AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA DIRETORIA-GERAL DE POLÍCIA PENAL DO ESTADO DE GOIÁS

Ref.: Pregão Eletrônico nº 20/2026 - DGPP
Contratação SISLOG nº 121439 - Processo SEI nº 202600005022706

Objeto: prestação de serviços contínuos de coleta, transporte, tratamento e destinação final de RSU, RSS, RCC e RVP, com disponibilização, higienização e manutenção de 47 contêineres, no Complexo Prisional Policial Penal Daniella Cruvinel, Aparecida de Goiânia/GO

ARAGUAIA SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 47.532.785/0001-07, com sede em Rua 02, s/nº, Quadra: 07, Lote: Módulo 13, Bairro: Parque Agroindustrial José Antônio de Deus em Paraíso do Tocantins, Estado do Tocantins, CEP: 77.600-000, por seu representante legal ao final assinado, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021, e no item 13.1 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I - DA TEMPESTIVIDADE

A sessão pública do certame está designada para o dia 23 de novembro de 2026, às 10h00, conforme itens 2.4 e 6.1 do Edital. O item 13.1 do instrumento convocatório, em consonância com o art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021, fixa o prazo de impugnação em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

A presente impugnação é protocolada dentro desse intervalo, observado o prazo legal e editalício, razão pela qual deve ser conhecida e integralmente apreciada.

Registra-se, desde logo, que a impugnante é licitante potencialmente interessada na disputa do lote único, na medida em que atua no ramo de prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos, e que a irregularidade adiante apontada repercute diretamente sobre a sua esfera jurídica, ao restringir de modo injustificado o modelo de organização empresarial admitido para a execução do objeto.

A legitimidade é, ademais, ampla, na exata dicção do art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021, que atribui a qualquer pessoa a legitimidade para impugnar o edital por irregularidade na

aplicação da Lei. Ainda que assim não fosse, a condição de interessada em participar do certame reforça o interesse jurídico e legitima a pretensão anulatória deduzida ao final.

Por fim, anota-se que a impugnação não suspende automaticamente os prazos do certame, nos termos do item 13.3 do Edital, mas que a concessão de efeito suspensivo é medida que se impõe no caso concreto, dada a gravidade da restrição à competitividade e o risco de que a sessão pública se realize sobre edital cuja cláusula central é juridicamente viciada, conforme se demonstrará.

II - DOS FATOS

O Edital de Pregão Eletrônico nº 20/2026 da Diretoria-Geral de Polícia Penal do Estado de Goiás tem por objeto a prestação de serviços contínuos de coleta, transporte, tratamento e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos urbanos, resíduos de serviços de saúde, resíduos da construção civil e resíduos volumosos e de poda, incluída a disponibilização, em regime de comodato, a lavagem, a desinfecção e a manutenção de 47 contêineres móveis, para atendimento das unidades prisionais e administrativas do Complexo Prisional Policial Penal Daniella Cruvinel, em Aparecida de Goiânia/GO, pelo período de 60 meses.

O valor total estimado da contratação é de R$ 3.414.956,40, distribuído em 5 (cinco) itens de faturamento que compõem lote único, com adjudicação integral a um só licitante, pelo critério de menor preço global.

Ocorre que o item 11.10 do Edital, em correspondência com os itens 10.21 a 10.23 do Termo de Referência, estabelece que "*não será admitida a subcontratação dos serviços dos Itens 01, 02 e 05*", admitindo-se apenas a subcontratação parcial dos serviços sob demanda dos itens 03 e 04, até o limite de 30% do valor total do contrato.

Os itens 01, 02 e 05 correspondem, respectivamente, à coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (R$1.888.560,00), à coleta, transporte, tratamento térmico e destinação final de resíduos de serviços de saúde (R$ 89.190,00) e à disponibilização, limpeza, manutenção e higienização dos 47 contêineres (R$769.352,40). Somados, alcançam R$ 2.747.102,40, ou seja, a parcela predominante do objeto contratual.

A justificativa apresentada pelo órgão para a vedação consta do item 10.22 do Termo de Referência, que a ampara no art. 122, caput, da Lei federal nº 14.133/2021, sob o argumento de que os itens 01, 02 e 05 constituiriam "*o núcleo de maior relevância técnica, operacional, sanitária e financeira da avença*", e de que a transferência dessas rotinas a terceiros "*fragmentaria a fiscalização e ampliaria os riscos à segurança orgânica e aos protocolos de escolta armada*".

O item 10.23 do Termo de Referência, por sua vez, ao justificar a permissão de subcontratação dos itens 03 e 04, consigna expressamente, quanto ao item 02, que "*embora vedada a subcontratação, a competitividade fica preservada pela admissão expressa de que o tratamento térmico ocorra em unidade licenciada de terceiro (itens 4.2.2.7 e 10.21.3), não se exigindo da licitante usina própria de autoclavação ou incineração*".

É contra esse conjunto de cláusulas, e especificamente contra a motivação que as sustenta, que se dirige a presente impugnação.

