

ESPÉCIE: Representação

DOCUMENTO: Relatório de Instrução nº 4320/2025

FASE: Acautelatória

PROCESSO Nº: 22035/2025-2

ENTE(S): Município de Sobral

UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria de Conservação e Serviços Públicos

RESPONSÁVEIS: Raimundo Edson de Aguiar Moura e Carlos Eduardo Aureliano da Roch

INTERESSADO: Jósimo Farias Filho

EXERCÍCIO: 2025

EMENTA: Fase acautelatória. Representação. Município de Sobral/CE. Secretaria da Conservação e Serviços Públicos (SESEP). Exercício de 2025. Edital de Pré-Qualificação Permanente nº PQ25002-SESEP/COIUP. Sugestão de revogação da medida cautelar e de autorização para prosseguimento do certame. Comunicação aos interessados e responsáveis.

1. INTRODUÇÃO

1. Tratam os presentes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Sr. Jósimo Farias Filho, em face de supostas irregularidades ocorridas no Edital de Pré Qualificação Permanente nº PQ25002-SESEP/COIUP, promovido pela Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral/CE, cujo objeto é a seleção de empresa especializada para a execução de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais, urbanos, pontos clandestinos, poda, volumosos e recicláveis, bem como a execução dos serviços de limpeza pública (varrição, capina, roço, multitarefa), lavagem e higienização de feiras, praças e mercado livre e serviços de educação ambiental no município de Sobral-CE, no valor global estimado de R\$ 49.711.073,76.

2. HISTÓRICO

2. As alegações do Representante concentraram-se na violação ao princípio do parcelamento por adoção de lote único sem motivação técnica concreta, na vedação absoluta de subcontratação desprovida de fundamentação específica por atividade, além da imposição de exigências de qualificação técnica além do limite do art. 67 da Lei 14.133/2021 (exigência duplicada de qualificação técnica e não restrita às parcelas com relevância $\geq 4\%$ do valor global). Sustenta, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a planilha orçamentária apresentadas são insuficientes (estando ausente comparação numérica de cenários, matriz de risco/gestão e memórias de cálculo), o que restringe indevidamente a competitividade.

3. Por meio do Despacho Singular nº 5421/2025, de 13/08/2025, a Relatora, Conselheira Onélia Maria Moreira Leite de Santana, determinou a prévia oitiva dos Srs. Raimundo Edson de Aguiar Moura (Secretário de Conservação e Serviços Públicos do município de Sobral/CE) e Carlos Eduardo Aureliano da Rocha (Presidente da Equipe de Planejamento das Contratações), para que apresentassem esclarecimentos acerca dos fatos descritos na petição inicial, bem como que enviassem cópia completa do processo de Pré-Qualificação Permanente nº PQ25002-SESEP/COIUP.
4. Em atendimento ao decisório supracitado, foram expedidos os Ofícios nº 8898/2025/SSP e 8900/2025/SSP, ambos de 14/08/2025, notificando os responsáveis acima mencionados, resultando na oferta dos seus esclarecimentos, conjuntamente, por intermédio do Processo nº 22723/2025-1.
5. Mediante ordem contida no Despacho nº 43837/2025, de 21/08/2025, foram os autos remetidos à Assessoria de Instrução de Cautelares para exame quanto ao pedido cautelar nos termos do prazo regimental.
6. Analisando os esclarecimentos apresentados, a Assessoria de Instrução de Cautelares da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal elaborou o Relatório de Instrução n.º 3522/2025, no qual apresentou Proposta de Encaminhamento sugerindo o deferimento da medida cautelar requestada, em razão da caracterização da fumaça do bom direito e da caracterização do perigo da demora, consoante exposto nos itens 4.3 e 4.4 do Relatório de Instrução, com determinação de suspensão do processo de Pré-Qualificação Permanente n.º PQ25002-SESEP/COIUP, na fase em que se encontre, com posterior remessa dos autos à Unidade Técnica para a continuidade da instrução processual.
7. Em seguida, por meio do Despacho Singular n.º 5984/2025, a Relatoria conheceu a Representação e deferiu a medida cautelar, em face da presença dos requisitos de sua concessão (fumus boni juris e periculum in mora).
8. O Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, por meio do Acórdão nº 6117/2025, homologou, por unanimidade de votos, a medida cautelar concedida por meio do Despacho Singular n.º 5984/2025.

