



**PARECER Nº 00513/2026 – DIJUR/DETRAN/CE.**  
**REFERENTE AO PROCESSO NUP Nº 08012.012626/2025-06**  
**INTERESSADO: DIRETORIA DE TRÂNSITO - DITRAN**  
**ASSUNTO: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA CONCORRÊNCIA NACIONAL**  
**ELETRÔNICA Nº 20260001/DETRAN/CE**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. LEI Nº 14.133/2021. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO. LEGALIDADE. ARTIGO 15 DA LEI GERAL DE LICITAÇÕES. EXIGÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PRÉVIA PLENAMENTE ATENDIDA NOS AUTOS. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA FUNDADA NA COMPLEXIDADE DO OBJETO E NA NECESSIDADE DE UNIDADE DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA. AUTORIZAÇÃO PARA SUBCONTRATAÇÃO PARCIAL DE ATÉ 30 POR CENTO. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO JURÍDICA. INSTITUTOS DE NATUREZAS DISTINTAS. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE OU VIOLAÇÃO À ISONOMIA. IMPROCEDÊNCIA DA IMPUGNAÇÃO. MANUTENÇÃO INTEGRAL DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.**

**I – DO RELATÓRIO:**

Trata-se de manifestação de MARIA LÍDIA ABREU AGUIAR CALDAS, inscrita no CPF sob o nº 068.506.073-08, que apresenta impugnação ao edital da Concorrência Nacional Eletrônica nº 20260001/DETRAN/CE, Comprasnet nº: 95032/2026, instruído no Processo nº: 08012.012626/2025-06, cujo objeto é a prestação de serviços técnicos especializados de engenharia voltados à realização de estudos, elaboração de projetos, assessoramento técnico, supervisão e suporte técnico nas áreas de mobilidade e segurança viária, destinados a subsidiar as ações do DETRAN/CE, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021.

O presente procedimento de licitação, sob a responsabilidade do DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DO CEARÁ (DETRAN/CE), será realizado na modalidade CONCORRÊNCIA, NA FORMA ELETRÔNICA, pelo critério de julgamento de TÉCNICA E PREÇO e regime de execução por empreitada por preço global.



A impugnante se insurge contra o edital, especificamente em relação ao item 9.4.12, que veda a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio. Argumenta que tal proibição restringe indevidamente a competitividade do certame, gera tratamento desigual entre os licitantes e configura uma incoerência lógica frente à autorização para a subcontratação parcial do objeto.

Requeru o recebimento da impugnação e seu provimento, com a conseqüente **exclusão da vedação** à participação de empresas em consórcio constante do item 9.4.12 do edital e **replicação do instrumento convocatório** com a reabertura dos prazos legais para formulação de propostas.

Em suma, cuida-se do Relatório.

## **II - DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

A melhor doutrina aduz como pressupostos dessa espécie de questionamento administrativo, cuja existência concreta deve ser preliminarmente auferida: a manifesta tempestividade, a inclusão de fundamentação e o pedido de reforma do instrumento convocatório.

Nesse diapasão, o item 10.1 do edital ora analisado estabelece que qualquer pessoa poderá impugnar o edital, desde que o faça **até 03 (três) dias úteis antes da data fixada para a sessão pública**. Veja-se:

(...)

*10.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este edital por irregularidade na aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021, ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo encaminhar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, no endereço eletrônico citado no subitem 10.3 abaixo.*

[...]

*10.3. A impugnação e o pedido de esclarecimento deverão ser realizados exclusivamente por meio eletrônico, no endereço [cel02@pge.ce.gov.br](mailto:cel02@pge.ce.gov.br), até as 23h59min do prazo citado no subitem 10.1, com a informação do nº da Concorrência, o órgão ou entidade promotor da licitação e a Comissão responsável..*

Dessa forma, considerando que o edital prevê como data para abertura da sessão pública o dia **08 de Junho de 2026**, tendo sido enviada em 23 de abril de 2026 às 22:48, portanto TEMPESTIVA, *ex vi* do Item 10.1 do edital.

## **II – DA ANÁLISE JURÍDICA:**



## II.I. DA VERIFICAÇÃO PRELIMINAR

Inicialmente insta salientar que o exame dos autos restringe-se aos seus aspectos **jurídico-formais**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da pactuação, suas características, requisitos e avaliação, e, **principalmente**, responsabilidade quanto ao acompanhamento e fiscalização dos termos pactuados, tenham sido regularmente informados e efetivados pelos setores competentes desta pasta de governo, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Conforme Acórdão nº 1492/2021, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU, **não é da competência do parecerista jurídico** a avaliação de aspectos técnicos relativos ao objeto da contratação, senão vejamos:

*344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.*

Ressalta-se, ainda, que o parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, referindo-se apenas a aspectos adstritos à legalidade do ato, não vinculando a decisão final da Autoridade Administrativa, a quem compete analisar o interesse público, conveniência, oportunidade e viabilidade orçamentária para a adequação deste opinamento ao caso concreto.