III - DO DIREITO

1 - Da modelagem do certame: lote único indevido, preço global e vedação de arranjos empresariais como restrição à competição

O vício central do certame não está em uma cláusula isolada, mas na combinação de três decisões de modelagem que, somadas, produzem efeito restritivo que a Lei federal nº 14.133/2021 não autoriza. A primeira é a reunião de cinco objetos tecnicamente autônomos em lote único, com julgamento por menor preço global e adjudicação integral a um só licitante. A segunda é a vedação à subcontratação dos itens 01, 02 e 05, que representam R$ 2.747.102,40 do valor total de R$ 3.414.956,40, ou seja, a parcela predominante do objeto. A terceira é a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, constante do item 3.8 do Edital e do item 10.24 do Termo de Referência.

Cada uma dessas decisões, isoladamente, poderia ser objeto de exame próprio. O que se impugna, porém, é o efeito conjunto: o edital exige que um único licitante execute, com estrutura própria e sem qualquer arranjo associativo, cinco frentes de serviço que não guardam entre si relação de dependência técnica, funcional ou operacional, e que mobilizam estruturas empresariais completamente distintas.

A Lei federal nº 14.133/2021 não confere à Administração liberdade plena nessa escolha. Ao contrário, submete a modelagem a um regime jurídico vinculado, que ora impõe o parcelamento, ora o condiciona a justificativa técnica e econômica expressa, e que sempre exige motivação circunstanciada. É esse regime que o edital desrespeitou, como se demonstrará nos tópicos seguintes.

2 - Do parcelamento como regra legal e da excepcionalidade do lote único

O art. 40, inciso V, alínea "b", da Lei federal nº 14.133/2021 determina que o planejamento de compras observe o princípio "do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso". O § 2º do mesmo artigo, ao tratar da aplicação desse princípio, arrola entre os fatores a serem considerados "a viabilidade da divisão do objeto em lotes" (inciso I), "o aproveitamento das peculiaridades do mercado local, com vistas à economicidade, sempre que possível, desde que atendidos os parâmetros de qualidade" (inciso II) e, de modo expresso, "o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado" (inciso III).

A leitura sistemática desses dispositivos revela que o parcelamento não é faculdade discricionária do gestor, mas ***regra de observância obrigatória sempre que o objeto for divisível e a divisão se mostrar vantajosa***. A discricionariedade reside na avaliação técnica e econômica, não na escolha livre entre parcelar ou não. E o § 2º, inciso III, é especialmente relevante no caso: a lei impõe à Administração o dever positivo de buscar a ampliação da

competição e de evitar a concentração de mercado, dever que o edital, ao concentrar cinco frentes distintas em um único licitante, contrariou de modo frontal.

O § 3º do art. 40, por sua vez, enumera taxativamente as hipóteses em que o parcelamento não será adotado. A primeira é a de que "*a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor*" (inciso I). A segunda, a de que "*o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido*" (inciso II). A terceira, a de que "*o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo*" (inciso III).

Nenhuma dessas hipóteses foi demonstrada no caso concreto. O Termo de Referência não apresenta estudo de economia de escala, não demonstra que o objeto configura sistema único e integrado e não indica risco ao conjunto do objeto que decorra especificamente da divisão. A única referência econômica ao tema consta do item 10.8.1.3, que afirma que "*a viabilidade econômica da contratação depende da diluição dos custos fixos de mobilização e transporte entre a grande massa de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) e as frações especializadas de Resíduos de Saúde (RSS da UBS), entulhos (RCC) e volumosos (RVP)*". Trata-se de alegação genérica, desacompanhada de qualquer planilha, memória de cálculo ou comparativo entre os modelos de contratação, e que, além disso, é contrariada pelo próprio desenho do edital, que admite a subcontratação dos itens 03 e 04 e, com isso, já fragmenta a execução.

Acresce que o art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021 exige que o estudo técnico preliminar contenha "*justificativas para o parcelamento ou não da contratação*". E o § 2º do mesmo artigo determina que o estudo deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º, de modo que a justificativa sobre o parcelamento é elemento obrigatório, e não facultativo. A ausência dessa justificativa, ou sua apresentação meramente formal, contamina a decisão de modelagem e retira do edital o suporte que a lei exige para a adoção do lote único.

3 - Da divisibilidade intrínseca do objeto, comprovada pelo próprio Termo de Referência

A prova mais eloquente da divisibilidade do objeto está no próprio Termo de Referência, que o estrutura em cinco itens de faturamento autônomos. O item 3.5 do Termo de Referência afirma, com todas as letras, que "*a discriminação em cinco itens tem finalidade exclusiva de medição e faturamento, não havendo julgamento nem adjudicação por item*". O órgão, portanto, reconhece a autonomia operacional de cada parcela, mas retira dessa autonomia apenas a consequência que lhe é natural, que é a possibilidade de disputa e adjudicação separadas.

A autonomia não é apenas formal. Ela se revela em todos os elementos estruturantes do modelo de execução. As unidades de medida são distintas: tonelada para o item 01, quilograma para o item 02, metro cúbico para os itens 03 e 04 e unidade para o item 05. Os critérios de medição são distintos: tickets de balança rodoviária aferida pelo INMETRO e MTR/SINIR para o item 01; massa real coletada e Certificado de Destinação Final para o item 02; Comprovante de Transporte de Resíduos e ticket de aterro de inertes, ATT ou usina de reciclagem para o item

03; MTR/CTR e ticket de recepção em local licenciado para o item 04; relatório mensal de conformidade operacional para o item 05, conforme itens 7.3 e 9.16 do Termo de Referência.