Ante o exposto, decido no sentido de:

1. **Conhecer** a presente Representação, tendo em vista estarem preenchidos os

requisitos de admissibilidade, previstos no art. 309 do Regimento Interno deste TCE/CE;

2. **Deferir** a medida cautelar, em face da presença dos requisitos acauteladores (fumus boni juris e periculum in mora), no sentido de **DETERMINAR** que a Secretaria da Conservação e Serviços Públicos do Município de Sobral/CE adote providências para **SUSPENDER**, de imediato, o **Edital de Pré-Qualificação Permanente n.º PQ25002-SESEP/COIUP, na fase em que se encontra**, até ulterior decisão deste Tribunal de Contas;

3. **Autorizar**, desde já, a continuidade do **Edital de Pré-Qualificação Permanente n.º PQ25002-SESEP/COIUP** em caso de adoção comprovada de medidas corretivas para sanar as irregularidades pertinentes à ausência de motivação técnica suficientemente robusta para justificar a opção pelo lote único e a restrição da subcontratação, em especial: (i) apresentação de justificativa técnica para aglutinação das parcelas acessórias, com estudo comparativo demonstrando cenários alternativos de parcelamento do objeto, ou análise objetiva quanto as demais atividades (varrição, capinação/roço e multitarefa); (ii) fundamentação técnica específica da vedação à subcontratação por atividade ou, subsidiariamente, permissão de subcontratação limitada para parcelas acessórias, tudo nos termos do Relatório de Instrução n.º 3522/2025. Uma vez que se opte por adotar as providências corretivas, comunique-se imediatamente a este Tribunal, encaminhando a respectiva documentação comprobatória.

4. **Determinar** a notificação dos Srs. Raimundo Edson de Aguiar Moura (Secretário de Conservação e Serviços Públicos) e Carlos Eduardo Aureliano da Rocha (Presidente da Equipe de Planejamento das Contratações) para que adotem as medidas necessárias ao imediato cumprimento da suspensão cautelar determinada nesta decisão, devendo encaminhar **documentação comprobatória da suspensão no prazo de 05 (cinco) dias úteis**;

5. **Determinar** a notificação do Representante, do Sr. Raimundo Edson de Aguiar Moura (Secretário de Conservação e Serviços Públicos) e do Sr. Carlos Eduardo Aureliano da Rocha (Presidente da Equipe de Planejamento das Contratações), acerca do inteiro teor desta decisão;

6. **Comunicar** os Responsáveis de que o não cumprimento injustificado de decisão do Relator ou deste Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 62, inciso V, da Lei Estadual n.º 12.509/1995;

7. Empós, retornar os autos ao Gabinete desta Relatoria, para fins de cumprir o disposto no art. 41, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.

9. Por meio da Petição n.º 42878/2025, os Srs. Raimundo Edson de Aguiar Moura e Carlos Eduardo Aureliano da Rocha apresentaram pedido de reexame de medida cautelar, pedindo que fosse autorizado o seguimento do Edital Pré-qualificação n.º PQ25002 – SESEP/COIUP.

10. Por fim, os autos foram remetidos a esta Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente para verificar se as justificativas apresentadas autorizam o prosseguimento do certame.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. DAS ALEGAÇÕES

11. A Petição nº 42878/2025 apresentada pelos Srs. Raimundo Edson de Aguiar Moura (Secretário Executivo da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral/CE) e Carlos Eduardo Aureliano da Rocha (Presidente da Equipe de Planejamento da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral/CE) busca o reexame da medida cautelar que resultou na suspensão do Edital de Pré-Qualificação Permanente n.º PQ25002-SESEP/COIUP.
12. O objetivo é demonstrar que as irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas foram sanadas com justificativas técnicas e o cumprimento de medidas corretivas determinadas no Acórdão nº 6117/2025. As principais alegações e justificativas são as detalhadas nos parágrafos a seguir.
13. Argumentam que a opção pelo lote único foi tecnicamente fundamentada com base na interdependência das atividades e na busca por eficiência operacional, economia de escala e padronização do serviço. Alegou-se também que o parcelamento geraria riscos operacionais, aumentaria custos administrativos e prejudicaria a continuidade e uniformidade do serviço.
14. Foi apresentado um **estudo comparativo** entre os cenários de lote único, parcelamento por macroatividades e parcelamento por microatividades, demonstrando que o lote único se apresenta como a solução mais eficiente, econômica e vantajosa para os interesses públicos.
15. A petição defende que a vedação à subcontratação é justificada pela natureza integrada do contrato e pelo caráter essencial e contínuo das atividades, que são interdependentes e impactam diretamente a saúde pública e o saneamento.
16. Alegam que a subcontratação poderia comprometer a padronização do serviço, dificultar a fiscalização, aumentar os custos e prejudicar a rastreabilidade operacional. Sustentam que a estrutura de consórcios já possibilita a ampliação da competitividade.
17. A fundamentação técnica aborda a impossibilidade de fragmentar as atividades (ex.: coleta de resíduos, varrição, capinação, educação ambiental) sem comprometer a eficiência, mencionando dados quantitativos e especificidades técnicas de cada parcela.
18. Informam que o processo licitatório (n.º PQ25002-SESEP/COIUP) foi efetivamente suspenso e que tal medida foi devidamente comunicada ao Tribunal.
19. Apontam que os serviços abrangidos pelo edital são contínuos e essenciais para a limpeza urbana e a saúde pública, e que a suspensão prolongada do certame traria prejuízos à população,

incluindo impactos sanitários, ambientais e operacionais.

