

REF: CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 05.001/2026-CE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE, DESTINAÇÃO FINAL E LIMPEZA PÚBLICA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS, BEM COMO, REVITALIZAÇÃO, OPERAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ATERRO SANITÁRIO DE PACATUBA/CE.

ASSUNTO: PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO (ART. 164, DA LEI Nº 14.133/2021)

REQUERENTE: 3ALPHA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE LOCAÇÕES LTDA - CNPJ: 50.214.627/0001-13.

PREÂMBULO

Nesta data, procede-se à análise e resposta ao Pedido de Impugnação formulado nos autos da Concorrência Eletrônica nº 05.001/2026-CE pela empresa **3ALPHA COMÉRCIO E SERVIÇOS DE LOCAÇÕES LTDA - CNPJ: 50.214.627/0001-13**, que questiona, em síntese, a exigência de equipe mínima disposta no subitem 13.7.2.5. do edital e a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, conforme razões invocadas na peça impugnatória.

RELATÓRIO

Trata-se de **PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO** apresentado em face do Edital da licitação, mas especificamente contra a exigência de requisitos de habilitação técnica e de vedação à participação de empresas reunidas em consórcio constantes da Concorrência Eletrônica nº 05.001/2026-CE.

A impugnante sustenta, em síntese, que o instrumento convocatório conteria exigências restritivas à competitividade, especialmente quanto ao quadro de pessoal técnico previsto no item 13.7.2.5 e à vedação de participação de consórcios no item 6.18.

Segundo a peça impugnatória, os pontos questionados são os seguintes:

1. Exigência simultânea de engenheiro civil, engenheiro ambiental e engenheiro sanitário, sob o argumento de que haveria sobreposição de atribuições perante o sistema CONFEA/CREA, sendo suficiente a aceitação alternativa de qualquer dessas modalidades para os serviços de coleta, limpeza urbana e operação de aterro sanitário.
2. Exigência de arquiteto e urbanista no quadro técnico, por suposta ausência de pertinência com o objeto licitado.
3. Exigência de técnico em meio ambiente, cumulada com a de engenheiro ambiental.
4. Vedação à participação de consórcios, sem motivação expressa, o que, segundo a impugnante, violaria o art. 15, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

Ao final, requer a retificação do edital para: admitir alternativamente profissional de engenharia civil, ambiental ou sanitário; excluir a exigência de arquiteto e urbanista; excluir a exigência de técnico em meio ambiente; revisar ou motivar a vedação a consórcios; e republicar o edital com reabertura de prazo.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE

Preliminarmente, registra-se que o pedido de impugnação é tempestivo por ter sido protocolado dentro do prazo de até 03 (três) dias úteis antes da data da sessão pública, atendendo, assim, ao que dispõe o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 que estabelece: “Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

MÉRITO

De início, oportuno o registro de que a licitação, por força de mandamento legal, busca selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública. Todavia, justamente na busca pela melhor proposta, o Poder Público, quando da concepção de uma contratação, deve se orientar por padrões de ordem técnica, de forma a garantir eficiência de resultados. Bem por isso, não pode a Administração se descuidar da análise da eficiência de cada contratação a ser realizada, sob pena de se gerar efeito contrário ao pretendido pelas normas que regulam os procedimentos licitatórios.

Sob o viés técnico, a Administração Municipal, no momento da prática do ato de selecionar a melhor proposta comercial, adotará, entre outros, os princípios da eficiência e da supremacia do interesse público, para resguardar a integridade da seleção da melhor proposta, garantindo, assim, a produção mais satisfatória do resultado para atender ao interesse público.

É cediço que, em nosso ordenamento jurídico, vigora o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular, e por isso os interesses da administração não podem ser submetidos à simples vontade do particular, sob pena de propiciar a subversão dos valores vigentes e de transformar o procedimento licitatório na satisfação de interesses privados.

E foi pensando justamente no interesse público que o município identificou a necessidade de estabelecer os padrões mínimos de desempenho e execução do contrato dispostos no Projeto Básico e no Edital, adotando critérios de ordem econômica, técnica e operacional que atendam ao interesse público.

Assim, no gozo do poder discricionário que lhe é conferido, a Administração deve definir o os requisitos de habilitação de modo a assegurar a consecução do interesse público e a efetividade e eficiência nos processos de contratação, de acordo com os princípios do Direito Administrativo, estes, a legalidade, conveniência e oportunidade.

No presente caso, antes de responder aos pontos impugnados, é imprescindível firmar a premissa que norteia toda a presente resposta: a Administração Pública detém poder discricionário técnico na elaboração do edital, e as exigências de qualificação técnica inseridas no instrumento convocatório presumem-se legítimas e proporcionais ao objeto, na medida em que derivam de um Projeto Básico detalhado, elaborado por equipe técnica multidisciplinar e respaldado nas normas setoriais específicas do saneamento e dos resíduos sólidos.