Os prazos e frequências também são autônomos: coleta mínima de três vezes semanais para o item 01 (item 4.2.1.6); coleta semanal ou quinzenal para o item 02 (item 4.2.2.6); atendimento em 24 a 48 horas após solicitação para os itens 03 e 04 (itens 4.2.3.5 e 4.2.4.4); higienização quinzenal e manutenção corretiva em 24 horas para o item 05 (item 4.2.5.3). Os veículos e equipamentos são igualmente distintos: caminhão compactador com sistema de elevação mecânica e reservatório de chorume para o item 01; veículo utilitário fechado, estanque e higienizável, exclusivo para carga biológica, para o item 02; veículos com sistema roll-on/roll-off ou poliguindaste para os itens 03 e 04; caminhão lavador automatizado com câmara estanque e recirculação, ou pátio industrial licenciado, para o item 05, conforme item 7.11 do Termo de Referência.

A habilitação técnica é exigida de forma individualizada por item, nos itens 10.15.1 a 10.15.5 do Termo de Referência, cada qual com métrica própria e proporção de 50% da demanda estimada. Se a própria Administração fraciona a exigência de aptidão técnica por item, reconhece implicitamente que a aptidão para um item não pressupõe nem substitui a aptidão para outro.

Há, ainda, um elemento decisivo: os itens não se comunicam entre si. Não há interdependência operacional entre a coleta de resíduos sólidos urbanos, a coleta de resíduos de serviços de saúde, a remoção de entulhos de construção civil, a remoção de volumosos e podas e a higienização de contêineres. Cada um deles é gerado em fluxo próprio, acondicionado em recipiente próprio, coletado por veículo próprio, destinado a instalação licenciada própria e medido por critério próprio. A execução de um não é pressuposto, condição ou consequência da execução de outro. A única conexão entre eles é o local físico onde os resíduos são gerados, o que não constitui integração técnica, mas mera coincidência geográfica.

4 - Da ausência de integração técnica e da inexistência de sistema único e integrado

A tese de que o objeto configuraria "*sistema único e integrado*", apta a afastar o parcelamento na forma do art. 40, § 3º, inciso II, da Lei federal nº 14.133/2021, não encontra qualquer apoio no Termo de Referência. Ao contrário, o documento descreve cinco cadeias produtivas independentes, cada uma com tecnologia, licenciamento, frota e destinação final próprios.

O item 01 exige acesso a aterro sanitário licenciado para resíduos Classe II-A. O item 02 exige unidade de tratamento térmico por autoclavação ou incineração, licenciada para resíduos Classe I, com transporte em veículo estanque exclusivo. O item 03 exige aterro de inertes, área de transbordo e triagem ou usina de reciclagem de entulho. O item 04 exige área licenciada para recebimento de volumosos e resíduos verdes. O item 05 exige pátio industrial licenciado para lavagem de contêineres, com tratamento e descarte de efluentes, ou veículo automatizado dotado de sistema móvel estanque de recirculação. São cinco licenciamentos ambientais distintos, cinco cadeias de destinação distintas e cinco conjuntos de equipamentos distintos.

Não há, portanto, integração técnica. Há justaposição de objetos autônomos sob uma mesma capa contratual. E a justaposição, no regime do art. 40, não é o mesmo que integração: a lei exige, para afastar o parcelamento, que o objeto configure sistema único e integrado, e não que seja apenas reunido em um único instrumento por conveniência administrativa.

A consequência prática dessa distinção é relevante. Se o objeto fosse verdadeiramente integrado, a execução de uma parcela seria condição da execução de outra, e a divisão comprometeria o resultado. Não é o que ocorre. A interrupção da coleta de resíduos de construção civil, por exemplo, não afeta a coleta de resíduos sólidos urbanos, nem a higienização dos contêineres, nem o tratamento dos resíduos de saúde. Cada parcela produz resultado autônomo e é suscetível de aferição autônoma, como o próprio sistema de medição do Termo de Referência confirma.

5 - Da vedação à subcontratação e do ônus motivacional que recai sobre a restrição

O art. 122 da Lei federal nº 14.133/2021 dispõe que, na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração. O § 2º do mesmo artigo confirma que "*regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação*".

Não se sustenta, portanto, tese de ilegalidade formal da cláusula. A subcontratação é faculdade do contratado, mas a Administração pode restringi-la. O ponto central, contudo, é que a existência de autorização legal para restringir não dispensa a Administração do dever de motivar a restrição de forma técnica, concreta e proporcional.

A motivação é exigência estrutural do processo licitatório, expressamente arrolada entre os princípios do art. 5º da Lei federal nº 14.133/2021, ao lado da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e da economicidade. Não se trata de formalidade retórica: a motivação é o instrumento pelo qual o controle administrativo e judicial verifica se a restrição imposta guarda relação de necessidade e adequação com a finalidade pública perseguida.