20. Requerem que, após o reexame das razões e documentos fornecidos, seja autorizada a continuidade do Edital de Pré-Qualificação Permanente n.º PQ25002-SESEP/COIUP.

3.2. DA ANÁLISE TÉCNICA

21. Passa-se à análise das 2 irregularidades apontadas no item 3 do Acórdão n.º 6117/2025.

3.2.1. Ausência de fundamentação robusta para a opção por lote único

22. O Relatório de Instrução n.º 3522/2025 havia apontado fragilidades na justificativa inicial da Administração para a adoção do lote único, considerando que a decisão carecia de motivação técnica consistente.

23. Em resposta, a Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral apresentou manifestação formalmente estruturada, trazendo fundamentos técnicos e jurídicos baseados no §3º do art. 40 da Lei n.º 14.133/2021. O documento sustenta que a execução integrada dos serviços de coleta, transporte e destinação de resíduos sólidos, associada às atividades de varrição, capinação/roço, multitarefa e educação ambiental, constitui modelo mais eficiente, econômico e seguro para a Administração.

24. A petição enfatiza a interdependência funcional entre as atividades, evidenciando que sua execução fracionada poderia gerar lacunas operacionais, riscos de descoordenação entre fornecedores e perda de padronização dos procedimentos. Ressalta, ainda, que a aglutinação das tarefas permite melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais, otimizando rotas, cronogramas e a própria gestão contratual.

25. O estudo comparativo elaborado pela Secretaria contemplou três hipóteses: (i) contratação em lote único; (ii) parcelamento por macroatividades; e (iii) parcelamento por microatividades. Para cada cenário, foram analisados aspectos qualitativos relevantes, como a eficiência operacional, a padronização dos serviços, a economia de escala, o tempo de execução, os riscos de execução contratual e a capacidade de fiscalização. A análise concluiu que a contratação em lote único assegura maior integração das atividades e maior racionalidade na gestão contratual, revelando-se, portanto, a alternativa mais vantajosa.

26. Embora o estudo não tenha apresentado elementos quantitativos detalhados — como

simulações financeiras ou parâmetros comparativos de custos —, a argumentação qualitativa demonstra com clareza os riscos e dificuldades que decorreriam do fracionamento do objeto. Os fundamentos apresentados evidenciam que a manutenção do lote único favorece a continuidade dos serviços, a uniformidade dos padrões operacionais e o fortalecimento da fiscalização, reduzindo a possibilidade de descoordenação entre diferentes contratados.

27. A justificativa foi reforçada, ainda, pela referência a práticas administrativas semelhantes em outros municípios cearenses, que também optaram por modelos de contratação em lote único para serviços de limpeza urbana. Embora tal elemento tenha caráter ilustrativo, contribui para demonstrar que a solução não se trata de medida isolada, mas de estratégia adotada em contextos análogos.

28. Em síntese, verifica-se que a Secretaria apresentou justificativa técnica que, embora predominantemente qualitativa, atende satisfatoriamente às determinações do Acórdão nº 6117/2025. A defesa demonstrou a racionalidade da escolha pelo lote único, fundamentando-a na integração operacional, na economia de escala e na maior eficiência do controle administrativo.

29. Conclui-se, assim, que a motivação apresentada pela Administração legitima a opção pela contratação em lote único, por evidenciar que o fracionamento do objeto poderia comprometer a eficiência e a padronização dos serviços, não se mostrando, portanto, medida vantajosa ao interesse público.

3.2.2. Vedação ampla e genérica à subcontratação

30. O Relatório de Instrução nº 3522/2025 considerou que a vedação ampla à subcontratação, sem análise diferenciada por atividade, configurava uma **restrição desproporcional à competitividade**, em provável desconformidade com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021. O relatório reconheceu que poderia haver razões para exigir execução direta em parcelas nucleares do serviço (como coleta e transporte de resíduos sólidos), mas entendeu que as mesmas razões não se aplicariam, em princípio, às parcelas acessórias (como educação ambiental e serviços complementares). A falta de uma motivação específica para cada tipo de atividade foi destacada como um ponto crítico.

