

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) CONSELHEIRO(A) DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE/SP**

**PROCESSO N.º 08/2025**

**EDITAL N.º 08/2025**

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 08/2025**

**ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA E LIMPEZA URBANA DO BRASIL – ALUBRÁS**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita sob o CNPJ n.º 43.310.149/0001-80, com sede na Avenida Olinda, Qd. H4, Lt. 01-03, n.º 960, Park Lozandes, Sala 1703, Goiânia/GO, CEP 74.884-120, neste ato representada por seu representante legal, Diretor Executivo Nacional **FLÁVIO RAMOS DE ANDRADE**, brasileiro, casado, empresário, nascido no dia 22/09/1980, inscrito no CPF sob o n.º 840.234.901-30, portador da Cédula de Identidade 3912320 DGPC/GO, CNH n.º 02227622894, expedida pelo Detran/GO, filho de José Ramos de Andrade e Senir Maria Andrade, residente e domiciliado na Rua A-15, Quadra 15-A, Lt. 12, Jardim Atenas, Goiânia/GO, CEP 74.885-575, com mandato concedido através da Ata de Assembleia Geral de Constituição de Associação Civil realizada em 25/06/2021, através de seus advogados, com procuração anexa, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com amparo no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/21, c/c art. 214, do Regimento Interno desse E. TCE/SP (aprovado pela Resolução n.º 04/2010), formular a presente

## **REPRESENTAÇÃO**

promovido pelo **SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTOS DE BEBEDOURO – SAAEB AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE BEBEDOURO/SP**, com fins de contratação de empresa especializada para a execução da prestação dos serviços contínuos de coleta e transporte, porta a porta, de resíduos sólidos domiciliares e públicos, pelas razões de fato e fundamentos a seguir expostas.

## **I. DA LEGITIMIDADE PARA INTERPOSIÇÃO DESTE INSTRUMENTO**

*Prima Facie*, antes de adentrarmos no mérito da causa, *mister* transcrever o que dispõe o §4º do artigo 170 da Lei 14.133/21, *verbi gratia*:

Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.

**§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.**

Conforme se observa, a norma legal permite que qualquer pessoa jurídica seja titular para realizar o controle das despesas decorrentes de contratos e demais instrumentos regidos pela Lei geral de licitações.

Neste sentido, acima da lei federal, o texto constitucional, em seu art. 5º, inciso XXI, que às entidades associativas é lícito a representação judicial de seus filiados:

XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

Em complemento, de forma magnânima, o Regimento Interno deste e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em seu art. 214, expressamente versa sobre a possibilidade de interposição da presente demanda, com fins de garantia à lisura do procedimento licitatório:

**Art. 214. Excetuados os casos referidos nos artigos 215 e 220, as petições que versem sobre irregularidades em licitações, em contratos e em atos administrativos poderão ser recebidas como representação pela Presidência.**

Destarte, conforme se verifica pela Ata de Constituição da presente Associação (Doc. 1), protocolada junto ao Cartório do 1º Protesto, Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas de Goiânia sob o nº 1720844, esta entidade está legalmente constituída desde 19/08/2021, para representação de seus associados, bem como defesa dos direitos coletivos de seus representados, independente de provocação.

Seu Estatuto Social (Doc. 2), especialmente em seu art. 5º, incisos I, II, VII e IX, o instrumento de constituição máximo da Entidade prevê expressamente a proteção dos direitos coletivos, especialmente à proteção do meio ambiente e da ampla concorrência:

Art. 5º. A ALUBRAS terá por finalidade:

**Inciso I – Defender os interesses de seus associados contra todos os fatores que possam impedir ou dificultar o funcionamento e desenvolvimento dos mercados públicos e privados decorrente das atividades econômicas, incluso contratos públicos, privados, concessões ou outras formas regulamentadas pelo Poder Público e Privado, em que desenvolvam suas atividades, não se limitando ao mercado nacional;**