No mesmo sentido, o art. 18, inciso IX, da Lei federal nº 14.133/2021 exige a motivação circunstanciada das condições do edital, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo do objeto. A fase preparatória, caracterizada pelo planejamento, deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, nos termos do caput do mesmo dispositivo.

A consequência é direta: quando a Administração restringe a subcontratação, atrai para si o ônus de demonstrar, com base em elementos técnicos verificáveis, por que a restrição é necessária e por que meios menos gravosos não seriam suficientes. Não basta afirmar que o item é "relevante". É preciso demonstrar o nexo entre a relevância alegada e a impossibilidade concreta da subcontratação.

6 - Da insuficiência da motivação apresentada pelo órgão

A motivação do item 10.22 do Termo de Referência não satisfaz esse standard. Ela se apoia em quatro proposições que, examinadas, não se sustentam.

A primeira é a de que os itens 01, 02 e 05 constituiriam o "*núcleo de maior relevância técnica, operacional, sanitária e financeira da avença*". Trata-se de afirmação conclusiva, desacompanhada de qualquer demonstrativo. O Termo de Referência não apresenta estudo, matriz de risco, comparativo de modelos ou análise de mercado que comprove que a subcontratação desses itens comprometeria a execução. A expressão "*núcleo de maior relevância*" é repetida como fundamento, mas não é demonstrada como fato.

A segunda é a de que a transferência dessas rotinas a terceiros "*fragmentaria a fiscalização*". Também aqui há conclusão sem demonstração. E há uma contradição interna relevante: o próprio item 10.21.1, alínea "c", do Termo de Referência estabelece que a subcontratação parcial "*não altera ou reduz a responsabilidade direta, técnica, civil, administrativa e ambiental da Contratada Principal perante o Estado de Goiás, permanecendo esta como única responsável pela emissão dos MTRs/CTRs e pela garantia do cumprimento de todas as exigências deste Termo de Referência*". Se a responsabilidade permanece integral e concentrada na contratada principal, e se a medição é objetiva, lastreada em tickets de balança aferida pelo INMETRO, Manifesto de Transporte de Resíduos, Certificado de Destinação Final e Comprovante de Transporte de Resíduos, conforme itens 7.3 e 9.16 do Termo de Referência, não há elemento concreto que permita concluir pela inviabilidade da fiscalização.

A terceira é a de que a subcontratação ampliaria "*os riscos à segurança orgânica e aos protocolos de escolta armada*". Esse argumento, com o devido respeito, volta-se contra o próprio edital. O risco de circulação de pessoal e veículos civis em área de segurança máxima não é criado pela subcontratação: ele existe de modo idêntico na execução direta pela contratada principal. A subcontratação não altera a natureza do risco, apenas modifica a identidade do empregador de quem ingressa no complexo. E o próprio Termo de Referência já disciplinou o ponto por meio de instrumentos adequados e proporcionalmente menos gravosos, ao exigir, no item 4.5, o prévio credenciamento e a revista de segurança efetuados pela Polícia Penal nas portarias do complexo, e, no item 10.21.1, alínea "b", a checagem de antecedentes e o credenciamento obrigatório junto à Seção de Segurança Orgânica antes de qualquer ingresso. Se o controle de acesso resolve o risco, a vedação total é medida desproporcional.

A quarta é a de que o manejo de resíduos infectantes na Unidade Básica de Saúde exigiria "*responsabilidade direta da Contratada*". Ocorre que o item 10.23, alínea "a", do próprio Termo de Referência admite expressamente que o tratamento térmico dos resíduos do item 02 seja realizado em unidade licenciada de terceiro, sem que isso caracterize subcontratação. Vale dizer: a etapa de maior densidade sanitária do item 02, que é justamente o tratamento do resíduo infectante, pode ser executada por terceiro. Se assim é, a vedação à subcontratação da coleta e do transporte perde coerência técnica, pois o critério adotado pelo órgão deixa de ser o risco sanitário e passa a ser uma distinção formal entre "*destinar a unidade de terceiro*" e "*subcontratar*".

7 - Da vedação ao consórcio e da ausência de justificativa exigida por lei

A terceira decisão de modelagem que compõe o mecanismo restritivo é a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, constante do item 3.8 do Edital e do item 10.24 do Termo de Referência.

O art. 15 da Lei federal nº 14.133/2021 estabelece que, "*salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio*". A regra legal é, portanto, a permissão, e a exceção é a vedação, que só se legitima se devidamente justificada. O mesmo art. 15, em seu inciso III, prevê expressamente a "*admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado"*, o que revela que o consórcio é, na própria arquitetura da lei, instrumento de viabilização de objetos que exigem competências complementares.

A exigência de justificativa é reforçada pelo art. 18, inciso IX, da Lei federal nº 14.133/2021, que inclui entre os elementos da motivação circunstanciada das condições do edital a "*justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio*". Não se trata, portanto, de exigência implícita ou dedutível: a lei nomeia expressamente o dever de justificar.