31. Na petição, a vedação ampla à subcontratação foi justificada com base nos seguintes argumentos.

32. A petição apresenta uma argumentação extensa e tecnicamente estruturada, buscando demonstrar a necessidade de impedir a subcontratação no contrato de limpeza pública e manejo de resíduos sólidos do Município de Sobral.

33. A fundamentação legal utilizada é o § 2º do art. 122 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a condicionar, limitar ou vedar a subcontratação quando houver justificativa técnica que demonstre a necessidade de execução direta pelo contratado, a fim de garantir qualidade, segurança, responsabilização e atendimento ao interesse público. A petição sustenta que essa fundamentação técnica e econômica foi devidamente apresentada, com base na natureza integrada e contínua dos serviços licitados.

34. O ponto de partida da justificativa é a **indivisibilidade operacional** do objeto, que abrange a coleta, o transporte e a destinação final de resíduos sólidos, bem como serviços de varrição, capina, roço, lavagem de feiras e educação ambiental. A petição argumenta que esses serviços são interdependentes e formam um sistema único, cuja fragmentação ou execução parcial poderia comprometer a eficiência e a continuidade do serviço. Nesse sentido, afirma-se que “não há como destinar parcela a ser contratada”, e que a vedação à subcontratação é coerente com a impossibilidade de fracionamento.

35. Ressalta, ainda, que o edital permite a **formação de consórcios**, ampliando a competitividade e mitigando eventuais restrições decorrentes da vedação à subcontratação. Assim, o impedimento não representaria obstáculo à concorrência, pois os licitantes poderiam se associar formalmente para atender às exigências do contrato.

36. Entre as justificativas técnicas apresentadas de forma transversal, a petição destaca o **caráter essencial, contínuo e integrado dos serviços**, afirmando que a interrupção ou falha na execução comprometeria a saúde pública, o saneamento e a imagem do município. Argumenta-se também que a **responsabilidade única** assegura maior rastreabilidade e facilita a apuração de responsabilidades administrativas, civis e trabalhistas. Além disso, sustenta-se que a subcontratação poderia fragilizar os controles sanitários e comprometer os protocolos de biossegurança.

37. Outro ponto enfatizado é a necessidade de **padronização de procedimentos e integração logística**. Segundo a petição, os serviços dependem de roteirização coordenada, uso conjunto de

frota e sincronização entre varrição e coleta, o que exigiria controle centralizado. A subcontratação, por outro lado, poderia quebrar essa sinergia, gerar custos adicionais e dificultar a fiscalização. Também são invocados argumentos de **segurança jurídica, eficiência administrativa e economia de escala**, indicando que um único executor permitiria melhor controle de qualidade, otimização da frota e redução de custos operacionais.

38. A petição ainda menciona o risco de **subcontratações em cascata**, em que o contratado principal repassaria as atividades a empresas de menor qualificação técnica, comprometendo a qualidade, a conformidade legal e as condições de trabalho. Dessa forma, a vedação à subcontratação seria também uma medida preventiva de integridade contratual e de proteção ao erário.

39. Com o intuito de reforçar o caráter técnico da decisão, apresentam uma **matriz de riscos**, na qual avalia a probabilidade e o impacto da subcontratação sobre diferentes aspectos do serviço, como saúde pública, qualidade, padronização, fiscalização e segurança jurídica. Em todos os casos, a execução direta é apontada como alternativa de menor risco.

40. No campo econômico, o texto argumenta que a proibição de subcontratação **reduz custos transacionais**, evita a duplicidade de contratos e fiscalizações, e preserva os ganhos de escala decorrentes da gestão centralizada. Sustenta ainda que a concentração de responsabilidades facilita o controle financeiro e minimiza o risco de glosas, passivos trabalhistas e falhas de execução.

41. Para afastar a alegação de restrição à competitividade, destaca que a licitação utiliza procedimento de **pré-qualificação** e admite **consórcios**, o que garantiria a ampla participação de empresas de diferentes portes. Defende, assim, que a medida é **proporcional e razoável**, pois fundamenta-se em critérios técnicos e no interesse público, e não na exclusão de potenciais licitantes.

42. Ao final, a petição conclui que a vedação geral de subcontratação é **necessária, proporcional e tecnicamente fundamentada**, em conformidade com o art. 122, §2º, da Lei 14.133/2021. A medida visa proteger o interesse público, garantir a continuidade dos serviços essenciais, manter a padronização e a eficiência, assegurar a responsabilização direta e reduzir riscos sanitários, jurídicos e operacionais.