**Inciso II – Representar seus associados perante quaisquer órgãos ou entidades públicas da Administração Direita ou Indireta, terceira interessada ou represente-os junto ao Poder Executivo, Legislativo e/ou Judiciário, inclusive para Ações Cíveis Públicas, formas legais de instrumentalizar defesa dos direitos da associação e/ou seus associados, ainda com representação nos Tribunais de Contas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autoridades do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência – SBDC, CADE, Receita Federal do Brasil, Fazenda Pública da União, Estados, Distrito Federal e Municípios ou qualquer outro órgão público, incluso de fiscalização tributária, toda e qualquer agência reguladora, autarquias, bem como perante as empresas privadas, fundações públicas ou privadas, associações, defendendo os legítimos interesses dos associados e aos objetivos da associação;**

(...)

**Inciso VII – Promover a preservação ambiental e melhores estudos de destinação dos resíduos coletados, com parcerias com universidades estaduais, federais e privadas, bem como entidades não governamentais e órgãos de pesquisas;**

(...)

**Inciso IX – Garantir a higidez da atuação de seus associados, mantendo uma linha aberta ante aos interesses comuns privados e com o poder público, tendo a ALUBRAS papel fundamental, em especial, na proteção ambiental,** insistindo pela lisura das atuações de seus associados, devendo todas as empresas estabelecerem departamentos internos de fiscalização legal - *compliance*, com auxílio da associação, quando e se provocada;

Assim sendo, tendo sido obedecido os preceitos normativos constitucionais, infraconstitucionais e doutrinários, sendo exercício saudável da democracia, é preciso aventar a legitimidade da presente entidade para apresentação do presente exame prévio de edital, com fins de evitar nulidade ao certame licitatório apurado.

## **II. DA COMPETÊNCIA**

Em sede de competência deste e. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, cabe destacar que a Lei Complementar nº 709/93 da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, em seu art. 1º, fixa a competência deste e. TCE para fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios:

**Artigo 1º** - O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de seus Municípios, auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, tem sua sede na cidade de São Paulo e jurisdição em todo o território estadual.

Assim sendo, tendo em vista que a presente denúncia se refere ao município de BEBEDOURO/SP, competente o presente Tribunal para avaliação do presente pedido.

### **III. DOS FATOS**

---

Trata-se de procedimento licitatório na modalidade Concorrência Eletrônica, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, devidamente registrada no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, com profissional legalmente habilitado, para a execução da prestação dos serviços contínuos de coleta e transporte, porta a porta, de resíduos sólidos domiciliares e públicos (resíduos urbanos comuns) até o ponto de transbordo, abrangendo também a coleta dos resíduos acondicionados em contêineres de superfície, bem como a operação da Estação de Transbordo Municipal, localizada na Rodovia Brigadeiro Faria Lima, km 388, o transporte e a destinação final ambientalmente adequada de todos os resíduos sólidos urbanos; inclui-se ainda, como parte integrante do objeto, a execução dos serviços de transporte e destinação final de resíduos sólidos volumosos, classificados como classe II-A e II-B conforme ABNT NBR 10.004, além da instalação e manutenção preventiva e corretiva de 260 (duzentos e sessenta) contêineres de polietileno de alta densidade (PEAD), com capacidade de 1.000 litros, conforme especificações técnicas da norma NBR 15.911-3 ou norma EN 840, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

Contudo, referido Edital de Licitações deve ser reparado, uma vez que possui incorreções e impropriedades que resultam em restrição a ampla competitividade, a fim de evitar futuras nulidades e, sobretudo, prejuízo ao interesse público e aos princípios que devem nortear o procedimento licitatório.

É o resumo dos fatos.

### **IV. DO MÉRITO**

---

#### **IV.1 - DA ILEGALIDADE DA PROIBIÇÃO DE CONSÓRCIOS, MESMO DIANTE DA POSSIBILIDADE DE SUBCONTRATAÇÃO DA DESTINAÇÃO FINAL**

A vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, conforme imposta no edital, associada à vedação total à subcontratação, configura **dupla restrição indevida à competitividade**, desprovida de justificativa técnica adequada e em desacordo com o regime jurídico da contratação pública.