O art. 67, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a estabelecer requisitos de qualificação técnica, desde que pertinentes e compatíveis com o objeto. A pertinência, *in casu*, é inequívoca, pois se trata de contrato de valor total estimado em R\$ 18.122.574,12 (dezoito milhões,

cento e vinte e dois mil, quinhentos e setenta e quatro reais e doze centavos), com prazo de 12 meses, envolvendo serviços essenciais de saúde pública (coleta e destinação de resíduos sólidos domiciliares e especiais, operação de aterro sanitário, limpeza pública urbana), cujo descumprimento ou execução inadequada gera riscos graves ao meio ambiente e à saúde da população, conforme expressamente reconhecido pela Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) e pela Lei nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico).

1 – DA ALEGADA EXIGÊNCIA CUMULATIVA DE ENGENHEIRO CIVIL, ENGENHEIRO AMBIENTAL E ENGENHEIRO AGRÔNOMO

1.1. Dos fatos: o que o Projeto Básico efetivamente exige

A impugnante apresenta equívoco fático relevante logo de início: o Projeto Básico (seção 3.9.3, página 43) não exige Engenheiro Civil e Engenheiro Ambiental cumulativamente para 'as mesmas atividades', como sustenta a 3Alpha. O quadro de composição de equipe da Administração Local (item 4.1) exige, de forma fracionada (0,33 de jornada cada), as seguintes modalidades profissionais:

- Engenheiro Civil (0,33 funcionário) – para acompanhamento das estruturas físicas, pavimentação interna, drenagem e manutenção do aterro sanitário;
- Engenheiro Ambiental (0,33 funcionário) – para controle de licenças ambientais, monitoramento de lixiviados, biogás e conformidade com a legislação ambiental (Lei nº 12.305/2010 e Resolução CONAMA nº 404/2008);
- Engenheiro Agrônomo (0,33 funcionário) – para acompanhamento dos serviços de capinação, roçagem mecanizada e controle da vegetação nos logradouros, serviços que compõem o grupo 2 (Limpeza Pública).

A fração de 0,33 para cada profissional indica que o edital reconhece que nenhum deles atuará a tempo integral, o que demonstra proporcionalidade, e não excesso. A impugnante confundiu o 'quadro de pessoal técnico da Administração Local' (serviço 4.1 da planilha) com exigências de habilitação sobrepostas para um mesmo serviço.

1.2. Da pertinência técnica de cada profissional ao objeto

A exigência das três modalidades de engenharia deriva da natureza multifacetada do objeto licitado, que compreende, conforme o Projeto Básico:

Objeto Multisserviço – Necessidade Técnica Plural

GRUPO 1: Coleta, transporte e destinação de resíduos domiciliares e especiais urbanos.
GRUPO 2: Limpeza pública (capinação, roçagem, pintura de meio-fio). GRUPO 3: Operação, manutenção e revitalização do Aterro Sanitário (trator de esteira, escavadeira hidráulica, drenagem de lixiviados e biogás, controle de taludes).

Cada grupo de atividades demanda habilitação profissional específica e distinta, como se demonstra a seguir:

a) O Engenheiro Civil é necessário para a supervisão e responsabilidade técnica pelas obras e serviços de manutenção das estruturas físicas do Aterro Sanitário: readequação de taludes, reconstrução de células, regularização de frentes de trabalho, manutenção das vias internas. As Resoluções CONFEA nº 218/1973 (art. 7º) e nº 1.010/2005 atribuem ao Engenheiro Civil competência específica para obras de infraestrutura, terraplanagem e saneamento básico no componente estrutural. A emissão de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) para obras civis no aterro é privativa do Engenheiro Civil não sendo substituível pelo Engenheiro Ambiental em todas as situações concretas.

b) O Engenheiro Ambiental é necessário para o monitoramento contínuo dos sistemas de drenagem de lixiviados e biogás, controle ambiental e suporte à manutenção das licenças ambientais exigidas pelos órgãos estaduais (SEMACE). O Projeto Básico expressamente indica que a empresa 'dará continuidade ao processo de recuperação e regularização do Aterro Sanitário Municipal' e deverá manter 'apoio à gestão municipal na manutenção das licenças ambientais e atendimento às condicionantes impostas pelos órgãos fiscalizadores'. Essa atividade não é atribuição do Engenheiro Civil *stricto sensu*, mas sim do Engenheiro Ambiental, que detém formação específica em legislação ambiental, passivos ambientais e sistemas de monitoramento.

c) O Engenheiro Agrônomo é necessário para os serviços de capinação e roçagem mecanizada de logradouros públicos (seção 3.5 do Projeto Básico), que envolvem controle fitossanitário, identificação de espécies vegetais invasoras e utilização de equipamentos agrícolas motorizados (roçadeiras laterais). A Resolução CONFEA nº 218/1973, art. 5º, atribui ao Engenheiro Agrônomo competência específica para atividades relacionadas ao controle de vegetação, sendo a mais indicada para supervisionar os 18 garis capinadores e o parque de 3 roçadeiras laterais previsto no Projeto Básico.

