802,00, e o valor da caçamba basculante de ação direta de 12 m³, correspondente a R\$ 88.553,46, totalizando o montante indicado.

Ademais, a consulta realizada à Tabela FIPE demonstra que o modelo considerado pela Contrarrazoante corresponde a veículo com configuração 6x2, ano/modelo 2023, movido a diesel, tendo como mês de referência julho de 2026. Portanto, não se trata de veículo do tipo toco com configuração 4x2, como equivocadamente sustenta a Recorrente.

Dessa forma, resta comprovado que o veículo utilizado como referência para a composição do orçamento apresenta configuração compatível com a instalação e utilização de caçamba basculante de 12 m³, inexistindo qualquer inconsistência entre o chassi considerado e o equipamento acoplado.

Assim, a alegação de incompatibilidade técnica apresentada pela Recorrente decorre de premissa equivocada quanto ao modelo de veículo efetivamente utilizado na composição dos custos. A documentação e a consulta à Tabela FIPE confirmam que o parâmetro adotado corresponde a veículo 6x2, adequado à capacidade da caçamba considerada, razão pela qual deve ser afastada a insurgência apresentada neste ponto.

(d) Caminhão equipado com sistema compactador de resíduos com capacidade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

volumétrica mínima de 15 m³ —, a licitante novamente considerou tão somente o valor do chassi, R\$ 511.035,75

A Recorrente alega que, na composição de preços do veículo caminhão compactador de resíduos, com capacidade volumétrica de 15 m³, a licitante não teria considerado o equipamento correspondente à caçamba compactadora.

A alegação, contudo, também não merece prosperar. Conforme demonstrado pela Contrarrazoante, a composição apresentada observou a metodologia estabelecida no próprio Anexo B do Manual de Limpeza Urbana do TCM-GO, segundo a qual o valor de referência de mercado obtido pela Tabela FIPE para o caminhão compactador corresponde ao valor do chassi, devendo o custo da caçamba compactadora ser acrescido ao preço de referência, mediante a aplicação do percentual indicado pelo próprio TCM-GO.

Nesse sentido, considerando-se o valor de referência do chassi de R\$ 378.545,00 e o acréscimo de aproximadamente 35% destinado à incorporação do equipamento compactador, chega-se ao seguinte resultado:

$$R\$ 378.545,00 \times 1,35 = R\$ 511.035,75.$$

Assim, ao contrário do que sustenta a Recorrente, o valor de R\$ 511.035,75 não corresponde exclusivamente ao chassi do veículo, mas ao valor resultante da aplicação integral da metodologia de composição prevista no Manual de Limpeza Urbana do TCM-GO, já contemplando o acréscimo referente à caçamba compactadora.

Portanto, não há qualquer omissão ou subestimação do equipamento na composição de preços apresentada pela licitante. Ao adotar o critério técnico estabelecido pelo próprio órgão de controle, a Contrarrazoante demonstrou que o custo da caçamba compactadora foi devidamente considerado, inexistindo fundamento para a alegação de que o preço ofertado teria sido formado sem a inclusão desse componente essencial.

Dessa forma, a insurgência da Recorrente decorre de interpretação equivocada da metodologia de composição dos custos, razão pela qual deve ser afastada, mantendo-se hígida a proposta apresentada pela licitante.

(e) Caminhão toco, Pot. Mín. 185 CV, com carroceria fixa, aberta, de madeira, a licitante não considerou a cabine

A recorrente alega que a contrarrazoante não teria considerado o custo da cabine suplementar, contudo, não, apresenta qualquer justificativa ou elemento que fundamente tal alegação.

Conforme se verifica na proposta apresentada, a licitante informou expressamente o custo do caminhão já contemplando a cabine. Dessa forma, não há fundamento para



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE CANOAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE SERVIÇOS E ZELADORIA URBANA

afirmar que o custo da cabine não foi considerado na composição do valor proposto. Assim, a alegação da recorrente mostra-se desprovida de fundamento, uma vez que o próprio conteúdo da proposta demonstra que o veículo foi cotado com a cabine, estando, portanto, seu respectivo custo contemplado no valor apresentado. A taxa de Bonificação e Despesas Indiretas (BDI) de 18,17% apresentada pela licitante encontra-se artificialmente rebaixada em elementos críticos

A Recorrente questiona a Contrarrazoante acerca dos percentuais de bonificação e BDI apresentados em sua proposta financeira, sob o argumento de que estariam abaixo dos parâmetros recomendados pelo TCE/RS. Ocorre que os percentuais adotados pela licitante, quais sejam, 1,50% para Administração Central e 3,00% para Lucro, refletem a sua realidade empresarial, seus custos indiretos efetivamente suportados e sua política de margem de resultado, não havendo, por si só, qualquer irregularidade na sua utilização.

Cumprir destacar que os percentuais indicados pelo TCE/RS, de 2,97% para Administração Central e 7,78% para Lucro, constituem valores referenciais, obtidos a partir do primeiro quartil de amostra estatística, destinados a subsidiar e orientar a elaboração dos orçamentos de referência pela Administração Pública. Tais parâmetros não possuem caráter obrigatório para a composição do BDI pelas licitantes, tampouco estabelecem, isoladamente, um limite mínimo cuja inobservância implique inexecutabilidade da proposta.

Assim, a adoção de percentuais inferiores aos referenciais do TCE/RS não conduz automaticamente à conclusão de inexecutabilidade da proposta, especialmente quando os valores apresentados decorrem da estrutura de custos e da estratégia empresarial da própria licitante. A análise da executabilidade deve considerar o conjunto da proposta e a efetiva capacidade de execução do objeto, não podendo a mera comparação entre os percentuais adotados pela empresa e os parâmetros referenciais do Tribunal de Contas servir, isoladamente, como fundamento para sua desclassificação.

9. CONCLUSÃO

Após análise criteriosa e minuciosa de todas as razões e contrarrazões postas, o recurso do item 4 foi procedente, conforme seus próprios fundamentos, culminando na inabilitação da empresa Vale Norte Construtora Ltda da licitação, conforme o Edital nº 292/2025 - Pregão Eletrônico - (Lei nº 14.133/2021).

Canoas, 28 de agosto de 2026.

Fernando Ferrari Sobrinho

Engenheiro Agrônomo