Embora o edital em comento preveja a possibilidade de subcontratação da etapa de destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos (item 5 do Termo de Referência), persiste restrição indevida e injustificada à participação de empresas em consórcio, o que representa afronta aos princípios da isonomia, da ampla competitividade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração.

Com efeito, nos termos do art. 15, III, da Lei nº 14.133/2021:

*“Art. 15. É permitida, nas licitações, a participação de empresas em consórcio, observadas as seguintes condições: (...) III - comprovação de capacidade técnica e econômico-financeira pelo consórcio, podendo ser exigida na proporção da participação de cada consorciada.”*

A redação legal é clara ao autorizar a participação consorciada, condicionando-a apenas ao atendimento das exigências editalícias. Logo, a vedação genérica e absoluta à formação de consórcios, como se verifica no edital (item 4.13), exige justificativa técnica idônea, o que não se observa nos autos.

Outro caso é o Edital do Pregão Eletrônico nº 90146/2024, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), no Processo nº TC-024608.989.24-0, A representação foi apresentada pela Associação das Empresas de Engenharia e Limpeza Urbana do Brasil, questionando, entre outros pontos, a vedação à participação de empresas em consórcio no certame.

O Conselheiro Relator, Dimas Ramalho, em sessão do Tribunal Pleno realizada em 26 de fevereiro de 2025, votou pela procedência parcial da representação e determinou que, caso a Prefeitura de Monte Alto prosseguisse com o certame, deveria retificar o edital para permitir a participação de empresas em consórcio, conforme previsto no § 3º do artigo 171 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Essa decisão reforça a necessidade de observância das disposições legais que garantem a ampla participação de licitantes, incluindo a possibilidade de formação de consórcios, promovendo a competitividade e a eficiência nas contratações públicas.

A justificativa apresentada no Termo de Referência (item 5) limita-se a afirmar que a permissão de subcontratação da destinação final já promoveria a ampliação da competitividade. Tal argumento, porém, **não supre o dever de fundamentação concreta e específica**, sobretudo em razão da complexidade e da diversidade técnica dos serviços licitados, que envolvem coleta domiciliar, transporte primário, operação de estação de transbordo e destinação final.

No caso concreto, a contratação abrange serviços com distintos perfis técnicos e operacionais, como evidenciado no próprio Termo de Referência (itens 1 e 3). A vedação à participação em consórcio **impossibilita que empresas especializadas em etapas distintas do processo (ex: coleta e operação de transbordo vs. destinação final) unam esforços para oferecer proposta mais eficiente e vantajosa, como autorizam a lei e a prática administrativa.**

Ademais, a permissão para subcontratar a destinação final não elimina a relevância do consórcio como modelo legítimo de parceria, uma vez que consórcios são forma de constituição jurídica conjunta de proponentes e não se confundem com contratos acessórios de subcontratação. A restrição, portanto, persiste como obstáculo inconstitucional e antieconômico à ampla participação do mercado.

Portanto, a vedação à participação consorciada sem motivação técnica concreta afronta:

- o art. 15 da Lei nº 14.133/2021;
- os princípios da legalidade, da isonomia, da ampla competitividade

e da eficiência;

Não bastasse, a exclusão de consórcios dificulta o acesso de empresas regionais ou de pequeno porte, que poderiam concorrer de forma conjunta e cooperada, ampliando a concorrência, sem prejuízo da qualidade técnica.

Esse modelo de exclusão viola não apenas os dispositivos já citados da nova Lei de Licitações, como também o princípio constitucional da livre concorrência (art. 170, IV, da Constituição Federal), aplicável às contratações públicas conforme já reconhecido pelo STF e pelo TCU.

Diante do exposto, restando caracterizada a restrição indevida à competitividade e a violação de diversos dispositivos legais e princípios administrativos, impõe-se a necessária revisão do edital, a admissão da participação em consórcio, conforme o regime previsto na Lei nº 14.133/2021, de modo a restaurar a isonomia e a ampla competitividade do certame, permitindo a participação de todos os agentes econômicos regularmente habilitados e tecnicamente aptos, ainda que não possuam estrutura verticalizada para a execução integral do objeto licitado.