A justificativa apresentada no item 10.24 do Termo de Referência não satisfaz esse standard. Ela se limita a afirmar que o objeto "*possui objeto comum de mercado (serviços de engenharia sanitária e limpeza urbana) e não apresenta alta complexidade técnica ou escala financeira extraordinária que justifique a união de grandes fornecedores*", e que a proibição "*previne a formação de oligopólios no certame, estimula a competição individual entre as empresas do setor e simplifica a fiscalização contratual*".

Há, aqui, uma contradição lógica insuperável. Se o objeto é comum e não apresenta alta complexidade, tanto mais razão haveria para permitir o consórcio, que é instrumento de ampliação de competição, e não de restrição. E a afirmação de que a vedação "*estimula a competição individual*" é petição de princípio: a competição individual é estimulada pela redução de barreiras, não pelo fechamento da única via pela qual empresas especializadas poderiam reunir competências complementares.

Mais grave: a vedação ao consórcio, no caso, não opera isoladamente. Ela se soma à vedação à subcontratação dos itens 01, 02 e 05 e à exigência de atestados de 50% da demanda em cada um dos cinco itens. O resultado é um sistema fechado: o licitante não pode executar por terceiros os itens principais, não pode se reunir em consórcio para somar qualificações e precisa comprovar, sozinho, experiência em todas as cinco frentes. É esse conjunto que produz a restrição, e é esse conjunto que a impugnação ataca.

8 - Da contradição entre a vedação e a política de ampliação de acesso às microempresas e empresas de pequeno porte

Há um segundo vício, de natureza sistemática, que reforça a invalidade da cláusula.

O item 10.8.3 do Termo de Referência e o item 11.10.1 do Edital determinam que a subcontratação dos itens 03 e 04 recaia obrigatoriamente sobre microempresa ou empresa de pequeno porte, com fundamento no art. 48, inciso II, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. O dispositivo, de fato, autoriza a Administração a "*exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte*" em processos destinados à aquisição de obras e serviços.

O órgão, portanto, reconhece expressamente a subcontratação como instrumento legítimo de política pública de ampliação do acesso ao mercado de contratações públicas. Ao mesmo tempo, fecha os itens de maior peso econômico do lote único a qualquer arranjo dessa natureza. O resultado é incoerente: a subcontratação é boa quando serve para inserir a microempresa no item de menor expressão, e é vedada quando poderia ampliar a competitividade nos itens que concentram a maior parte do valor.

Essa incoerência é relevante porque a modelagem adotada produz efeito restritivo concreto. Ao exigir execução direta e pessoal dos itens 01, 02 e 05, o edital reduz o universo de proponentes às empresas verticalizadas, capazes de executar simultaneamente coleta de resíduos sólidos urbanos, coleta de resíduos de serviços de saúde, lavagem e desinfecção de contêineres e gestão de caçambas metálicas. Empresas especializadas em parcelas específicas do objeto, ainda que tecnicamente qualificadas e regularmente licenciadas, ficam excluídas da disputa.

Registre-se, ainda, um segundo aspecto do mesmo problema. O item 10.8.1.4 do Termo de Referência afirma que "*a cota reservada prevista no art. 48, inciso III, da LC nº 123/2006 destina-se à aquisição de bens de natureza divisível, não alcançando a contratação de serviços*". A premissa é correta quanto ao inciso III, mas o raciocínio é utilizado para afastar a aplicação do art. 48 como um todo, quando o inciso II do mesmo artigo trata expressamente de obras e serviços. E o próprio Termo de Referência, ao reconhecer que o objeto é divisível em cinco itens de faturamento autônomos, fornece o elemento que a LC nº 123/2006 exige para a cota do inciso III. A contradição é evidente: o objeto é divisível para fins de faturamento, mas indivisível para fins de política de acesso.

9 - Da segmentação do mercado de gestão de resíduos em Goiás e da redução drástica do universo de proponentes

O levantamento do mercado goiano de gestão de resíduos revela uma estrutura setorial claramente segmentada, na qual as competências exigidas pelo edital estão distribuídas entre empresas distintas, e não concentradas em um mesmo prestador. Não se trata de impressão ou de conjectura: a segmentação é documentável a partir de fontes públicas, contratos administrativos e licenças de operação, e é justamente essa estrutura que o edital desconsidera ao exigir integração vertical completa de um único licitante.

No segmento de coleta de resíduos sólidos urbanos e de operação de aterro sanitário Classe II-A, atuam no Estado de Goiás, entre outras, a Ecosense Construções, Logística e Gestão Ambiental, que mantém contratos com órgãos estaduais e é a atual executora do Contrato nº 036/2022 da própria Diretoria-Geral de Polícia Penal; a Québec Construções e Tecnologia

Ambiental, responsável pela coleta e pela operação do aterro sanitário do Município de Anápolis; a Metropolitana Serviços Ambientais, que opera aterro sanitário em Aparecida de Goiânia; a Resíduo Zero Ambiental, que opera a Unidade de Valorização Sustentável em Guapó e atende dezenas de municípios goianos; e a CGA Baru, com aterro sanitário em Águas Lindas de Goiás.