Não procede a alegação de que a exigência simultânea de engenheiro civil e engenheiro ambiental representaria duplicidade de comprovação da mesma capacidade técnica. No caso concreto, o objeto licitado não se limita aos serviços ordinários de coleta e limpeza pública, abrangendo também a operação, manutenção e revitalização do Aterro Sanitário Municipal, com frentes técnicas distintas e complementares. O ETP registra a necessidade de funcionamento dos sistemas de drenagem de chorume, compactação e cobertura de resíduos, bem como a possibilidade de revitalização da unidade com impermeabilização, drenagem pluvial, captação e tratamento de lixiviados, drenagem, vias internas, captação de biogás, queima de gases, galpão de triagem, readequação de taludes, reorganização de células e regularização de frentes de trabalho. Nesse contexto, o engenheiro civil é exigido para as intervenções de natureza estrutural, geotécnica e executiva da infraestrutura do aterro, enquanto o engenheiro ambiental é exigido para as atividades de gestão, ordenamento, monitoramento, mitigação de impactos e adequação ambiental do empreendimento. Assim, a Administração não exige duas vezes a mesma aptidão, mas sim equipe técnica compatível com a pluralidade e a complexidade das parcelas relevantes do objeto, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

1.3. Da distinção real de atribuições entre as modalidades – Refutação da premissa da impugnante

A impugnante afirma, de forma genérica, que 'o CREA emite CAT registrando as mesmas atividades de limpeza pública, coleta de resíduos e operação de aterro sanitário indistintamente para esses três profissionais'. Essa afirmação é incompleta e, portanto, inapta a sustentar a ilegalidade das exigências do edital.

Com efeito, a Resolução CONFEA nº 1.010/2005 estabelece atribuições compartilhadas e atribuições privativas. Para os serviços de limpeza pública e coleta, pode-se admitir sobreposição. Contudo, para as atividades de revitalização estrutural do aterro (readequação de taludes, reconstrução de células, atividades de engenharia civil stricto sensu), o Engenheiro Civil tem primazia. Para o controle de passivos ambientais, monitoramento de lixiviados e suporte a licenças ambientais, o Engenheiro Ambiental detém formação mais específica e, portanto, mais adequada. Para supervisão de roçagem mecanizada, o Engenheiro Agrônomo é o mais pertinente.

Não se trata, portanto, de triplicidade vazia, mas de especialização funcional necessária à execução adequada de um objeto complexo e heterogêneo. O Acórdão TCU nº 2.534/2020-Plenário, invocado pela impugnante, refere-se a situações em que um único profissional já cobriria integralmente todos os serviços de relevância, o que não ocorre neste caso, dada a heterogeneidade do objeto.

1.4. Da proporcionalidade: contrato de R\$ 18 milhões com risco ambiental e sanitário elevado

A jurisprudência do TCU reconhece que a avaliação de proporcionalidade das exigências de habilitação deve levar em conta o valor, a complexidade e o risco do contrato. No caso concreto:

- Valor total: R\$ 18.122.574,12 – contrato de alta expressão financeira;
- Risco sanitário: falha na coleta de resíduos pode causar proliferação de vetores, contaminação de corpos hídricos e danos irreversíveis à saúde pública;
- Risco ambiental: operação inadequada do aterro sanitário pode gerar passivos ambientais de difícil reversão, com potencial de responsabilização do Município;
- Complexidade operacional: 4 grupos de serviços, 12 itens orçamentários, frota diversificada (compactadores, basculantes, poliguindaste, trator de esteira, escavadeira hidráulica, pá carregadeira), mais de 80 funcionários.

Nesse contexto, a exigência de três modalidades de engenharia, em frações de jornada parcial (0,33 cada), é absolutamente proporcional.

1.5. Da fundamentação técnica no Projeto Básico

A impugnante alega ausência de fundamentação técnica no ETP e no Projeto Básico. O Projeto Básico descreve detalhadamente o quadro de pessoal técnico e suas atribuições, indicando expressamente que a empresa deverá dispor de 'profissionais devidamente registrados nos respectivos conselhos de classe, garantindo que as operações sejam conduzidas em conformidade com os padrões ambientais e de segurança do trabalho'. A fundamentação técnica está implícita na própria descrição do objeto, que abrange serviços de engenharia civil (obras de revitalização do aterro), ambiental (controle de passivos, licenças) e agronomia (capinação e roçagem).

A impugnante sustenta que o Estudo Técnico Preliminar – ETP deveria conter, obrigatoriamente, justificativas específicas para cada exigência de qualificação técnica, invocando, para tanto, o art. 18, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, a alegação não merece prosperar, por se fundar em interpretação manifestamente equivocada do dispositivo legal invocado.

O art. 18, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que o ETP deve conter: “*posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*”

Ou seja, o dispositivo não trata de exigências de qualificação técnica, tampouco impõe a obrigatoriedade de justificativa individualizada de cada requisito de habilitação.

Na realidade, o conteúdo mínimo do Estudo Técnico Preliminar encontra-se delineado no §1º e no §2º do referido artigo, os quais estabelecem os elementos essenciais do documento, dentre os quais se destacam:

- descrição da necessidade da contratação (inciso I);
- requisitos da contratação (inciso III);
- levantamento de mercado (inciso V);
- descrição da solução como um todo (inciso VII);
- justificativa para o parcelamento (inciso VIII);
- posicionamento conclusivo (inciso XIII).

O §2º do art. 18, por sua vez, estabelece que o ETP deverá conter ao menos determinados elementos essenciais, admitindo, inclusive, a não inclusão de outros, desde que devidamente justificada.

Importante ressaltar que não há qualquer previsão legal que imponha ao ETP o dever de justificar, de forma individualizada e detalhada, cada exigência de qualificação técnica constante do edital.