#### **IV.2 - DO ITEM 11 DO TERMO DE REFERÊNCIA. DA DEVIDA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO. VIOLAÇÃO AO ART. 47, II E II, DA LEI 14.133/2021**

Da análise do Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2025, verifica-se que o Município de Bebedouro reuniu diversos serviços relacionados à limpeza urbana e lançou o presente certame em lote único. Conforme se depreende do termo de referência, os serviços que compõem a contratação se referem à coleta, transporte e destinação de resíduos, operação de estação de transbordo, Instalação e manutenção preventiva e corretiva de contêineres de PEAD de 1.000 litros:

## 11 DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DOS SERVIÇOS

Os serviços que constituem o objeto desta contratação deverão ser executados atendidos no mínimo as especificações e demais elementos técnicos constantes deste Termo de Referência, devendo serem executados os seguintes serviços:

Item	Tipo do Serviço	Unidade de Medida
1.	Execução dos serviços contínuos de coleta e transporte, porta a porta, de resíduos sólidos domiciliares e públicos (resíduos urbanos comuns) até o ponto de transbordo, abrangendo também a coleta dos resíduos acondicionados em contêineres de superfície, a operação da Estação de Transbordo Municipal, o transporte e a destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos, bem como o transporte e a disposição final de resíduos sólidos volumosos. Inclui-se ainda a instalação, manutenção preventiva e corretiva de 260 (duzentos e sessenta) contêineres de Polietileno de Alta Densidade (PEAD), com capacidade de 1.000 litros cada	
1.1	Coleta de resíduos sólidos domiciliares e públicos, inclusive dos contêineres, com transporte até o ponto de transbordo	Tonelada
1.2	Operação da estação de transbordo, transporte e destinação final dos Resíduos Sólidos Domiciliares	Tonelada
1.3	Transporte dos resíduos do transbordo até a destinação final ambientalmente adequada, conforme a Lei nº 12.305/2010	Tonelada
1.4	Disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares coletados no município de Bebedouro/SP, em aterro sanitário de classe II	Tonelada
1.5	Instalação e manutenção preventiva e corretiva de contêineres de PEAD de 1.000 litros	Unidade/mês
1.6	Transporte e Destinação Final dos Resíduos Sólidos Volumosos	Tonelada

Veja que, dentre os serviços licitados, encontra-se a limpeza urbana, coleta e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos oriundos da municipalidade, isso sem contar o fornecimento de equipamento adequado para acondicionamento dos resíduos.

Sucede que a aglutinação dos serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos com serviços de fornecimento/locação, manutenção e higienização de contêineres, em um único certame – serviços que são perfeitamente divisíveis e passíveis de serem executados isoladamente por diversos agentes econômicos – restringe indevidamente o caráter competitivo da licitação, assim como impede o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, o que determina

a anulação do presente certame licitatório, nos termos do art. 47, II e III da Lei 14.133/2021 c/c art. 37 da CF/88.

A expressa dicção legal adveio de entendimento que já havia sido consolidado junto ao TCU, por meio da Súmula 247:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.”

Da leitura do edital e seus anexos, não se vislumbra qualquer justificativa para a aglutinação dos serviços licitados, o que também configura vício insanável conforme jurisprudência pátria:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. PROIBIÇÃO DE CONSÓRCIO. SERVIÇOS AGLUTINADOS EM LICITAÇÃO PARA LIMPEZA PÚBLICA E QUEJANDOS NO MUNICÍPIO DE CASCAVEL/PR. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA EDITALÍCIA. NULIDADE. PRECEDENTE DO STJ EM HIPÓTESE FACTUAL SÍMILE. RESP 1.455.704/RS. LAPSO TEMPORAL. DESCUMPRIMENTO. INOCORRÊNCIA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE. (STJ - REsp: 2005885, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: Data da Publicação DJ 05/08/2024).