No segmento de resíduos de serviços de saúde, com tratamento térmico por incineração ou autoclavação, atuam, entre outras, a Recol Ambiental, com matriz em Aparecida de Goiânia e unidade de tratamento em Senador Canedo; a Indcom Ambiental, com usina de incineração em Anápolis; a Resíduo Zero Ambiental, que opera autoclave em sua unidade de Guapó; a GYN Resíduos Ambiental (Bio Resíduos Soluções Ambientais); a Bio Logus Ambiental; e a Incinera. O cadastro público mantido pela Companhia de Urbanização de Goiânia para prestadores de serviço a geradores de resíduos de serviços de saúde relaciona cerca de uma dezena de empresas habilitadas nesse segmento específico.

No segmento de higienização, lavagem e manutenção de contêineres, atuam, entre outras, a Clean Master Ambiental, que executa contrato municipal de implantação, manutenção e higienização de contêineres metálicos de até 1.200 litros no Município de Catalão, e a Ecosense Construções, Logística e Gestão Ambiental, que presta serviços de locação, manutenção e comodato de contêineres de 1.000 e de 1.200 litros a órgãos públicos estaduais.

O que se extrai desse quadro é que os elementos públicos disponíveis indicam que as competências centrais do lote único estão distribuídas entre grupos empresariais distintos, e não concentradas em um mesmo prestador. A estrutura do mercado goiano é de especialização por tipologia de resíduo, e não de integração vertical. É exatamente esse dado de realidade que o planejamento da contratação tinha o dever de considerar e não considerou.

Ocorre que o edital não admite que essas competências sejam reunidas por meio de arranjo empresarial. Ao vedar a subcontratação dos itens 01, 02 e 05, ao exigir execução direta e pessoal nesses itens, ao impor atestados de 50% da demanda em cada um dos cinco itens e ao vedar expressamente a participação de empresas reunidas em consórcio, nos termos do item 3.8 do Edital e do item 10.24 do Termo de Referência, o instrumento convocatório exige que cada proponente seja verticalmente integrado em todas as frentes do objeto, em um mercado que, como demonstrado, não se organiza dessa forma.

O resultado é a redução drástica do universo de competidores. Empresas tecnicamente qualificadas e regularmente licenciadas em cada uma das frentes, mas não em todas elas simultaneamente, ficam excluídas da disputa, ainda que pudessem executar o objeto com qualidade por meio de arranjo contratual expressamente autorizado pela Lei federal nº 14.133/2021. A restrição, portanto, não afasta apenas concorrentes: afasta os especialistas de cada segmento, que são precisamente os agentes mais aptos a executar cada parcela do objeto.

Não se sustenta, aqui, a objeção de que a integração vertical seria necessária para garantir qualidade. A qualidade, no modelo do edital, é assegurada por instrumentos objetivos e verificáveis: atestados de capacidade técnica por item, licenças ambientais de operação, cadastro no SINIR, responsável técnico registrado no CREA ou no CRQ, medição por tickets

de balança aferida pelo INMETRO, MTR/SINIR e Certificado de Destinação Final. Nenhum desses instrumentos pressupõe que o executor seja o mesmo para todas as tipologias de resíduo.

A Administração não apresentou qualquer estudo de mercado que demonstre a existência de um número suficiente de empresas verticalmente integradas aptas a disputar o lote único. O art. 18, § 1º, inciso V, da Lei federal nº 14.133/2021 exige expressamente o "*levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar*". Esse levantamento não consta do Termo de Referência, nem do Estudo Técnico Preliminar, no que se refere à estrutura empresarial do setor.

A ausência desse levantamento não é falha formal. É o vício que contamina a decisão de modelagem: sem conhecer a estrutura do mercado, a Administração não tinha elementos para concluir que a vedação à subcontratação e ao consórcio preservaria a competitividade. Ao contrário, os elementos públicos disponíveis indicam o oposto, e é ônus do órgão demonstrar o contrário, com dados, e não com afirmações de relevância.

Registre-se, por fim, que a impugnante não sustenta a existência de um número fechado de empresas aptas, nem formula juízo sobre a capacidade individual deste ou daquele prestador. O que se afirma, e se comprova documentalmente, é que o mercado goiano é segmentado por especialidade e que o edital, ao exigir integração vertical plena e ao vedar os arranjos que permitiriam a reunião dessas especialidades, restringe a competição sem demonstrar a necessidade da restrição. Basta à Administração, para infirmar esse quadro, apresentar o estudo de mercado que o planejamento exige e que não foi produzido.

10 - Da contradição com a prática administrativa do próprio órgão

Há um elemento fático que reforça de modo decisivo o vício apontado, e que decorre da própria atuação da Diretoria-Geral de Polícia Penal.

A coleta e o transporte de resíduos sólidos Classe II produzidos nas unidades prisionais do Complexo Prisional de Aparecida de Goiânia são, atualmente, executados por meio do Contrato nº 036/2022, firmado com a empresa Ecosense Construções, Logística e Gestão Ambiental, conforme apostilamento publicado pelo próprio órgão.

Vale dizer: a Administração já executa parte do objeto por meio de contratação segmentada, com empresa especializada no segmento de resíduos Classe II. A segmentação, portanto, não é hipótese teórica nem solução que a Administração desconheça: ela integra a prática administrativa concreta do órgão contratante.