Neste sentido, destacamos abalizada doutrina do professor José dos Santos Carvalho Filho que, acerca da matéria, se posiciona da seguinte forma:

*Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. [...] Não*

*nos parece correto, portanto, atribuir, a priori, responsabilidade solidária a servidores pareceristas quando opinam, sobre o aspecto formal ou substancial (em tese), pela aprovação ou ratificação de contratos e convênios, e isso porque o conteúdo dos ajustes depende de outras autoridades administrativas, e não dos pareceristas. Essa responsabilidade não pode ser atribuída por presunção e só se legitima nos casos de conduta dolosa, como já afirmado, ou por erro grosseiro injustificável.*

Nesta senda, a análise jurídica, *in casu*, está delimitada na aferição da legalidade (em sentido amplo) a partir do conjunto de normativos que regem a matéria.

### **III. FUNDAMENTAÇÃO APLICÁVEL AO CASO CONCRETO**

Tendo em vista as diretrizes fixadas para a presente manifestação, passamos ao exame individualizado de cada tese sustentada pela impugnante, confrontando-as diretamente com as normas da Lei nº 14.133/2021, com os elementos constitutivos do processo e com o posicionamento da Diretoria de Trânsito do DETRAN/CE.

#### **A) DA ALEGADA ILEGALIDADE. CLÁUSULA SUPOSTAMENTE RESTRITIVA.**

A impugnante sustenta que:

*“Colhe-se do item 9.4 do referido Edital, que estabelece quesitos de restrição à participação de participarem do referido certame, a seguinte redação:*

*9.4. Não poderão disputar esta licitação:*

*“9.4.12. Consórcio, qualquer que seja sua constituição, conforme justificativa constituída nos autos, nos termos do art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021”*

*A referida cláusula, como se demonstrará, revela-se ilegal e incompatível com o regime jurídico das contratações públicas, sendo suficiente para macular todo o certame licitatório, visto que se trata de cláusula absolutamente restritiva, infundada e desproporcional que atenta contra o principal escopo da licitação, qual seja o travamento de contrato com a proposta mais vantajosa para a Administração após a participação do maior número de concorrentes possíveis.”*

Em complemento avança e sustenta que:

*“No caso em análise, o edital limitou-se a mencionar que a vedação à*



***participação de empresas consorciadas decorreria de “justificativas constantes dos autos, sem, contudo:***

- 1. explicitar essa justificativa no corpo do edital;*
- 2. fundamentar a razoabilidade para impedimento de participação de empresas consorciadas;*
- 3. demonstrar sua pertinência com o objeto licitado.”*

Ocorre que a verdade dos fatos não lhe assiste, tendo em vista que nos autos do processo que instruem o certame, especificamente o Doc. Seq. 24 (fls. 158), com o título “JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO”, contendo o seguinte conteúdo:

**JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO  
PROCESSO 08012.012626/2025-06**

Trata-se de justificativa referente a vedação à participação de consórcios, que tem como objeto a execução de serviços de estudos, projetos, assessoramento, supervisão e suporte técnico de engenharia, mobilidade e segurança viária e seus serviços associados no âmbito de responsabilidade do departamento de trânsito do estado do Ceará – DETRAN/CE, nas condições estabelecidas neste edital e seus anexos.

Essa decisão resulta de um processo de avaliação da realidade do mercado em razão do objeto a ser licitado e ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para execução do objeto visando ao atendimento ao interesse público.

A ausência de consórcio não trará prejuízos à competitividade do certame, para o caso concreto em análise, que visa exatamente afastar a restrição à competitividade.

Sobre o tema, Marçal Justen Filho assevera:

“No Direito Administrativo, algumas das características do consórcio foram afastadas. O ponto fundamental da distinção reside na responsabilidade solidária dos consorciados pelos atos praticados, ao longo da execução do contrato administrativo. Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivados pelo nosso Direito. Assim se passa porque, como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejados. O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Aliás, a composição entre os potenciais interessados para participar de licitação pode alcançar a dimensão da criminalidade.”

Segue ainda o renomado Doutrinador discorrendo sobre o tema relacionando-o com a competição no certame:

“Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso



Direito. Como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis. A formação de consórcios acarreta risco de dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa, (...) Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a complexidade do objeto tornam problemática a competição.”

É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares. São as hipóteses e que apenas umas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.