Vê-se, portanto, que a aglutinação dos serviços de coleta, transporte e destinação final ambientalmente adequada de resíduos sólidos com serviços de fornecimento/locação, manutenção e higienização de contêineres em um único item licitatório revela-se indevida, por afrontar diretamente o princípio da competitividade e o dever de parcelamento previsto no art. 47, II e III, da Lei nº 14.133/2021, além do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Trata-se de serviços técnica e economicamente divisíveis, passíveis de execução independente por empresas especializadas, sendo certo que a reunião de atividades tão distintas impõe barreiras injustificadas à ampla participação de interessados. Nesse sentido, a unificação do objeto licitado não pode ocorrer sem justificativa contundente da Administração Pública, aglutinando indevidamente serviços de execuções completamente distintas.

Consoante aduzido alhures, o art. 47, II, da Lei 14.133/2021 determina que as licitações de serviços deverão atender aos princípios do parcelamento, quando

for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, a fim de ampliar o universo dos concorrentes.

Trata-se de imperativo legal que somente pode ser afastado mediante ampla justificativa técnica e econômica, consoante leciona Marçal Justen Filho ao comentar sobre o art. 23, §1º, da antiga Lei 8.666/93 que possuía a mesma *ratio*:

*“(…) O art. 23, § 1º, impõe o fracionamento como obrigatório. A regra retrata a vontade legislativa de ampliar a competitividade e o universo de possíveis interessados. O fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionais à dimensão dos lotes). Trata-se não somente de realizar o princípio da isonomia, mas a própria eficiência. A competição produz redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação contratual única. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Revista dos Tribunais, 17ª ed., pág.439)”.*

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União orienta no exato sentido do que defende a ora Impugnante:

*“REPRESENTAÇÃO. FUNASA. PREGÃO ELETRÔNICO 1/2015. SERVIÇOS DE CÓPIA, DIGITALIZAÇÃO E PLOTAGEM. CLÁUSULAS RESTRITIVAS DA COMPETITIVIDADE NO EDITAL. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DA INVIABILIDADE DE PROMOVER O PARCELAMENTO DO OBJETO. DEFICIÊNCIAS NAS ESTIMATIVAS DE PREÇO. FORTES INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DE OUTROS. MULTA. CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO. (Acórdão 3009/2015 – Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, 25/11/2015)”.*

Nesse mesmo sentido é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

*“EMENTA: LICITAÇÃO. CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE LOGRADOUROS E PRÓPRIOS PÚBLICOS. AGLUTINAÇÃO DE ATIVIDADES DISTINTAS. VISITA TÉCNICA EM DATA ÚNICA E POR ENGENHEIRO. SUBSCRIÇÃO DO EDITAL E ANEXO PELO PREGOEIRO. RESTRITIVIDADE. IRREGULARIDADE. ACESSORIEDADE. 1. A aglutinação de atividades distintas no objeto do certame deve ser devidamente justificada e instruída com documentos comprobatórios a indicar que o fracionamento não ampliaria efetivamente a competitividade. 2. Em procedimento licitatório, é vedada a fixação de data única para realização de visita técnica, pois atenta contra a isonomia e a competitividade almejadas pelo ordenamento jurídico (TC-001332/006/10 e Súmula nº 39). 3. A imposição de visita técnica por engenheiro deve ser precedida de justificativas técnicas a demonstrar a complexidade extraordinária dos serviços. 4. A subscrição do edital e anexo pelo Pregoeiro não se coaduna com a Lei nº 10.520/02. 5. A decretação de irregularidade da licitação e do contrato se estende aos termos aditivos subsequentes, por força do princípio da acessoriedade” (TC-001151/010/12 Licitação – Pregão Presencial. Publicada no D.O.E. de 19-02-19. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo).*