Se a execução segmentada é adequada e vem sendo utilizada pelo próprio órgão, não há elemento técnico que sustente a conclusão de que a mesma segmentação, agora por meio de subcontratação autorizada, comprometeria a fiscalização, a segurança orgânica ou a qualidade da execução. A contradição entre a prática administrativa documentada e a motivação da vedação é evidente, e não foi enfrentada pelo Termo de Referência.

11 - Da violação ao art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei federal nº 14.133/2021

O art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei federal nº 14.133/2021 veda ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos "*admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório*".

A cláusula impugnada produz exatamente esse efeito, e o produz sem que a Administração tenha demonstrado a necessidade da restrição. Não se trata de sustentar que toda vedação à subcontratação é ilegal, mas de reconhecer que a vedação desmotivada, apoiada em afirmações genéricas de relevância e segurança, é precisamente a situação que o dispositivo busca coibir.

O art. 11, incisos I e II, da Lei federal nº 14.133/2021 reforça o ponto ao estabelecer que o processo licitatório tem por objetivos "*assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública*" e *"assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição*". A restrição injustificada compromete simultaneamente os dois objetivos: reduz a competição e, por consequência, a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa.

12 - Da ausência de demonstração de prejuízo ao interesse público

A Administração não demonstrou, em nenhum momento, que a admissão da subcontratação dos itens 01, 02 e 05 traria prejuízo ao interesse público. Não há no Termo de Referência análise de risco comparativa entre os modelos, não há estudo de impacto sobre a fiscalização, não há avaliação de mercado sobre a estrutura empresarial do setor.

Ao contrário, os elementos disponíveis apontam no sentido oposto. O item 10.21.1, alínea "c", já preserva integralmente a responsabilidade da contratada principal. O item 4.5 e o item 10.21.1, alínea "b", já disciplinam o credenciamento e o controle de acesso de todo o pessoal que ingressa no complexo. O item 10.21.1, alínea "d", já veda a subcontratação de empresas incursas nas vedações do art. 14 da Lei federal nº 14.133/2021 ou suspensas ou impedidas de licitar. O item 10.21.1, alínea "e", já exige o enquadramento da subcontratada como microempresa ou empresa de pequeno porte.

Existe, portanto, um conjunto completo de salvaguardas já previsto no edital, o que evidencia que a vedação total é medida que ultrapassa o necessário para atingir a finalidade alegada. A proporcionalidade, princípio expresso no art. 5º da Lei federal nº 14.133/2021, impõe que a Administração adote a medida menos gravosa apta a alcançar o mesmo resultado. No caso, a medida menos gravosa já está no edital e não foi utilizada como alternativa à vedação.

13 - Da necessidade de suspensão do certame e de republicação

Acolhida a impugnação, impõe-se a republicação do edital com nova data, na forma do item 13.4 do instrumento convocatório, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes, nos termos do item 13.5.

A suspensão é necessária porque a cláusula impugnada integra a própria definição do modelo de execução do objeto. Realizar a sessão pública sobre edital cuja cláusula central é viciada implicaria risco de inutilização de todos os atos praticados, com prejuízo ao erário e aos licitantes que despendem recursos na elaboração de propostas.

Registra-se que a concessão de efeito suspensivo à impugnação, embora medida excepcional nos termos do item 13.3.1 do Edital, encontra no caso concreto motivação suficiente: a gravidade da restrição à competitividade, a proximidade da sessão pública e o risco concreto de que a disputa se realize sobre base normativa viciada.

14 - Da subsidiariedade dos pedidos e da reformulação da motivação

Caso Vossa Senhoria entenda que a vedação pode ser mantida, requer-se, subsidiariamente, que a Administração seja instada a apresentar motivação técnica complementar, com demonstração concreta e documentada de que a subcontratação dos itens 01, 02 e 05 comprometeria a fiscalização, a segurança orgânica ou a qualidade da execução, e de que os instrumentos de credenciamento e responsabilização já previstos no edital seriam insuficientes.

A motivação posterior, desde que efetiva e documentada, pode sanar o vício, mas não pode consistir em mera repetição das afirmações genéricas já constantes do item 10.22 do Termo de Referência. É preciso que o órgão demonstre o nexo técnico entre a restrição e a finalidade, sob pena de a cláusula permanecer inválida por vício de motivação.

O mesmo raciocínio se aplica à decisão de não parcelamento. Caso a Administração pretenda manter o lote único, deverá apresentar a justificativa que o art. 18, § 1º, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021 exige, com demonstração de que o objeto configura sistema único e integrado e de que há risco ao conjunto do objeto, na forma do art. 40, § 3º, inciso II, ou de que a economia de escala recomenda a contratação do item do mesmo fornecedor, na forma do inciso I do mesmo parágrafo.

15 - Da configuração do lote único como barreira de acesso e da necessidade de sua conversão em lotes por segmento

A demonstração dos tópicos anteriores converge para uma conclusão única: o lote único, tal como desenhado, não é uma escolha neutra de conveniência administrativa, mas uma barreira de acesso ao certame. E a barreira não decorre do valor do contrato, mas da combinação entre a indivisibilidade imposta, a vedação à subcontratação dos itens de maior peso e a vedação ao consórcio.