O objeto contratual não se resume à entrega de produtos tangíveis, mas sim à prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual, consultiva e de assessoramento contínuo. Atividades como a elaboração de estudos de viabilidade, pareceres técnicos, projetos de engenharia e a supervisão de contratos exigem uma linha de raciocínio coesa, uma metodologia de trabalho unificada e, fundamentalmente, uma unidade de comando e de responsabilidade técnica. A fragmentação dessas atividades entre diferentes empresas consorciadas poderia comprometer a consistência, a qualidade e a agilidade das entregas, gerando potenciais conflitos de visão técnica e metodológica.

A contratação de uma única empresa, com capacidade técnica e financeira integralmente comprovada, assegura que todo o ciclo do serviço – do estudo preliminar à supervisão da implantação – seja executado sob uma mesma gestão de qualidade e responsabilidade. Isso garante a coesão entre as diferentes fases do trabalho e evita a descontinuidade ou a perda de informações que podem ocorrer na transição de tarefas entre empresas distintas dentro de um consórcio.

Pelo exposto, a vedação à participação de consórcios não constitui uma restrição indevida à competitividade, mas sim uma medida de prudência administrativa, amparada legalmente e justificada pela natureza intelectual do objeto e pela necessidade de garantir a unidade, a agilidade e a eficiência na execução de um contrato estratégico para o DETRAN/CE. A medida visa, em última análise, proteger o interesse público ao assegurar a forma de execução mais segura e eficaz para a Administração.

Posto isto, a permissão da participação de empresas, constituídas sob a forma de consórcio, poderia trazer prejuízos ao ânimo competitivo do certame, bem como na busca pela proposta mais vantajosa.



FRANCISCO JÚLIO DIAS CAVALCANTI  
Diretor de Trânsito/DETRAN-CE

GUTHEMBERG HOLANDA BEZERRA DE SOUZA  
Diretor Administrativo Financeira/Ordenador de Despesa-  
DIAFDETRAN/CE”

Dessa forma, cai por terra a tese de que a Administração "limitou-se a mencionar" a vedação. Existe nos autos uma fundamentação analítica que enfrenta a realidade do mercado e a especificidade do objeto. O documento mencionado não apenas cumpre o requisito formal do art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021, como também mergulha na motivação material, demonstrando que a permissão de consórcios, neste caso específico, poderia subverter a lógica da competitividade.

A Administração identificou que o mercado dispõe de players individuais com capacidade plena, e que a união deles em consórcio poderia, em verdade, reduzir o número de propostas e configurar uma concentração de mercado indesejada, conforme a lição doutrinária de Marçal Justen Filho citada na referida justificativa.

Ademais, a justificativa constante dos autos enfrenta diretamente o ponto da "pertinência com o objeto", exigido pela impugnante. O parecer técnico do DETRAN/CE esclarece que a natureza dos serviços é predominantemente intelectual e consultiva, exigindo uma "unidade de comando e de responsabilidade técnica". O órgão demonstrou que a fragmentação dessas atividades entre diversas empresas consorciadas colocaria em risco a coesão metodológica e a agilidade nas entregas estratégicas de segurança viária.

Portanto, a motivação existe, é prévia, está disponível nos autos para consulta de qualquer interessado e vincula a decisão da autoridade de forma lógica e proporcional.

Por fim, é preciso reforçar que o dever de motivar, imposto pela Nova Lei de Licitações, foi plenamente satisfeito pela presença do documento técnico que detalha os riscos de descontinuidade e a perda de informações na transição de tarefas entre consorciadas. Não há que se falar em obscuridade ou falta de transparência; o edital remete aos autos, e os autos contêm a explicação pormenorizada da "prudência administrativa" adotada. Assim, a alegação da impugnante de que a cláusula seria "infundada" revela-se improcedente, uma vez que confunde a discordância quanto ao mérito da decisão administrativa com uma inexistente ausência de fundamentação.

Ademais, não há o que se falar em ilegalidade. É necessário registrar que sobre a participação de empresas em consórcio, os melhores entendimento firmam que:



*“É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto e as circunstâncias concretas exijam a associação entre os participantes. São as hipóteses em que apenas poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e contratações administrativas: lei 14.133/2021, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 293).*

*“A participação dos consórcios em licitações públicas sempre deve ser analisada tomando-se como norte a competição. Recomenda-se tal permissão em caso de objeto complexo, vultoso, que exija alta capacidade técnica ou econômicofinanceira.” (SARAI, Leandro (organizador). Tratado da nova lei de licitações e contratos administrativos: lei 14.133/21 comentada por advogados públicos, São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 303.)*