*“EXAME PRÉVIO DE EDITAL. PREGÃO. LIMPEZA PÚBLICA. OBJETO. AGLUTINAÇÃO. SERVIÇOS DE COLETA E TRANSPORTE DE RESÍDUOS SÓLIDOS. SERVIÇOS DE DESTINAÇÃO FINAL. IMPOSSIBILIDADE. QUALIFICAÇÃO OPERACIONAL. ATESTADOS. REGISTRO NA ENTIDADE PROFISSIONAL COMPETENTE. CERTIDÕES DE ACERVO TÉCNICO. ORÇAMENTO. DIVULGAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Serviços de coleta e transporte devem ser contratados separadamente os serviços de destinação final de resíduos sólidos. 2. É permitido exigir o registro do atestado de qualificação operacional na entidade profissional competente, consoante § 1º, do art. 30 da Lei nº 8.666/93 e Súmula nº 24 deste E. Tribunal. 3. Os atestados de capacidade técnica das licitantes não devem estar acompanhados das Certidões de Acervo Técnico, estas destinadas exclusivamente à prova de aptidão técnica dos profissionais. 4. É oportuno e razoável garantir, por meio eletrônico, tanto a possibilidade de impugnação como a formulação do pedido de esclarecimento aos termos do edital. 5. No pregão, não é obrigatória a divulgação de orçamento detalhado em planilhas de quantitativos e custos unitários, conforme interpretação do inciso III, do art. 3º da Lei nº 10.520/02.” (TCE/SP, Processo n. TC-008179.989.21-5, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Sessão em: 28/04/2021, Relator: Cons. Renato Martins Costa)*

*“EXAME PRÉVIO DE EDITAL. COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS. AGLUTINAÇÃO DE SERVIÇOS DE NATUREZAS DISTINTAS NO OBJETO. BDI. REAJUSTE CONTRATUAL. IDADE DA FROTA. DEMAIS INSURGÊNCIAS NÃO PROSPERAM. PROCEDÊNCIA E PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Indevida aglutinação dos serviços de coleta e transporte de resíduos sólidos com os de destinação final; 2. Indevida aglutinação dos serviços do Lote 01 com os de coleta, transporte e destinação dos resíduos provenientes da construção civil – RCC; 3. Ausência de amparo legal na vedação de reajuste contida no item 2.1.1; 4. Necessidade de divulgação da composição da taxa de BDI na planilha orçamentária; 5. Necessidade de exigência do detalhamento da taxa de BDI nas propostas; 6. Necessária elevação do limite de idade máxima da frota para até 10 (dez) anos de fabricação.” (TCE/SP, Processo n. TC-005202.989.21-6, TC-005587.989.21-1, Órgão Julgador: Plenário, Sessão: 05/05/2021, Relator: Cons. Dimas Ramalho).*

No caso em tela, os serviços de coleta, transporte e fornecimento/locação, manutenção e higienização de contêineres trata-se de serviços que podem e devem ser licitados separadamente dos demais, pois a administração pública não é obrigada a contratar um único prestador de serviço que atue em todas as etapas do serviço (fornecimento/locação, manutenção, higienização de contêiner, coleta em lixeiras domiciliares com utilização de contêineres, transporte dos resíduos e destinação final).

A licitação em conjunto de serviços que podem ser contratados separadamente milita contra a eficiência administrativa, pois, ao reduzir artificialmente o universo de potenciais licitantes, diminui a competitividade e pode elevar os preços contratados, aumentando, portanto, o custo do mesmo serviço em decorrência de infeliz escolha na aglutinação de tantos serviços num único objeto licitatório.

Assim, deve ser retificado o Edital do Pregão Eletrônico nº 008/2025, a fim de evitar a infringência ao art. 47, II e III da Lei 14.133/2021 c/c art. 37 CF/88, bem como aos princípios regentes da contratação pública.

### **IV.3 - EXIGÊNCIAS INDEVIDAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA**

Com base na análise detalhada do Edital nº 08/2025 e do Termo de Referência do Pregão Eletrônico promovido pelo SAAEB Ambiental do Município de Bebedouro/SP, verifica-se que as exigências formuladas para fins de qualificação técnica, tanto operacional quanto profissional, impõem condições que extrapolam os limites da razoabilidade e da legalidade fixados pela Lei nº 14.133/2021, comprometendo a isonomia e restringindo indevidamente a competitividade do certame. As exigências editalícias, embora formalmente amparadas no art. 67 da nova Lei de Licitações, não observam os princípios da proporcionalidade e da ampla participação, sendo incompatíveis com o entendimento firmado pelos Tribunais de Contas, especialmente o TCU e o TCE/SP.