As exigências de habilitação técnica, por sua natureza, decorrem:

- da definição dos requisitos da contratação (art. 18, §1º, III);
- da descrição da solução (art. 18, §1º, VII);
- e, sobretudo, da competência discricionária da Administração para assegurar a execução adequada do objeto, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, eventual justificativa das exigências técnicas pode constar do conjunto do processo administrativo, incluindo o Projeto Básico, Termo de Referência ou demais documentos técnicos, não sendo juridicamente exigível sua individualização no ETP.

Dessa forma, resta evidente que a impugnante:

- atribui ao art. 18, XIII, conteúdo normativo que ele não possui;
- e pretende impor obrigação não prevista na Lei nº 14.133/2021.

Assim, não há qualquer irregularidade no ETP sob esse aspecto, devendo ser rejeitada a alegação.

Ante o exposto, o entendimento que se tem é que a exigência das três modalidades de engenharia é legal, pertinente e proporcional ao objeto, motivo pelo qual se indefere o pedido de reformulação do item 13.7.2.5 neste aspecto.

2 – DA ALEGAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE ARQUITETO E URBANISTA

2.1. Do Não acolhimento a argumentação da Impugnante

A Administração Pública Municipal entende que a empresa vencedora do certame deve possuir em seus quadros um profissional da área de arquitetura e urbanismo. Pondera o Poder Público que contratar um arquiteto urbanista para um projeto de coleta de lixo e operação de aterro sanitário oferece a vantagem de integrar à gestão de resíduos ao desenho urbano, garantindo soluções mais eficientes, sustentáveis e integradas à paisagem. Esse profissional não apenas planejará a logística para a empresa vencedora, mas também desenhará espaços que promoverão a saúde pública, a inclusão social de catadores e a estética urbana. As atribuições previstas pela Lei nº 12.378/2010 e Resolução CAU/BR nº 21/2012 para o arquiteto/urbanista albergam as atribuições para sua inserção no objeto do presente pleito licitatório. A Gestão Municipal entende que com empresa vencedora, com a inclusão de um profissional de Arquitetura e Urbanismo em seus quadros, proporcionará a empresa e por extensão ao Município:

Planejamento Espacial e Logístico Eficiente, haja vista que o profissional projetará a localização estratégica de contêineres, ecopontos e áreas de transbordo, facilitando a coleta e reduzindo o impacto visual e ambiental no entorno.

Integração com o Paisagismo e Design Urbano, pois soluções que harmonizam contêineres e lixeiras com a paisagem, tornando o ambiente mais agradável e funcional, em vez de apenas instalar equipamentos funcionais.

Sustentabilidade e Economia Circular, assegurando a capacidade de criar projetos que estimulem a separação na fonte, reciclagem e compostagem, reduzindo o volume enviado a aterros sanitários e promovendo a reutilização de materiais.

Melhoria da Qualidade de Vida e Saúde Pública, pois a correta disposição dos resíduos, planejada pelo arquiteto/urbanista, prevenirá a contaminação de solo/água e a proliferação de pragas, aumentando a qualidade de vida local.

Inclusão Social e Revitalização com desenvolvimento de espaços adequados para cooperativas de catadores e requalificação de áreas degradadas pelo descarte irregular de lixo, transformando-as em espaços verdes ou de convivência.

Redução de Impacto Ambiental, uma vez que Projetos de arquitetura sustentável, pelo profissional da empresa vencedora, podem reaproveitar resíduos gerados na própria comunidade, como entulho, por exemplo, e minimizar o impacto ambiental da coleta.

Ante o exposto, não se acolhe a impugnação neste ponto, já que a inserção de um profissional arquiteto/urbanista certamente favorecerá ao serviço de coleta de resíduos sólidos e a revitalização, operação e manutenção do aterro sanitário de Pacatuba/CE.

3. DA ALEGAÇÃO DA EXIGÊNCIA DE TÉCNICO EM MEIO AMBIENTE

3.1. Da pertinência técnica e da distinção com o Engenheiro Ambiental

A impugnante sustenta que a exigência de Técnico em Meio Ambiente seria supérflua por ser mero auxiliar do Engenheiro Ambiental. O argumento não procede pelas razões seguintes:

Em primeiro lugar, a exigência não visa duplicar a função do Engenheiro Ambiental, mas sim garantir presença operacional constante e *in loco* no Aterro Sanitário e nas frentes de serviço de limpeza pública. O Engenheiro Ambiental, exigido em fração de 0,33 de jornada, exerce função de supervisão técnica e responsabilidade por laudos, relatórios e ARTs. O Técnico em Meio Ambiente, por sua vez, é o profissional de execução cotidiana: coleta de amostras de lixiviado, monitoramento de indicadores ambientais, registro de ocorrências, interface com fiscalização ambiental. São funções complementares e não redundantes.

Em segundo lugar, a impugnante sustenta que as atribuições do Técnico em Meio Ambiente estariam disciplinadas pelas supostas Resoluções CFT nº 425/2012 e nº 462/2018, afirmando que tal profissional possuiria atuação meramente auxiliar, sem autonomia técnica.