43. Sob o ponto de vista jurídico-técnico, a justificativa apresentada mostra-se consistente e

bem estruturada, evidenciando preocupação com a eficiência e a segurança da execução contratual. Ainda que parte da argumentação possua caráter mais genérico, sem trazer dados objetivos que comprovem, de forma individualizada, a inviabilidade da subcontratação em cada atividade específica, verifica-se que a opção pela vedação à subcontratação se apresenta como a medida mais adequada diante das características do contrato analisado.

44. Em síntese, a fundamentação apresentada sustenta de forma convincente a necessidade de preservação da interdependência técnica das etapas, da continuidade dos serviços e da observância do princípio da eficiência administrativa. Assim, mesmo diante de algumas limitações quanto à comprovação empírica, restou demonstrado que a vedação à subcontratação constitui a solução mais segura e eficiente para garantir a qualidade, a confiabilidade e a integralidade da execução contratual.

3.3. DO CUMPRIMENTO DO ITEM 3 DO ACÓRDÃO Nº 6117/2025

45. À luz dos arts. 20 a 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as decisões de controle devem considerar as consequências práticas das medidas adotadas e assegurar que sua aplicação seja necessária, adequada e proporcional. Nesse sentido, a manutenção da cautelar que suspendeu o procedimento de pré-qualificação n.º PQ25002-SESEP/COIUP não se mostra mais justificada diante das medidas corretivas já implementadas pela Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral.

46. Verifica-se que a Administração apresentou justificativa técnica revista e estudo comparativo de cenários, atendendo, de maneira satisfatória, ao disposto no Acórdão n.º 6117/2025. Tal providência evidencia boa-fé, diligência e comprometimento com o saneamento das falhas apontadas, de modo que a continuidade da suspensão representaria medida excessiva frente ao estágio atual de regularização.

47. Conforme o art. 20 da LINDB, não se pode decidir com base em valores jurídicos abstratos sem ponderar as consequências práticas. A manutenção da cautelar implicaria riscos concretos de descontinuidade dos serviços essenciais de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com prejuízos diretos à coletividade.

48. O art. 21, por sua vez, impõe que decisões que invalidem atos administrativos indiquem expressamente suas consequências, evitando ônus anormais ou excessivos à Administração. No

caso, a continuidade da suspensão impõe restrição desproporcional ao gestor, que já adotou medidas corretivas em observância às determinações do Tribunal. Também deve ser considerado o art. 22 da LINDB, que orienta o controle à luz das dificuldades reais enfrentadas pelo gestor e das exigências das políticas públicas sob sua responsabilidade, especialmente quando se trata de serviços contínuos e essenciais.

49. Diante do exposto, conclui-se que, à luz da LINDB, a manutenção da cautelar mostra-se desnecessária, recomendando-se sua **revogação**, com **autorização para o prosseguimento da licitação**.

5. CONCLUSÃO

50. Ante o exposto, a Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no inciso IV, do § 2º, do art. 91, do Regimento Interno, **ressalta que o presente documento** reúne o conteúdo examinado neste processo e **corresponde à opinião da Unidade Técnica sobre a matéria, a qual conclui:**

- a. Pelo **satisfatório atendimento do item 3 do Acórdão nº 6117/2025** pela Secretaria de Conservação e Serviços Públicos do município de Sobral por meio da Petição nº 42878/2025 apresentada pelos Srs. Raimundo Edson Aguiar Moura, Secretário Executivo da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral/CE e Carlos Eduardo Aureliano da Rocha, Presidente da Equipe de Planejamento da Secretaria da Conservação e Serviços Públicos de Sobral/CE; e
- b. pela **revogação da medida cautelar concedida** e autorização para prosseguimento do certame.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

51. No ensejo, **submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo**, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, **que seja(m):**

- a. **revogada a medida cautelar concedida e autorizado o prosseguimento do certame**, tendo em vista o atendimento ao item 3 do Acórdão nº 6117/2025;
- b. **procedida a comunicação** da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal de

Contas aos responsáveis e aos interessados devidamente habilitados neste processo, bem como aos representantes legais devidamente constituídos; e

c. **encaminhados** os autos à unidade técnica para que seja dada continuidade à instrução processual, em análise de mérito.

Diretoria de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 10 de outubro de 2025.

Assina(m) digitalmente este documento:

Arielton Fonteles Araújo
Analista de Controle Externo
Mat. 1547-4

Manifesto-me de acordo com as propostas formuladas no presente Relatório de Instrução.

Antônio Alves Ferreira Júnior
Diretor de Fiscalização de Obras, Serviços de Engenharia e Meio Ambiente
Mat. 1974-3