A primeira irregularidade decorre da exigência de que a licitante comprove, por meio de atestados técnicos operacionais, a execução mínima de 9.805,31 toneladas para cada uma das atividades envolvidas (coleta porta a porta, operação de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos), além de 900 toneladas para resíduos volumosos.

Essa exigência se repete integralmente para os atestados de capacidade técnica profissional, vinculados a engenheiro responsável, criando uma sobreposição indevida e cumulativa de exigências em duplicidade para os mesmos quantitativos e atividades.

Além disso, o edital impõe que os atestados operacionais sejam oriundos de contratos com municípios com população mínima de 50 mil habitantes, o que configura um critério absolutamente restritivo e sem qualquer respaldo legal. A Lei nº 14.133/2021, em nenhum momento, autoriza a imposição de requisitos vinculados ao porte populacional do contratante anterior como critério de habilitação técnica.

Outro ponto que demanda correção é a exigência de comprovação individualizada para cada parcela do objeto (coleta, transbordo, transporte e destinação final), quando o próprio Termo de Referência admite a integração das atividades como justificativa para a aglutinação em lote único. Essa contradição interna torna a exigência de atestados fragmentados incompatível com a natureza do objeto, que é executado de forma integrada por empresas do setor.

Nesse contexto, a legalidade da comprovação por meio de atestados de ciclo completo, ou seja, contratos anteriores que abarquem as diversas fases do serviço como um todo, desde que guardem compatibilidade com o objeto licitado seria uma alternativa justa ao solicitado.

A exigência de atestados separados para cada parcela ignora essa realidade técnica e operacional, e, ao fazê-lo, impõe barreiras injustificadas à ampla participação de empresas capacitadas.

Ademais, o edital não admite atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito privado de forma clara, criando uma leitura restritiva do §1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que expressamente prevê a possibilidade de comprovação por contratos celebrados com entes públicos ou privados. Ao deixar de reconhecer essa possibilidade ou ao omitir tal permissão de forma explícita, o edital acaba limitando indevidamente a comprovação da experiência por empresas que atuam em concessões, parcerias ou contratos privados, mesmo com igual grau de complexidade e exigência.

Dessa forma, resta claro que as exigências cumulativas, quantitativamente elevadas, desproporcionais e não justificadas tecnicamente de forma individualizada acabam por restringir indevidamente o universo de possíveis licitantes. Isso contraria o disposto no art. 67, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que condiciona a fixação de exigências técnicas à sua necessidade e razoabilidade, bem como o art. 7º, inciso I, que proíbe expressamente cláusulas que frustrem a competitividade

## **V. DO PEDIDO LIMINAR**

---

É cediço que a tutela de urgência tem a finalidade primeira de garantir uma prestação jurisdicional efetiva, impedindo que o tempo de duração do processo possa comprometer a efetividade da atuação jurisdicional.

No caso de representações apresentadas a este Tribunal, nos termos do Regimento Interno, é possível a suspensão liminar do procedimento licitatório com fins de evitar prejuízos à Administração:

**Art. 214 (...)**

§ 1º Em sede de representações versando sobre procedimentos licitatórios, após a distribuição, poderá haver a determinação de suspensão do certame até a decisão de homologação, aplicando-se, no que couber, as previsões constantes dos artigos 221 a 225.

Ainda, aplicando-se subsidiariamente a norma do Código de Processo Civil referente ao pedido de urgência, a lei determinou os requisitos essenciais para a concessão da medida liminar de suspensão pleiteada:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

No presente caso, até para fins de adequação à determinação específica da lei, tendo em vista a previsão da tutela cautelar, é preciso destacar o que determinar o art. 305 do CPC, que complementa os requisitos do art. 300 citado acima:

Art. 305. A petição inicial da ação que visa à prestação de tutela cautelar em caráter antecedente indicará a lide e seu fundamento, a exposição sumária do direito que se objetiva assegurar e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Parágrafo único. Caso entenda que o pedido a que se refere o caput tem natureza antecipada, o juiz observará o disposto no art. 303.