Todavia, a alegação não merece qualquer acolhimento, uma vez que os atos normativos indicados não existem no ordenamento jurídico vigente, revelando erro material grave na fundamentação apresentada.

Com efeito, o Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT) foi instituído apenas com a edição da Lei nº 13.639/2018, que criou o sistema CFT/CRTs, desmembrando-o do sistema CONFEA/CREA. Assim, não há possibilidade jurídica de existência de resolução do CFT datada de 2012, como afirmado pela impugnante.

Além disso, não se identifica, no âmbito normativo aplicável, qualquer ato oficial com a numeração e conteúdo mencionados, o que evidencia que as referências apresentadas são inverídicas ou, no mínimo, desprovidas de correspondência com atos normativos válidos.

Ressalte-se que a definição das atribuições profissionais deve observar os atos normativos efetivamente vigentes e emanados das entidades competentes, não podendo a Administração se pautar em referências inexistentes ou incorretamente indicadas.

Em terceiro lugar, a exigência está prevista expressamente no Projeto Básico (seção 3.9.3, página 43), sendo, portanto, parte integrante do modelo de gestão elaborado pela Administração com base em critério técnico objetivo: a necessidade de controle ambiental contínuo de um aterro sanitário em processo de revitalização e operação regular. O art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 exige que as exigências se limitem às 'parcelas de maior relevância técnica', e a parcela ambiental operacional de um aterro sanitário certamente se enquadra nesse critério.

Portanto, a exigência de Técnico em Meio Ambiente é legal, pertinente e proporcional ao objeto, sendo sua função operacionalmente distinta do Engenheiro Ambiental, razão pela qual se indefere o pedido de supressão desta exigência.

4. DA ALEGADA IRREGULARIDADE QUANTO À VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

4.1. Da margem discricionária da Administração e dos fundamentos da vedação

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a participação de empresas em consórcio é admitida como regra geral, desde que não haja vedação devidamente justificada no processo licitatório. Assim, a norma confere à Administração a prerrogativa de permitir ou vedar a formação de consórcios, condicionando esta última hipótese à existência de motivação adequada.

Extrai-se da inteligência da Lei das Licitações, portanto, que a participação de consórcios nos certames licitatórios trata-se de ato discricionário da Administração, competindo à Administração Pública, à luz do caso concreto, permitir ou não a participação de empresas em consórcio.

Essa discricionariedade resta assentada no Acórdão nº 1.946/2006 – TCU – Plenário: “... o juízo acerca da admissão ou não de empresas consorciadas na licitação dependerá de cada caso concreto.”

A vedação à participação de consórcios não constitui medida excepcional ou ilícita, mas sim faculdade expressamente prevista em lei, desde que amparada em justificativa constante dos autos do processo administrativo, em observância ao disposto no próprio art. 15.

Portanto, a opção administrativa pela vedação de consórcios revela-se juridicamente legítima quando devidamente motivada, inserindo-se no âmbito da discricionariedade técnica do gestor público para definição das condições de participação no certame, à luz das peculiaridades do objeto licitado.

No presente caso, a vedação ao consórcio se fundamenta nas seguintes razões técnicas e administrativas:

- Natureza do contrato: os serviços licitados, embora variados, compõem um único objeto integrado de gestão de resíduos sólidos municipais, com execução simultânea e inter-relacionada. A divisão entre consorciadas geraria problemas de interface operacional, fragmentação de responsabilidades e dificuldade de fiscalização pelo Município.
- Capacidade do mercado: o setor de limpeza urbana no Ceará conta com empresas plenamente capacitadas para o Objeto do edital.
- A realidade setorial não demanda a complementação por consórcio.
- Responsabilidade solidária e controle: a participação de consórcios dificulta a responsabilização em caso de inadimplemento contratual, pois, embora a lei preveja solidariedade entre as consorciadas (art. 15, V, da Lei nº 14.133/2021), a gestão prática do contrato é mais complexa e aumenta o risco de descontinuidade dos serviços.

Ao contrário do que afirma a Impugnante, consta no edital, no Anexo I, a motivação para o não acolhimento da participação de licitantes em consórcio.

Dessa forma, considerada a prerrogativa do Poder Público, na condição de contratante, sobre a escolha da participação, ou não, de empresas constituídas sob a forma de consórcio, enquanto ato discricionário, e que o caso concreto não sinaliza para a necessidade de constituição de empresas em consórcio, razão pela qual a vedação de participação de licitantes em regime de consórcio não configura afronta à lei.

Pelo exposto, não procede a alegação de irregularidade da cláusula editalícia que veda a participação de empresas reunidas em consórcio. A Lei nº 14.133/2021 admite a participação consorciada como regra geral, mas expressamente autoriza sua vedação quando devidamente justificada no processo licitatório, exigindo, ainda, que a fase preparatória contenha a motivação circunstanciada das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio.

A orientação do Tribunal de Contas da União é no mesmo sentido. O Manual de Licitações e Contratos do TCU registra que o silêncio do edital quanto à participação de consórcios equivale à autorização; já a decisão de vedar, por ser discricionária, deve constar do instrumento convocatório e estar devidamente motivada no processo administrativo. Veja-se:

“A fase preparatória do processo licitatório deve conter a motivação acerca da possibilidade ou não de participação de empresas em consórcio, conforme previsto no art. 18, inciso IX, da Lei 14.133/2021. O silêncio do edital acerca da participação de consórcio de empresas em certame licitatório equivale à sua autorização, ao passo que a decisão quanto à vedação dessa participação, por ser discricionária, deve estar prevista no instrumento convocatório e devidamente motivada no processo administrativo.