## **B) DA SUPOSTA INCOMPATIBILIDADE ENTRE A RESTRIÇÃO E A COMPLEXIDADE DO OBJETO.**

A impugnante sustenta que a complexidade do objeto e a multiplicidade de expertises necessárias exigiriam a soma de esforços, afirmando que:

*"O objeto da licitação envolve uma gama extensa de atividades técnicas, que demandam a atuação integrada de diferentes áreas da engenharia e de disciplinas correlatas. Não se trata de serviço simples ou padronizado, mas de um conjunto de atividades que exigem:*

*[...]*

*Oportuno ser destacado, ainda, a contradição flagrante constante no edital de licitações, uma vez que, ao tempo em que veda a participação na licitação de empresas constituídas na modalidade de consórcios, admite expressamente a subcontratação de até 30% do total contratado:"*

A tese de que a complexidade técnica obrigaria a aceitação de consórcios é rebatida pela Administração de forma uníssona em seus documentos. Na "JUSTIFICATIVA DA NÃO PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIO", o órgão já previa que a natureza do serviço exigia uma centralização rigorosa, conforme se extrai do seguinte trecho:

*"O objeto contratual não se resume à entrega de produtos tangíveis, mas*



*sim à prestação de serviços de natureza predominantemente intelectual, consultiva e de assessoramento contínuo. Atividades como a elaboração de estudos de viabilidade, pareceres técnicos, projetos de engenharia e a supervisão de contratos exigem uma linha de raciocínio coesa, uma metodologia de trabalho unificada e, fundamentalmente, uma unidade de comando e de responsabilidade técnica."*

Reforçando essa visão, os "SUBSÍDIOS TÉCNICOS PARA ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL" aprofundam a análise sobre os riscos de uma execução fragmentada por empresas consorciadas:

*"Considerando que as atividades previstas no objeto possuem interdependência técnica e demandam alinhamento metodológico contínuo ao longo da execução contratual, a atuação de empresas distintas poderia gerar divergências de abordagem técnica, dificuldades de coordenação entre os integrantes do consórcio e eventuais incompatibilidades entre os produtos técnicos elaborados, o que poderia comprometer a uniformidade das soluções apresentadas à Administração."*

Sobre a suposta contradição com a subcontratação de 30%, a Administração esclarece que a diferença reside na manutenção do núcleo de responsabilidade. Enquanto o consórcio divide o comando, a subcontratação preserva a figura de um único gestor, conforme explicitado nos Subsídios Técnicos

*"Diferentemente do consórcio, em que há uma repartição da execução e da gestão do objeto entre as empresas consorciadas, na subcontratação a responsabilidade integral pela execução contratual e pela qualidade dos serviços permanece centralizada na empresa contratada. A subcontratação parcial visa permitir que a contratada busque no mercado especializações pontuais para atividades acessórias, sem que isso fragmente o núcleo intelectual do serviço."*

Em conclusão, a vedação aos consórcios, longe de ser contraditória ou infundada, é uma decisão estratégica pautada na busca pela eficiência técnica. Como bem sintetiza a Justificativa da Não Participação de Consórcio:

*"A contratação de uma única empresa assegura que todo o ciclo do serviço seja executado sob uma mesma gestão de qualidade, evitando a descontinuidade ou a perda de informações que podem ocorrer na transição de tarefas entre empresas distintas dentro de um consórcio."*



Desta feita, a exigência editalícia mostra-se plenamente motivada e coerente com a finalidade pública de garantir segurança e precisão técnica em projetos de mobilidade urbana

#### **IV – DA CONCLUSÃO:**

Ante o exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, esta Diretoria Jurídica opina pelo RECEBIMENTO da presente impugnação, vez que TEMPESTIVA, todavia **NÃO ACOLHENDO** suas razões.

Por fim, em atendimento ao disposto no Ofício Circular nº 011/2023-PGE/CELIC: **DECLARO**, para os devidos fins, que a elaboração deste parecer se deu em contexto no qual ausente conflito de interesse, nos termos da Lei Federal nº 12.813/2013.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Fortaleza/CE, 13 de maio de 2026.

Requisitante:

Assistido por:

*(Assinado Digitalmente)*  
**FRANCISCO JÚLIO DIAS  
CAVALCANTI  
DETRAN/CE**

*(Assinado Digitalmente)*  
**OTÁVIO AUGUSTO COELHO DE  
MEDEIROS  
OAB/CE 29.577  
NUCON – DETRAN**

De Acordo

*(Assinado Digitalmente)*  
**MARCOS ANTÔNIO SAMPAIO DE MACEDO  
DIRETOR JURÍDICO – DETRAN/CE**