Isto posto, pela leitura dos artigos, há, assim, dois requisitos fundamentais para a concessão da tutela provisória de urgência em caráter antecedente: (i) a probabilidade do Direito e (ii) a urgência.

Analisando os fatos narrados observa-se a presença de todos os requisitos necessários para a expedição de medida cautelar, isso porque **aguardar o transcurso natural do procedimento em tela permitirá que o Representado mantenha a execução de um certame calcado em Edital eivado de nulidades, que maculam os princípios norteadores das contratações públicas, o que representa o risco de lesão ao erário.**

Ademais, está-se diante também de hipótese de violação do interesse público na medida em que é possível inferir que se está diante de exigência que viola taxativamente o caráter competitivo do certame, bem como o entendimento sumulado e jurisprudencial do c. TCU.

Evidencia-se, outrossim, que, negando o pedido liminar, a municipalidade suportará lesão de difícil reparação, uma vez que empresas poderão ser excluída prematuramente do certame, em face da existência das condições desarrazoadas e excessivas assentadas no instrumento convocatório guerreado, que afrontam o ordenamento jurídico, ocasionando a restrição indevida ao certame.

Vale ressaltar que a exigência de condições excessivas, além de desarrazoadas – como a impossibilidade de comprovação de capacidade técnica seja feita através da apresentação de atestado de serviço similar – **traz prejuízo ao Ente Municipal, pois, com a restrição da competição e, conseqüentemente, a diminuição do número de participantes, frustra-se o objetivo maior da licitação, que é a busca pela proposta mais vantajosa, para além de representar clara ilegalidade diante da violação ao dever de julgamento objetivo das propostas, oriundo do princípio da supremacia do interesse público.**

Some-se a isso, a presença do risco de ineficácia da decisão de mérito, uma vez que, repita-se, a ausência de expedição de medida cautelar neste momento tornará inócua futura decisão de mérito pelo Tribunal, diante da continuação dos atos do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 08/2025, manifestamente ilegal.

Assim, estando presentes os requisitos que autorizam a concessão da medida liminar *inaudita alters pars*, requer a **suspensão de todos os atos oriundos do processo licitatório, até que seja analisado o mérito da presente Representação.**

## **VI. DOS PEDIDOS**

---

Ante ao exposto, a Requerente pugna a Vossa Excelência que:

- A)** Em caráter liminar, seja determinada a pronta suspensão do processamento do certame, conferido efeito suspensivo a esta impugnação, adiando-se a sessão designada para o dia 30/05/2025, que será oportunamente realizada em data posterior à solução dos questionamentos ora apontados;
- B)** A citação do Representado para que apresente as alegações de defesa;

C) No mérito, sejam acolhidos integralmente os fundamentos apresentados, para que seja realizada a readequação do instrumento licitatório, com devolução do prazo para elaboração das propostas e redesignação de nova sessão, a partir da publicação da retificação do edital isento dos vícios apontados.

Dado o iminente risco de futuras nulidades em razão de não atendimento do artigo 6º, da Lei de Licitações, caso, esta impugnação não seja analisada, com as prevenções de praxe, prosseguiremos junto ao Egrégio Tribunal de Contas e ao Poder Judiciário, se preciso for, para apreciação do mérito.

Requer que todas as intimações sejam em nome do advogado **FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO, OAB/DF 61.406**, sob pena de nulidade.

Termos em que pede  
e espera deferimento.

De Goiânia/GO para São Paulo/SP, 27 de maio de 2025.

---

**FLÁVIO DIAS DE ABREU**  
**OAB/DF 38.921**

---

**WALDIR DIAS DE ABREU**  
**OAB/DF 48.296**  
**OAB/MG 102.291**

---

**FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO**  
**OAB/DF 61.406**

---

**ISABELLA GONDIM DE ABREU**  
**OAB/DF 71.039**

---

**LEONARDO S.L.G. DE ABREU**  
**OAB/DF 10.009/E**

---

**MARCUS MONNERAT R. DA SILVA**  
**OAB/DF 18.984/E**