O art. 15 da Lei 14.133/2021 admite, em regra, a participação de empresas em consórcio nas licitações, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório.”

No caso em exame, a vedação editalícia mostra-se compatível com a modelagem da contratação, porquanto o objeto insere-se no campo de serviços que podem ser executados por empresa individualmente qualificada, não se evidenciando indispensabilidade de formação consorciada para assegurar a ampla competição. Nessas condições, a cláusula impugnada não afronta a Lei nº 14.133/2021, mas traduz opção administrativa legítima, inserida na esfera de discricionariedade técnica do gestor, razão pela qual deve ser mantida.

De outro lado, cabe destacar que os Acórdãos nº 1.287/2015-Plenário e nº 2.300/2019-Plenário, invocados pela impugnante, não se prestam a sustentar a tese apresentada, porquanto tratam de hipóteses distintas da situação ora analisada.

No caso do Acórdão nº 1.287/2015-Plenário, verifica-se que o Tribunal de Contas da União analisou restrição à competitividade decorrente de exigência indevida de visita técnica obrigatória em condições específicas, considerada potencialmente limitadora da participação de licitantes, não havendo qualquer discussão sobre vedação à participação de consórcios.

Assim, a conclusão extraída pela impugnante, no sentido de que o TCU teria consolidado entendimento pela irregularidade da vedação a consórcios em objetos complexos, não encontra respaldo no conteúdo do julgado citado, configurando interpretação extensiva indevida.

De igual modo, o Acórdão nº 2.300/2019-Plenário não estabelece vedação genérica à restrição de consórcios, limitando-se a analisar situações específicas em que houve restrição à competitividade sem a devida motivação, o que não se confunde com a hipótese dos autos.

A jurisprudência do TCU, em verdade, é firme no sentido de que:

- a vedação à participação de consórcios é juridicamente admissível;
- sua validade está condicionada à existência de motivação adequada no processo administrativo;
- não há obrigatoriedade de admissão de consórcios, ainda que o objeto seja complexo.

Dessa forma, os precedentes invocados pela impugnante:

- não tratam diretamente da matéria discutida;
- não infirmam a legalidade da vedação adotada no edital;
- e não afastam a aplicação do art. 15 da Lei nº 14.133/2021 ao caso concreto.

4.2. Da formalização da motivação

Não obstante a alegação da impugnante, verifica-se que a motivação para a vedação à participação de consórcios encontra-se devidamente consignada no Anexo I do edital, e compõe o suporte técnico do instrumento convocatório.

Nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, o ETP é o instrumento adequado para a consolidação das justificativas técnicas, mercadológicas e operacionais da contratação, sendo plenamente legítimo que a fundamentação da vedação conste nesse documento, ainda que não esteja reproduzida integralmente no corpo do edital.

Dessa forma, não há qualquer vício de motivação, uma vez que a justificativa para a vedação à participação de consórcios foi devidamente apresentada no ETP, atendendo ao disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

Em conclusão, a vedação à participação de consórcios é legal, motivada e tecnicamente justificada, encontrando respaldo tanto na legislação aplicável quanto nos elementos constantes do Estudo Técnico Preliminar.

Assim, indefere-se o pedido de revogação da vedação, mantendo-se integralmente as disposições editalícias.

5. DO SUPOSTO MECANISMO SISTÊMICO DE RESTRIÇÃO

A impugnante sustenta que as irregularidades, em conjunto, configurariam mecanismo coordenado de direcionamento do certame, chegando a mencionar o art. 337-F do Código Penal. A Administração rebate com veemência essa alegação.

Em primeiro lugar, o objeto do certame é genuinamente complexo e multisserviço: coleta domiciliar e resíduos especiais urbanos, capinação, roçagem, pintura de meio-fio, operação de aterro sanitário com maquinário pesado. Esse nível de complexidade justifica, por si só, a formação de uma equipe técnica multidisciplinar.

Em segundo lugar, conforme amplamente demonstrado nos itens anteriores, cada um dos profissionais exigidos tem pertinência objetiva com parcelas específicas do objeto. A impugnante não logrou demonstrar que as exigências são direcionadas a uma empresa específica, nem que apenas determinada empresa poderia satisfazê-las. Ao contrário: qualquer empresa do setor de limpeza urbana com experiência em contratos de porte similar estará apta a contratar ou manter em seu quadro os profissionais indicados, sendo perfeitamente possível a apresentação de Declaração de Contratação Futura, nos termos do próprio Edital.

Em terceiro lugar, a menção ao art. 337-F do Código Penal é grave e desproporcional. A 3Alpha, ela própria, reconhece 'não imputar, neste momento, qualquer intencionalidade dolosa ao Agente de Contratação'. A mera alegação genérica de indícios de direcionamento, sem qualquer evidência concreta de favorecimento a empresa determinada, não tem aptidão jurídica para embasar a ilegalidade das exigências editalícias.