O ponto merece ser explicitado com clareza, porque é nele que reside a razão do pedido principal desta impugnação. Se o objeto fosse dividido em lotes por segmento, cada lote corresponderia a uma cadeia produtiva autônoma, com licenciamento próprio, frota própria, destinação própria e medição própria. Nesse cenário, cada especialista poderia disputar a parcela que domina, e a Administração contrataria cada serviço de quem efetivamente o executa com melhor relação de qualidade e preço. A competição se ampliaria, e a economicidade

também, porque o preço de cada parcela seria formado em disputa específica, e não diluído em um preço global que compensa a ineficiência de um item com a eficiência de outro.

O lote único produz o efeito inverso. Ele obriga o licitante a cotar cinco serviços distintos em um único preço global, de modo que o valor ofertado para cada item deixa de refletir o custo real daquela parcela e passa a refletir a estratégia comercial global do proponente. O item 2.8.1 do Edital determina que "*o licitante deverá cotar todos os itens que compõem o lote, sob pena de desclassificação*", o que confirma a impossibilidade de disputa parcial. E o item 7.13 do Termo de Referência exige que o vencedor informe os valores unitários de todos os itens "*com base no percentual de redução dos preços alcançado após a fase de lances*", o que revela que os preços unitários são meramente derivados do preço global, e não formados em disputa própria.

Esse desenho tem duas consequências perniciosas, ambas contrárias à lei. A primeira é a restrição de acesso: como já demonstrado, o especialista em uma única tipologia não pode disputar, porque não pode cotar os demais itens com segurança. A segunda é a perda de eficiência na formação do preço: o preço global único impede que a Administração identifique qual parcela está sendo ofertada acima do mercado, e retira do certame o mecanismo que naturalmente pressionaria cada preço unitário para baixo, que é a disputa específica por parcela.

Não se trata de sustentar que o parcelamento é sempre obrigatório em qualquer circunstância. Trata-se de reconhecer que, no caso concreto, estão presentes todos os elementos que a lei exige para o parcelamento: o objeto é divisível, como o próprio Termo de Referência demonstra ao fatiá-lo em cinco itens de faturamento autônomos; a divisão é tecnicamente viável, porque cada parcela tem cadeia produtiva própria e não depende das demais; a divisão é economicamente vantajosa, porque amplia a competição e permite a formação de preços específicos; e o mercado é segmentado, como o levantamento demonstra. Diante disso, a não adoção do parcelamento exigiria justificativa técnica e econômica expressa, que não foi apresentada.

Registre-se, por fim, que a conversão do lote único em lotes por segmento não implica qualquer prejuízo à gestão contratual. O próprio Termo de Referência já prevê cinco medições distintas, cinco documentações de comprovação distintas e cinco relatórios de conformidade distintos, conforme itens 7.3 e 9.16. A estrutura de fiscalização já é, na prática, segmentada por item. O que se pretende é apenas que a estrutura de disputa acompanhe a estrutura de execução que o próprio órgão desenhou.

IV - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, por tempestiva e por preencher os requisitos do art. 164 da Lei federal nº 14.133/2021 e do item 13.1 do Edital;

b) a concessão de efeito suspensivo ao presente pedido, com a suspensão da sessão pública designada para 23 de novembro de 2026, até a decisão definitiva sobre o mérito da impugnação, nos termos do item 13.3.1 do Edital;

c) no mérito, o provimento integral da impugnação, para declarar a nulidade do item 11.10 do Edital e dos itens 10.21 a 10.23 do Termo de Referência, na parte em que vedam a subcontratação dos itens 01, 02 e 05, determinando-se a republicação do edital com a supressão da vedação ou, alternativamente, com a fixação de limites e condições proporcionais à finalidade pública perseguida;

d) subsidiariamente, caso não acolhido o pedido anterior, a determinação para que a Administração apresente motivação técnica complementar e documentada sobre a necessidade da vedação, com demonstração concreta de que os instrumentos de credenciamento, responsabilização e fiscalização já previstos no edital são insuficientes para resguardar a segurança orgânica e a qualidade da execução;

e) subsidiariamente, a determinação de republicação do edital com nova data para a sessão pública, na forma do item 13.4 do instrumento convocatório, resguardado o tratamento isonômico aos licitantes;

f) a divulgação da resposta a esta impugnação em sítio eletrônico oficial, no prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei federal nº 14.133/2021 e do item 13.2 do Edital, com vinculação dos participantes e da Administração, nos termos do item 13.2.1;

g) por fim, a juntada aos autos do processo licitatório da íntegra desta impugnação e da respectiva resposta, para fins de instrução e de eventual controle pelos órgãos competentes.

Termos em que,

pede deferimento.

Paraíso do Tocantins, 13 de novembro de 2026

ARAGUAIA SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA:47532785000107

Assinado de forma digital por ARAGUAIA SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA:47532785000107
Dados: 2026.11.13 13:05:53 -03'00'

ARAGUAIA SOLUCOES AMBIENTAIS LTDA
CNPJ: 47.532.785/0001-07