Ante o exposto, a alegação de mecanismo sistêmico de restrição e de indícios de direcionamento do certame é improcedente, por ausência de qualquer evidência concreta. As exigências técnicas do edital são individualmente justificadas pela complexidade e pelo risco do objeto contratual. Indefere-se o pedido formulado neste ponto.

6. DAS ALEGAÇÕES SOBRE ACÓRDÃOS E SÚMULAS DO TCU – REFUTAÇÃO ESPECÍFICA

A impugnante fundamenta suas alegações em precedentes do Tribunal de Contas da União, notadamente os Acórdãos nº 2.534/2020-Plenário, nº 1.827/2018-Plenário e nº 2.765/2019-Plenário, atribuindo-lhes trechos que, em tese, vedariam exigências técnicas além do mínimo necessário.

Todavia, a análise direta dos referidos julgados evidencia inconsistência material nas citações apresentadas, uma vez que os excertos transcritos pela impugnante não correspondem ao teor efetivo dos acórdãos indicados.

a) Acórdão nº 2.534/2020-Plenário:

A impugnante atribui ao julgado a seguinte afirmação: “A exigência de requisitos de habilitação deve ser proporcional ao objeto licitado e ao risco envolvido na contratação [...]”

Entretanto, tal redação não consta no conteúdo do acórdão, ao menos não na forma apresentada.

Na verdade, referido acórdão trata de Embargos de declaração opostos em face de decisão que não conheceu como representação a documentação trazida pela embargante, bem como indeferiu seu pedido de ingresso nos autos como interessada, em matéria relativa a acordo de leniência, conforme se observa do sumário da r. decisão.

“Sumário
INFORMAÇÕES SOBRE ACORDO DE LENIÊNCIA FIRMADO PELA CGU, AGU E GRUPO OAS. COMPETÊNCIAS ESTABELECIDAS NA LEI 12.846/2013. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA PARA REPRESENTAR AO TCU, CONFORME ART. 237 DO RI/TCU. NÃO CONHECIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR ENTIDADE NÃO-ADMITIDA COMO PARTE NOS AUTOS. NÃO CONHECIMENTO.” (Disponível no link: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2409738/NUMACORDAOINT%20asc/0)

Embora o TCU efetivamente adote, em sua jurisprudência, o princípio da proporcionalidade das exigências de habilitação, a citação feita pela impugnante configura paráfrase genérica, sem correspondência literal com o julgado indicado.

Em conclusão, trata-se de citação imprecisa, que não pode ser utilizada como fundamento específico para invalidar as exigências editalícias.

b) Acórdão nº 1.827/2018-Plenário:

A impugnante sustenta que o acórdão estabeleceria a vedação à exigência de profissionais sem pertinência com o objeto. Contudo, a análise do julgado demonstra que não há, em seu conteúdo, a afirmação transcrita pela impugnante, tampouco discussão direta nos termos apresentados. Verifica-se, portanto, que a impugnante atribui ao acórdão entendimento que não se encontra expressamente consignado, o que compromete a validade do argumento.

O acórdão invocado trata de Pedido de reexame interposto contra acórdão que considerou, após a revisão de ofício, ilegal ato de admissão, conforme se verifica a seguir:

“Sumário

ADMISSÃO. REVISÃO DE OFÍCIO. SERVIDOR MÉDICO. JORNADA DE TRABALHO IRREGULAR. ILEGALIDADE DO ATO DE ADMISSÃO. NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÕES. PEDIDOS DE REEXAME. FALHAS PROCESSUAIS. NULIDADE DO ACÓRDÃO RECORRIDO. DESENTRANHAMENTO DE PEÇAS. DETERMINAÇÃO.” (Disponível no link: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-2306089/NUMACORDAOINT%20asc/0)

Em conclusão, o precedente foi utilizado de forma indevida, sem aderência textual ao conteúdo real do julgado.

c) Acórdão nº 2.765/2019-Plenário:

A impugnante afirma que o TCU vedaria a exigência de profissionais cujas atribuições sejam absorvidas por outros já exigidos. Todavia, assim como nos casos anteriores, a redação apresentada não corresponde ao teor literal do acórdão, inexistindo, no julgado, formulação normativa nos termos indicados. O que se observa é, novamente, a utilização de conclusões genéricas atribuídas ao TCU, sem respaldo direto no conteúdo do precedente citado.

O acórdão citado pela impugnante analisou Representação sobre supostas irregularidades em pregão eletrônico para o registro de preços com vistas à contratação de empresa especializada na confecção de mobiliário, objeto completamente distinto do objeto da presente licitação. Além disso, as impropriedades tratadas no referido acórdão respeitam a questões que em nada se assemelham aos pontos ora impugnados. Veja-se:

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa Lovath Mobiliário e Divisórias Ltda., com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, contra o Pregão Eletrônico SRP 001/2019 - CRO 1ª Região para o "registro de preços para eventual contratação de empresa especializada na confecção de mobiliário" pelo menor preço por lote, com vigência de 12 meses, realizado pela Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (CRO).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. determinar à Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar (CRO), com fulcro no art. 43º, inciso I, da Lei 8443/1993 c/c o art. 250, inciso II, do RITCU e no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993, que anule o edital do Pregão Eletrônico SRP 001/2019 e os atos dele decorrentes, e se ainda for de interesse da administração, republique-o promovendo ajustes nos critérios de habilitação expressos no edital, conforme entendimentos descritos no item 9.4. deste Acórdão, e nos limites máximos de adesão permitidos pela minuta de ata de registro de preços, nos termos do art. 22 do Decreto 7.892/2013;

9.4. dar ciência à Comissão Regional de Obras da 1ª Região Militar, com fundamento no art. 7º da Resolução - TCU 265/2014, por intermédio do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), consoante a Portaria-TCU 488/98, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico SRP 001/2019- CRO/1,

para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrência de outras semelhantes:

9.4.1. ausência de fundamentação, com base em critérios objetivos, para a recusa da proposta da empresa licitante, no que se refere à adequação da linha de produtos às especificações requeridas no termo de referência, afronta o art. 45 da Lei 8.666/1993;

9.4.2. a obrigatoriedade de reconhecimento de firma e registro em cartório de documentos da licitação, exceto se existir dúvida fundada quanto à autenticidade ou quando houver previsão legal, afronta o art. 9º do Decreto 9.094/2017;

9.4.3. a exigência de comprovação de vínculo do contador que assina a planilha de composição de custo com a empresa licitante não se encontra no rol dos documentos exigíveis nos artigos 28 a 32 da Lei 8.666/1993; (...)” (Disponível no link: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/%25202.765%252F2019/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/1>)

Em conclusão, a citação não encontra suporte no texto do acórdão, sendo inapta a sustentar a tese da impugnante.

A impugnante afirma que a Orientação Normativa AGU nº 51/2014 reforçaria o entendimento de que: *“as exigências de qualificação técnica não podem ser utilizadas como instrumento de direcionamento do certame [...]”*

Todavia, a alegação não merece prosperar, porquanto atribui à referida orientação normativa conteúdo que ela manifestamente não possui.

A Orientação Normativa AGU nº 51/2014 dispõe, em seu teor oficial, que: *A garantia legal ou contratual do objeto tem prazo de vigência próprio e desvinculado daquele fixado no contrato, permitindo eventual aplicação de penalidades [...] mesmo após a expiração da vigência contratual.”*

Verifica-se, portanto, que a norma trata exclusivamente de regime jurídico das garantias contratuais, especialmente quanto à sua autonomia em relação ao prazo de vigência do contrato administrativo.

Não há, em seu conteúdo:

- qualquer referência à qualificação técnica;
- qualquer menção a direcionamento de licitação;
- nem qualquer diretriz sobre requisitos de habilitação.

Dessa forma, a impugnante incorre em erro material relevante, ao utilizar fundamento normativo absolutamente dissociado da matéria debatida, comprometendo a consistência jurídica de sua argumentação.

Ressalte-se que a utilização de precedentes ou atos normativos exige correspondência temática e aderência ao caso concreto, o que não se verifica na hipótese.

Diante do exposto, verifica-se que a impugnante incorre em reiterada utilização inadequada de fundamentos jurídicos, mediante a atribuição de conteúdos inexistentes a acórdãos do Tribunal de Contas da União, à Súmula nº 272 e à Orientação Normativa AGU nº 51/2014, conferindo-lhes interpretações que não encontram respaldo em seus textos oficiais.

Tal proceder evidencia não apenas a ausência de aderência entre os precedentes invocados e a matéria discutida, mas também a tentativa de construir, artificialmente, um cenário de irregularidade a partir de premissas equivocadas. Nesse contexto, as alegações apresentadas carecem de consistência jurídica, devendo ser integralmente afastadas, por não se sustentarem à luz da legislação vigente nem da jurisprudência efetivamente aplicável ao caso concreto.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, decido:

a) INDEFERIR a impugnação quanto à exigência cumulativa de Engenheiro Civil, Engenheiro Ambiental e Engenheiro Agrônomo, por estar fundamentada na complexidade e heterogeneidade do objeto e na pertinência técnica de cada modalidade de parcelas específicas dos serviços contratados;

b) NÃO ACOLHER a impugnação quanto à não necessidade de exigência de Arquiteto e Urbanista, conforme item 13.7.2.5 do Edital, por haver pertinência técnica e profissional com o objeto licitado;

c) INDEFERIR a impugnação quanto à exigência de Técnico em Meio Ambiente, por ser distinta e complementar à função do Engenheiro Ambiental e estar expressamente prevista e fundamentada no Projeto Básico;

d) INDEFERIR a alegação de mecanismo sistêmico de restrição artificial e de indícios de direcionamento do certame, por ausência de qualquer evidência concreta de favorecimento a empresa determinada;

e) INDEFERIR o pedido de revogação da vedação a consórcios, mantendo a vedação por razões técnicas e operacionais devidamente fundamentadas;

f) INDEFERIR o pedido de republicação do Edital com reabertura integral de prazo, por não se configurar a hipótese do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

g) COMUNICAR por meio de publicação legal, o teor da presente decisão, nos termos do art. 164 parágrafo único da Lei nº 14.133/2021.

Pacatuba/CE, 20 de abril de 2026.

Francisco Allan Kardec Santana Marinho
ORDENADOR DE DESPESAS DA SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA