

ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA EMPRESA DE INFRAESTRUTURA E OBRAS DE NITERÓI - ION

EDITAL DE LICITAÇÃO Nº 01/2026

FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO, brasileiro, solteiro, advogado, devidamente inscrito na OAB/DF 61.406, Diretor Jurídico da **ASSOCIAÇÃO DE EMPRESAS DE ENGENHARIA E LIMPEZA URBANA DO BRASIL – ALUBRÁS**, sociedade civil com personalidade jurídica, inscrita no CNPJ sob o nº. 43.310.149/0001-80, com sede na Avenida Olinda, nº 960, Sala 1703, Park Lozandes, Goiânia/GO, CEP 74884-120, **neste ato em condição de cidadão representando a si próprio**, vem respeitosamente perante V. Sa., com fulcro no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal c/c art. 164 da Lei 14.133/21 e item 1.7 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Em face da licitação promovida pela EMPRESA DE INFRAESTRUTURA E OBRAS DE NITERÓI – ION para contratação SEMI-INTEGRADA de empresa na Elaboração dos Projetos Executivos e Execução de Obras de macrodrenagem da Bacia do Rio Icaraí, para mitigação dos alagamentos do entorno do Estádio Caio Martins, com implantação de reservatório fechado de retenção de picos de cheias na capacidade de 102.659 m³, incluindo operação do reservatório.

I. DOS FATOS E FUNDAMENTOS

A EMPRESA DE INFRAESTRUTURA E OBRAS DE NITERÓI – ION tornou público a contratação SEMI - INTEGRADA de empresa para elaboração dos Projetos Executivos e Execução de Obras de macrodrenagem da Bacia do Rio Icaraí, para mitigação dos alagamentos do entorno do Estádio Caio Martins, com implantação de

reservatório fechado de detenção de picos de cheias na capacidade de 102.659 m³, incluindo operação do reservatório, com valor sigiloso nos termos do art. 34 da Lei 13.303/2016.

Editais e seus documentos merecem melhor atenção para fins de correção de possíveis erros ao caso concreto.

I.1 ITEM 5.3 DO EDITAL. CRITÉRIO DE INEXEQUIBILIDADE DISTINTO DO PREVISTO PELA LEI

A Lei nº 14.133/2021 representou uma necessária e bem-vinda modernização dos processos de contratação pública, trazendo avanços significativos para a atuação do gestor. Contudo, na prática da contratação de obras e serviços de engenharia, a experiência acumulada nestes mais de três anos de aplicação da nova legislação revela percalços importantes, principalmente uma resistência por parte de muitos municípios em cumprir o espírito da lei.

Um dos pontos mais críticos reside na análise da exequibilidade das propostas. A sistemática de exigir diligências para comprovar a viabilidade de propostas com descontos elevados, uma prática consolidada pela jurisprudência sob a égide da Lei nº 8.666/1993, foi reproduzida, com novas nuances, na legislação atual.

O que a experiência tem demonstrado, no entanto, é uma aplicação literal, automática e, ousado dizer, equivocada do disposto no § 4º do artigo 59 da Lei 14.133/21. Em vez de uma análise criteriosa, muitos gestores municipais tomam para si uma definição subjetiva do que seria "exequível", chegando a validar propostas **com descontos que se aproximam de 50% do valor estimado pela própria Administração.** Em planilhas de engenharia, onde cada casa decimal importa e representa custos concretos de insumos, mão de obra e encargos, tal prática é, no mínimo, temerária.

Isso nos conduz a uma reflexão crítica inevitável: se a Administração Pública admite um desconto de quase 50% sobre seu próprio orçamento, não estaria ela, implicitamente, atestando que seu orçamento de referência está superestimado?

Vamos a um exemplo prático: se uma obra é orçada em R\$ 10 milhões e a administração considera "exequível" uma proposta de R\$ 5 milhões, ela está, na prática,

concordando que é possível executar o objeto por metade do preço. Nesse cenário, para que o desconto ofertado pelo licitante não ultrapasse o limite de razoabilidade, o correto não seria publicizar o certame com um valor de referência mais próximo da realidade, como, por exemplo, R\$ 6,7 milhões?

Por que isso não ocorre? A resposta parece estar ligada à própria concepção de um orçamento bem elaborado. Se o valor de R\$ 10 milhões foi corretamente calculado, com base em planilhas complexas e detalhadas de custos (SINAPI, EMOP, etc.), sua redução drástica seria matematicamente insustentável. Uma proposta com desconto tão agressivo sinalizaria, inevitavelmente, um de dois graves problemas:

- 1) O orçamento da Administração está fundamentalmente falho; ou
- 2) A proposta do licitante é inexecutável, renunciando o abandono da obra ou a avalanche de pleitos por reequilíbrio econômico-financeiro no futuro.

O preço apresentado em planilhas orçamentárias da administração, mesmo que dentro de todo um alto padrão de qualidade, em projeto básico tecnicamente irretocável, com levantamentos minuciosos, não possui um poder de futurologia de forma a exigir que excedentes sejam previstos com precisão absoluta ou o que, quando e em que intensidade insumos sofrerão alterações. Mas o que efetivamente se pode prever, com alto grau de segurança técnica, é: se esse valor orçado pela administração não pode ser reduzido para se enquadrar na proporção de desconto autorizado pela lei, de forma alguma podemos aceitar que os descontos cheguem a 50% do total orçado.

Propostas apresentadas com descontos absurdos e artificialmente agressivos não serão executadas de forma correta, adequada e sustentável. A consequência prática é conhecida e amplamente visualizada: a contratação acaba se convertendo em passivo para o poder público.

Inevitavelmente, a Administração se vê compelida a recontratar serviços para refazer o que já foi formalmente executado e pago, seja por inexecução, execução deficiente ou pelo uso de materiais e padrões inferiores aos contratados. O dano, contudo, transcende o financeiro. Leis de grande alcance social, como o Marco Legal do

Saneamento Básico, tornam-se letra morta, pois as obras e serviços que deveriam promovê-las não geram o desenvolvimento esperado.

O desfecho é um ciclo vicioso bem conhecido por quem atua na área: ações de improbidade administrativa, ações civis públicas e processos criminais, quase sempre fundados em má gestão, dano ao erário e irresponsabilidade gerencial.

A moderação da formalidade em um processo licitatório é um avanço, mas seu escopo é limitado. É inadmissível que o princípio do formalismo moderado, ou a permissão para realizar diligências, seja invocado para flexibilizar questões de natureza estritamente matemática, como a composição de custos em engenharia. Nesse sentido, a autorização para que a administração realize diligências, prevista no § 2º do artigo 59 da Lei 14.133/21, deve ser compreendida como um instrumento para sanar dúvidas formais, e não para validar o que é matematicamente inviável.

Uma análise da estrutura do artigo 59 revela uma clara intenção do legislador. A topografia do artigo não é acidental; ela demonstra uma progressão normativa que vai do geral ao específico:

§ 1º e § 2º: Estabelecem a regra geral de diligências para esclarecer ou complementar a instrução do processo, aplicável a qualquer licitação.

§ 3º: Inicia o regime específico para obras e serviços de engenharia, exigindo a análise detalhada dos preços unitários.

§ 4º: Culmina com a regra objetiva e taxativa de inexecutabilidade para propostas com descontos superiores a 25% em obras e serviços de engenharia.

Essa organização demonstra que as diligências dos parágrafos iniciais operam em um campo de discricionariedade restrito, voltado a sanar dúvidas pontuais. Elas não foram concebidas para se sobrepor a uma hipótese legal objetiva de inexecutabilidade. Em outras palavras, a diligência para aferir a executabilidade de uma proposta de engenharia só é cabível se o desconto ofertado não ultrapassar o limite de 25%. Superado esse patamar, a proposta já é, por força de lei, considerada inexecutável, não havendo margem para que uma diligência a "salve".

Quando se ignora esse limite objetivo e se transforma a inexequibilidade em uma questão opinativa, a legalidade é substituída pela conveniência. Nesse contexto, a licitação deixa de selecionar a proposta mais vantajosa em seu sentido amplo (qualidade, sustentabilidade e preço justo) para se tornar um canal para a entrada de "aventureiros" e "estelionatários de licitação", gerando contratos fadados ao fracasso e danos recorrentes ao erário.

É imperativo reconhecer que o artigo 59 foi desenhado para estabelecer um marco de proteção contra propostas predatórias em obras e serviços de engenharia. A diligência é um meio de saneamento, não um cheque em branco para relativizar um limite legal explícito.

Portanto, em obras e serviços de engenharia, cumprir o § 4º do artigo 59 não é uma escolha interpretativa, mas uma exigência legal, técnica e de boa gestão. É a ferramenta fundamental para quebrar o ciclo vicioso de contratações inviáveis, inexecuções, recontrações e responsabilizações que, ao final, custam mais caro ao poder público e impedem que as políticas públicas cumpram sua função social.

Posto essas premissas, temos um grave problema. A **previsão constante do item 5.3 do edital está em manifesta dissonância com o ordenamento jurídico vigente, notadamente com o disposto no art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.**

Enquanto a lei disciplina um critério claro e único (valor ofertado inferior a 75% do orçamento estimado) como gatilho para a avaliação de exequibilidade de propostas de baixo preço, a cláusula editalícia impugnada institui **critério distinto e mais amplo** ao impor que seja considerada inexequível qualquer proposta cujo valor global seja inferior a **70% do menor entre a média das propostas superiores a 50% do orçamento e o próprio orçamento estimado.**

Veja, essa lógica introduzida pelo edital se afasta do marco legal ao criar um parâmetro diverso daquele fixado pelo legislador para este tipo de contratação. **A Lei nº 14.133/2021 não autorizou a Administração a instituir percentuais próprios de filtro de preços, tampouco a redimensionar o limite de desconto legalmente previsto.** Ao contrário, o art. 59 é expresso ao adotar o percentual de 75% como patamar inicial de suspeição de inexequibilidade das propostas reduzidas, sendo certo que abaixo

desse limite é presumida a possibilidade de inexecuibilidade de preços, com os efeitos próprios previstos no diploma legal.

Repita-se, a adoção de parâmetros objetivos, como o constante no art. 59, §4º, visa justamente coibir a inclusão no certame de propostas “agressivas” e de difícil exequibilidade.

Assim, o correto, nos termos da Lei, é que se orçamento da ION para a obra é de R\$ 10 milhões, qualquer proposta com valor inferior a R\$ 7,5 milhões (ou seja, com desconto superior a 25%) é, por presunção legal, inexecuível.

A ION, por sua vez, ignorou essa regra e adotou um critério complexo e defasado, que consiste em considerar inexecuível a proposta com valor inferior a 70% do menor entre: a) A média das propostas (descartando as muito baixas); ou b) O orçamento da própria ION.

A principal ilegalidade é, portanto, a substituição de uma regra legal expressa e específica por outra. **A Lei 14.133/21 não deu margem para que o edital criasse um critério alternativo para obras de engenharia.** O legislador fez uma escolha clara: o parâmetro é o orçamento da Administração, com um desconto máximo de 25%. Ao recorrer à fórmula da Lei 8.666/93, o edital da ION viola frontalmente o princípio da legalidade

O critério da ION é mais brando e mais suscetível a manipulações do que o da nova lei. A fórmula baseada na média das propostas pode ser facilmente distorcida, especialmente em certames com poucos licitantes ou em conluio, onde os concorrentes podem combinar preços para elevar artificialmente a média e, com isso, rebaixar o piso de exequibilidade, permitindo a aceitação de propostas temerárias. A nova lei buscou exatamente eliminar essa variável, fixando o orçamento da Administração como o único e confiável parâmetro.

A mudança promovida pela Lei 14.133/21 teve um propósito claro: aumentar o rigor na aferição da exequibilidade em obras de engenharia, um setor historicamente marcado por obras inacabadas e aditivos contratuais decorrentes de propostas inexecuíveis. Ao fixar um percentual objetivo sobre o orçamento, o legislador quis criar um “colchão de segurança” mais robusto. A fórmula da ION vai na contramão dessa intenção, reintroduzindo uma flexibilidade que a nova lei procurou extinguir.

EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR INEXEQUIBILIDADE. ART. 59, § 4º, DA LEI N. 14.133/2021. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PREFERÊNCIA DE MICROEMPRESA NA CONTRATAÇÃO COM O PODER PÚBLICO. MOMENTO DE EXERCÍCIO NO CERTAME NA MODALIDADE PREGÃO. DEFINIÇÃO EXPRESSA NO § 3º DO ART. 45 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 123/2006. ENCERRAMENTO DA DISPUTA NA FASE DE LANCES. SEGURANÇA DENEGADA. I. Caso em exame 1. Mandado de segurança impetrado por PRIMOR ENGENHARIA LTDA contra atos do SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO e da PREGOEIRA OFICIAL DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 017/2023-SINFRA, alegando ilegalidade na desclassificação de sua proposta no certame licitatório. **2. O ato administrativo impugnado considerou inexequível a proposta da impetrante por ser inferior a 75% do valor estimado pela Administração, nos termos do art. 59, § 4º, da Lei n. 14.133/2021.** II. Questão em discussão 3. A controvérsia reside em verificar se a desclassificação da proposta da impetrante, por inexecuibilidade, afrontou o direito de preferência previsto na Lei Complementar n. 123/2006 e os princípios da legalidade e da vinculação ao edital. III. Razões de decidir 4. O procedimento licitatório deve observar estritamente as normas do edital, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. **5. A proposta da impetrante foi corretamente desclassificada por estar abaixo do limite mínimo de exequibilidade fixado pela Lei n. 14.133/2021, garantindo a viabilidade da execução do contrato pela Administração Pública.** 6. O direito de preferência estabelecido pela Lei Complementar n. 123/2006 não se aplica a propostas inexecuíveis, uma vez que a referida prerrogativa não pode se sobrepor às exigências legais de exequibilidade previstas na Lei de Licitações. 7. Não se evidencia ilegalidade ou abuso de poder no ato impugnado, diante da conformidade da decisão administrativa com os preceitos normativos pertinentes. IV. Dispositivo e tese 8. Mandado de segurança denegado. Tese de julgamento: **"1. A desclassificação de proposta licitatória por inexecuibilidade, quando inferior a 75% do valor estimado pela Administração, encontra amparo na Lei n. 14.133/2021 e observa os princípios da vinculação ao edital e da isonomia.** 2. O direito de preferência de microempresas e empresas de pequeno porte, previsto na Lei Complementar n. 123/2006, não se sobrepõe às regras de exequibilidade estabelecidas na Lei de Licitações."

(TJ-MT - MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL: 10068157620248110000, Relator: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 11/04/2025, Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 11/04/2025)

Desta forma, deve ser alterado o certame para impedir propostas superiores à 25% de desconto do valor global da licitação, ficando impedida a Administração de criar novos critérios para julgamento dos preços.

I.2 ADOÇÃO DO JULGAMENTO PELA TÉCNICA E PREÇO. SUBJETIVISMO NO JULGAMENTO DA TÉCNICA

Primeira inconsistência que se avalia é em relação ao critério de julgamento que a Administração entendeu pertinente a este processo licitatório.

A escolha pelo critério de julgamento por técnica e preço é, em tese, adequada para contratações complexas. Entretanto, a validade de sua aplicação **depende de uma metodologia de pontuação técnica que seja clara, objetiva e isonômica**. O que se verifica no presente edital é o oposto: **a adoção de critérios de avaliação marcados pela subjetividade, o que é inadmissível no processo licitatório**.

A legislação e a jurisprudência dos Tribunais de Contas são uníssonas em vedar a utilização de critérios que confirmam ao julgador uma margem excessiva de discricionariedade, pois isso viola frontalmente o princípio do julgamento objetivo. Em se tratando de serviços de engenharia, essa falha é ainda mais grave, pois a capacidade técnica pode e deve ser aferida por meio de parâmetros concretos e mensuráveis.

Dessa forma, a metodologia de pontuação técnica adotada não se sustenta, revelando-se um mecanismo ilegal que, intencionalmente ou não, restringe a competitividade e abre perigoso precedente para o direcionamento do resultado.

Veja, o art. **36, §1º, I, da Lei Federal nº 14.133/2021**, prescreve que a utilização do critério de “**técnica e preço**” é restrito às licitações destinadas à contratação de: **i)** serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; **(ii)** serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação; **(iii)** bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação; **(iv)** obras e serviços especiais de engenharia; **(v)** objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

O item “**Conhecimento do Problema (Nota 1 – valor máximo 24 pontos)**” estabelece que “*deverá ser demonstrado o conhecimento dos serviços a executar, utilizando-se de uma abordagem geral, destacando os problemas envolvidos e*

difficultades esperadas”, acrescentando que *“a nota será atribuída em função da capacidade de análise e de visão da proponente dos serviços objeto da Licitação”*.

A redação revela, desde logo, que a atribuição de nota não está vinculada a parâmetros técnicos previamente quantificados ou a critérios comparativos definidos, mas à avaliação da *“capacidade de análise e visão”* da licitante – expressão de conteúdo aberto, cuja aferição depende inevitavelmente do juízo valorativo da Comissão Julgadora.

A subjetividade torna-se ainda mais evidente quando o documento determina que os itens de **“Conhecimento do Problema”** e **“Plano de Trabalho”** serão analisados considerando aspectos como:

- “Coerência;”
- “Clareza;”
- “Objetividade;”
- “Inovação;”
- “Grau de abordagem;”
- “Apresentação;”
- “Inter-relacionamento entre atividades”.

Tais expressões carecem de definição técnica objetiva no edital. Não se estabelece o que será considerado inovação relevante, nem como será medido o grau de aprofundamento exigido. A “apresentação”, por sua vez, pode abranger elementos meramente formais ou estéticos, o que potencialmente desloca a análise do campo técnico para o campo impressionista.

O sistema de pontuação adotado reforça essa margem de discricionariedade. O edital prevê que a avaliação ocorrerá em três níveis:

- “Não atende – 0% da nota de cada quesito”;
- “Atende parcialmente – 50% da nota de cada quesito”;
- “Atende – 100% da nota de cada quesito”.

Entretanto, não há qualquer descrição normativa que delimite objetivamente o que diferencia o “atende parcialmente” do “atende”. A ausência de critérios intermediários previamente definidos transfere à Comissão a definição concreta desses

marcos, permitindo que a gradação da pontuação decorra essencialmente da percepção subjetiva do avaliador.

Embora o edital traga quadros com pontuação fixa para determinados subitens (é o caso das “Características das Obras”, “Estudos Realizados” e “Soluções Adotadas”, cada qual com pontuação máxima de 4,00 pontos) a atribuição dessa pontuação continua dependente da apreciação qualitativa segundo os critérios amplos já mencionados.

Em contraste, observa-se que no tópico “*Experiência da Empresa (Nota 4 – valor máximo 40 pontos)*” há maior objetividade, pois a pontuação se vincula ao número de atestados e ao tipo de obra comprovada. Nessa parte, o critério é mensurável: quantidade de experiências comprovadas gera pontuação definida. Essa diferença estrutural evidencia que, **quando o edital desejou estabelecer critérios objetivos, o fez de maneira clara. Contudo, nos quesitos centrais de conteúdo técnico (Conhecimento do Problema e Plano de Trabalho), optou por parâmetros amplos e abertos.**

Assim, embora formalmente organizado em pontuação numérica, o modelo avaliativo baseia parcela significativa da nota técnica em conceitos indeterminados e avaliações qualitativas sem matriz objetiva de aferição. A consequência prática é a ampliação do espaço de subjetivismo decisório, dificultando o controle externo e judicial do julgamento e fragilizando a exigência de julgamento objetivo.

Em síntese, a leitura sistemática das previsões constantes do documento técnico revela que a estrutura adotada, ao privilegiar critérios como “*capacidade de análise*”, “*inovação*”, “*grau de abordagem*” e “*apresentação*”, sem definição operacional e sem parâmetros mensuráveis de gradação, permite que a avaliação técnica se afaste de critérios estritamente objetivos, abrindo margem para valoração subjetiva incompatível com o rigor exigido pelo regime jurídico das licitações públicas.

A melhor doutrina, encabeçada por Bandeira de Melo, explica:

9. O princípio da impessoalidade encarece a proscrição de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade. Tal princípio não é senão uma forma de designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração.

10. O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar

isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensinar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, da CF.

(...)

12. O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte.

(...)

14. O princípio do julgamento objetivo almeja, como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora.¹

São, portanto, princípios cardeais os quais a Administração não pode estar dissociados, sendo que, no caso em espécie, se verifica a ausência de elementos que possam corroborar com tais princípios, especialmente quando levado em conta a inexistência de qualquer julgamento objetivo.

Desta forma, quando se verifica a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, se compreende que a limitação trazida pela norma licitatória ao julgamento de técnica e preço decorre exatamente da necessidade de se evitar constrangimentos à concorrência desnecessários, se aplicando a referida modalidade de julgamento quando prevista significativo diferencial tecnológico ou de execução diferenciada no objeto licitado:

8.9. Pela regra geral, o julgamento por técnica e preço é cabível, essencialmente, quando a possibilidade de superação da qualidade mínima estabelecida no instrumento convocatório for relevante para os fins pretendidos pela administração pública, justificando-se, a partir desses fins, a eventual preterição de proposta de menor preço. **Ou seja, é necessário que a técnica diferenciada objeto da proposta de maior valor econômico proporcione incremento relevante do interesse público buscado com a contratação, pois, do contrário, se esse interesse puder ser adequadamente satisfeito por uma proposta de menor valor econômico, esta deverá ser escolhida.**

8.10. Em termos práticos, a regra geral prevista na lei do RDC para adoção do critério de técnica e **preço traduz a mesma ideia contida no art. 46, § 3º, da Lei 8.666/1993, que só admite a licitação de obras por esse critério em objetos de grande vulto e dependentes de tecnologia de maior sofisticação.**

8.11. **Esse o motivo por que a jurisprudência do Tribunal tem sistematicamente rejeitado que obras ordinárias sejam licitadas por**

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 555 e 557

técnica e preço, como evidenciam, por exemplo, os acórdãos 2.005/2007 e 2.670/2009, do Plenário.

(ACÓRDÃO 2242/2014 – PLENÁRIO – TCU)

Portanto, não havendo possibilidade de conferir ao processo licitatório um julgamento objetivo, bem como não se tratando de objeto de elevada complexidade que imponha técnicas inovadoras ou exclusivas de mercado, não se pode permitir a continuidade da licitação no modelo que se encontra.

I.3 DESPROPORCIONALIDADE PARA PONTUAÇÃO DE EXPERIÊNCIA DE EMPRESA. FAVORECIMENTO ÀS EMPRESAS DE MAIOR PORTE

Vale destacar, ainda no âmbito da impugnação quanto aos critérios técnicos estabelecidos no edital, que a licitante atribui pontuação significativamente elevada às empresas que comprovem experiência específica na implantação de reservatórios de detenção fechados, dotados de sistemas eletromecânicos, com capacidade mínima de retenção de picos de cheias de 50.000 m³, circunstância que, na prática, favorece empresas de grande porte e restringe indevidamente a competitividade do certame. Explico.

Nos termos do item 10.7.1, letra “F”, subitem “d”, a avaliação técnica no critério Experiência da Empresa (EE) será aferida com base na quantidade de atestados apresentados pelas licitantes. Assim, as empresas que apresentarem três atestados distintos relativos às atividades de projeto, execução e operação de reservatório de detenção fechado com sistemas eletromecânicos e capacidade mínima de retenção de picos de cheias, alcançarão a pontuação máxima nesse quesito, o que, na prática, corresponde à apresentação de nove atestados técnicos (três para cada uma das etapas: projeto, execução e operação):

ITEM	PARCELA DE RELEVANCIA	ATESTADOS	PONTOS
d.1	Elaboração de projeto executivo de reservatório de	1	2

23



	detenção fechado, dotado de sistemas eletromecânicos, com capacidade mínima de retenção de picos de cheias de 50.000 m ³ :	2	4
		3	8
d.2	Execução de reservatório de detenção fechado, dotado de sistemas eletromecânicos, com capacidade mínima de retenção de picos de cheias de 50.000 m ³ :	1	6
		2	12
		3	24
d.3	Operação e monitoramento de reservatório de detenção fechado, dotado de sistemas eletromecânicos, para fins de controle de picos de cheias, em regime de 24 (vinte e quatro) horas.	1	2
		2	4
		3	8
	TOTAL	40	

Trata-se, portanto, de exigência extremamente específica e de elevada complexidade técnica, cuja ocorrência no mercado é naturalmente limitada a um número bastante restrito de empresas que atuam há muitos anos em grandes

empreendimentos de infraestrutura hidráulica ou drenagem urbana de grande escala.

Não por outra razão, este se revela o critério técnico de maior peso na composição da pontuação final, o que produz efeito direto no resultado da licitação. Ao privilegiar um histórico tão específico e quantitativamente elevado de atestados, o edital acaba por criar vantagem competitiva desproporcional em favor de empresas de grande porte ou que já atuam há longo tempo em contratos públicos de grande magnitude, em detrimento de empresas menores, ainda que plenamente capazes de executar o objeto licitado.

Além disso, quando se observa a dimensão e a natureza do empreendimento objeto da licitação, verifica-se que tal grau de especialização não se mostra necessariamente proporcional ou indispensável à execução contratual. A exigência de múltiplos atestados envolvendo reservatórios de detenção fechados com sistemas eletromecânicos de grande capacidade acaba por extrapolar o limite do razoável para fins de aferição de capacidade técnica, aproximando-se de um verdadeiro critério de restrição de mercado, incompatível com os princípios que regem as licitações públicas.

Com efeito, a legislação de regência, em especial a Lei nº 14.133/2021, impõe à Administração Pública o dever de estruturar critérios de habilitação e julgamento que preservem a ampla competitividade, a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, vedando exigências que sejam excessivas ou desproporcionais ao objeto licitado.

Ao estabelecer pontuação tão elevada à quantidade de atestados, o edital acaba por reduzir significativamente o universo de potenciais competidores, afastando microempresas e empresas de pequeno porte, que, embora tecnicamente aptas a executar o objeto licitado, não possuem histórico contratual suficiente para alcançar a pontuação exigida.

Em consequência, cria-se um cenário no qual tais empresas participarão do certame em clara desvantagem competitiva, ou, em muitos casos, sequer terão incentivo econômico para participar da disputa, diante da quase impossibilidade de alcançar pontuação técnica competitiva frente às grandes empresas já consolidadas no setor.

Dessa forma, o critério estabelecido no edital, tal como redigido, não apenas compromete a isonomia entre os licitantes, como também restringe a competitividade

do certame, o que recomenda sua revisão pela Administração, de modo a adequar os parâmetros de pontuação técnica à realidade do mercado e à efetiva complexidade do objeto licitado.

Há, portanto, um **incremento artificial e desproporcional** do requisito técnico estabelecido no edital, decorrente da forma como foram estruturados os critérios de pontuação.

Com efeito, o objeto da licitação consiste na contratação integrada de serviços de elaboração de projetos, execução de obras e operação do sistema de macrodrenagem da Bacia do Rio Icaraí, voltado à mitigação dos alagamentos no entorno do Estádio Caio Martins, incluindo a implantação de reservatório fechado de retenção de picos de cheias com capacidade de 102.659 m³. Assim, temos três serviços em um mesmo objeto: **elaboração de projeto, execução de obra e operação.**

Ao estabelecer que a pontuação máxima no critério Experiência da Empresa (EE) somente será alcançada mediante a apresentação de três atestados distintos para cada uma das três atividades consideradas (projeto, execução e operação), o edital acaba por elevar artificialmente o quantitativo de experiência exigido. Na prática, passa-se a demandar nove atestados técnicos relativos a empreendimentos dessa natureza, sem que haja qualquer correlação proporcional entre tais exigências e a efetiva dimensão técnica do objeto licitado. O edital, então, não promove a necessária distinção percentual entre as parcelas que compõem o empreendimento, **o que impede a adequada identificação do que, de fato, corresponderia à parcela de maior relevância técnica ou econômica.** Em outras palavras, ao exigir múltiplos atestados para cada etapa do objeto sem estabelecer a correspondência proporcional de cada uma delas no conjunto da contratação, **perde-se a referência concreta** do que efetivamente representaria, por exemplo, **a parcela de maior relevância, representada por 4% do objeto,** tornando imprecisa e potencialmente desproporcional a aferição da capacidade técnica das licitantes.

Em outras palavras, embora o objeto contratual seja **único e integrado**, o edital desmembra artificialmente suas etapas e exige múltiplas comprovações autônomas para cada uma delas, criando um patamar de experiência **muito superior ao necessário para demonstrar a capacidade técnica das licitantes.**

Tal modelagem não apenas extrapola o necessário para aferição da aptidão técnica, como também gera barreira relevante à participação de empresas que, embora possuam experiência comprovada em empreendimentos similares, não dispõem de histórico contratual suficiente para atingir o elevado número de atestados exigido para obtenção da pontuação máxima.

Na prática, o critério adotado conduz a uma extrapolação na avaliação técnica, privilegiando empresas que acumularam grande volume de contratos semelhantes ao longo do tempo, em detrimento de empresas plenamente capacitadas para executar o objeto licitado, mas que não possuem histórico quantitativo suficiente para atender à multiplicação artificial de exigências promovida pelo edital.

Quando isso ocorre, segundo o TCU, a licitação deve ser anulada, pois, embora não se questione a possibilidade de exigir a apresentação de tais atestados, os quantitativos devem guardar correspondência com, no máximo, 50% do que efetivamente se pretende contratar (obedecendo a previsão legal da parcela de maior relevância). Assim, a fixação de quantitativos elevados, ainda que artificialmente justificados para fins de pontuação técnica, revela-se excessiva, caracterizando exigência desproporcional e configurando prejuízo à competitividade do certame.:

(...)

16.7. A justificativa técnica apresentada pela Semar/PI (peça 21, p. 43) não traz qualquer esclarecimento acerca da exigência de percentual de 63% para assentamento de tubulação com diâmetro nominal maior ou igual a 400mm.

16.8. Portanto, em relação ao serviço de assentamento de tubulação com DN $\geq$ 400mm, mantém-se o entendimento de que o quantitativo mínimo exigido é excessivo. Assim, tem-se que a concorrência deve ser anulada.

(...)

25. De toda sorte, vê-se que subsiste o item correspondente a assentamento de tubulação com DN maior ou igual a 400 mm com percentual mínimo de comprovação superior a 50%, para o qual órgão estadual não apresenta justificativa técnica plausível para sua exigência, em desacordo com o entendimento deste Tribunal sobre a matéria.

26. Conforme destacado na instrução, e que igualmente constou da decisão concessória da cautelar, a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que não devem ser estabelecidos percentuais mínimos acima de 50% dos quantitativos dos itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas devem estar devidamente explicitadas no respectivo procedimento administrativo da licitação.

27. Com efeito, quantitativos acima desse patamar de 50% podem ser exigidos dos licitantes para fins de comprovação, mas a Administração deve demonstrar de forma inequívoca as razões técnicas que justificam o percentual adotado, o que, no meu sentir, não restou comprovado no presente caso.

28. Bem de ver que não se está a questionar a exigência de capacidade técnico operacional para o item assentamento de tubos, mas sim o elevado quantitativo mínimo de comprovação constante do edital, no caso de 63% para o assentamento de tubulação com DN maior ou igual a 400 mm.

(...)

(TCU 02638220121, Relator.: JOSÉ JORGE, Data de Julgamento: 24/10/2012)

Nesse contexto, constata-se que o critério de pontuação definido no edital excede os limites da razoabilidade e da proporcionalidade, ao exigir quantidades que não correspondem diretamente à real importância da parte mais relevante do objeto licitado. Embora se reconheça a necessidade de comprovar experiência específica, tal exigência deve ser ajustada de maneira proporcional à complexidade e ao tamanho do empreendimento, não podendo funcionar como um meio indireto de limitar a competitividade.

Dessa forma, a modelagem estabelecida no instrumento convocatório acaba por criar uma barreira técnica desnecessária à participação de possíveis licitantes, beneficiando empresas com um extenso histórico contratual em vez de promover a ampliação da disputa. Essa situação vai contra os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa que regem as contratações públicas.

Torna-se, portanto, imprescindível revisar o critério de pontuação técnica estabelecido no edital, ajustando os valores requeridos a parâmetros razoáveis e proporcionais ao objeto da contratação. Isso visa restabelecer condições reais de competição entre os participantes e garantir a regularidade do processo.

I.4 INEXISTÊNCIA DE PLANILHAS DEMONSTRATIVAS DE FORMULAÇÃO DE PROPOSTA. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO OBJETIVO

Na mesma esteira dos argumentos alhures, em uma análise perfunctória de qualquer edital de licitação, impõe-se que a Administração Pública exponha, de forma clara e fundamentada, as razões que justificam a necessidade da contratação pretendida.

Tal demonstração não se destina apenas à transparência do ato administrativo, mas também à adequada compreensão, por parte dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, das motivações que embasaram a deflagração do certame, assegurando a legitimidade, a razoabilidade e a finalidade pública do procedimento licitatório.

A fase interna do processo administrativo de contratação existe justamente para evitar que o Poder Público atue de forma irresponsável ou desleixada. Sob a ótica dos licitantes, essa previsibilidade é essencial. A formulação de uma proposta de preço envolve inúmeras variáveis (custos diretos e indiretos, encargos trabalhistas, insumos, logística, riscos técnicos, estrutura administrativa, tributos, eventual mobilização de equipe, dentre outras), sendo que, não sendo fornecido pelo Edital parâmetros técnicos claros e objetivos sobre o que será valorizado na proposta de preço, o particular passa a precificar em ambiente de incerteza.

Essa insegurança gera dois efeitos graves: i) elevação artificial de preços, como forma de compensação de riscos não mensuráveis; ii) ou, inversamente, apresentação de propostas tecnicamente adequadas que acabam desconsideradas por critérios avaliativos excessivamente subjetivos.

A fase interna, portanto, existe para assegurar que o julgamento futuro não seja contaminado por impressões pessoais, preferências implícitas ou valorações estéticas. Ao estruturar previamente critérios objetivos, a Administração vincula a si própria, reduzindo o espaço de discricionariedade no momento do julgamento.

Em outras palavras, o planejamento interno é o instrumento que transforma a licitação em procedimento técnico, e não em competição retórica. Ele serve para garantir que:

- a. os licitantes saibam exatamente o que será avaliado;
- b. a Administração julgue segundo parâmetros previamente definidos;
- c. e o controle externo e judicial possa verificar, com base em critérios objetivos, a correção do resultado.

Quando essa etapa é conduzida de forma superficial, sem definição precisa de critérios e métricas, abre-se espaço para que o julgamento das propostas seja

influenciado por subjetivismo do órgão público, o que compromete a isonomia, a transparência e a própria racionalidade econômica do certame.

Assim, a fase interna não é apenas preparatória; ela é a garantia estrutural de que o julgamento será técnico, objetivo e controlável. Sem planejamento robusto e critérios claramente definidos, a competição deixa de ser previsível e passa a depender da percepção subjetiva da Comissão, em afronta ao modelo constitucional de licitação.

A questão de fundo, portanto, é a insegurança gerada pelos documentos, quantitativos, levantamentos e o próprio planejamento do órgão licitante que, conforme precedentes do Tribunal de Contas da União, impedem o prosseguimento do processo licitatório:

ACÓRDÃO 2693/2019 – PLENÁRIO

9. Entendo não ser possível acolher as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis. **Apesar da inexistência de débito, em face de atuação tempestiva deste Tribunal ao determinar a adoção de medidas corretivas ao ministério responsável, as irregularidades registradas são graves, seja em função do número de ocorrências, seja em função da materialidade dos recursos envolvidos.** A dimensão da contratação em análise exigiria maior cuidado na definição das diretrizes fixadas no instrumento convocatório, em especial pelo fato de a contratação anterior para o atendimento da demanda apresentar valores significativamente menores do que aqueles incorporados à Concorrência 001/2017, sem que houvesse registro de apontamentos negativos em relação ao contrato até então vigente.

(...)

11. A inconsistência desses estudos **acabou por ensejar conclusões contraditórias no curso do processo e potencialmente lesivas ao erário, com valores de orçamento base elevados, não coincidentes e superiores aos pagos em contratações anteriores, ilustrado pela unidade técnica:**

(...)

12. Ainda, a deficiência dos estudos ensejou o somatório de serviços de natureza bastante distinta em uma mesma licitação, a exemplo de “Comunicação Pública”, “Relações com a Imprensa” e “Relações Públicas”, sob a titulação genérica de “Comunicação Corporativa”, reduzindo competição no mercado em face do menor número de empresas que prestam todos eles de modo conjunto. A adequada conceituação e diferenciação de cada um desses serviços foi aclarada por meio da Instrução Normativa SECOM-PR nº 5/2011, com as seguintes identificações de áreas específicas:

(...)

ACÓRDÃO 2607/2021 – PLENÁRIO

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pela Santos Queiroz Sra. Fernanda Dayane acerca de possíveis irregularidades ocorridas no município de Paço do Lumiar/MA relacionadas a contratações oriundas da Ata

de Registro de Preços – ARP 4/2019, custeadas com recursos federais, no que tange à documentação apresentada pelo Instituto Águia RH Prestação de Serviços, único licitante que participou do certame, para sua habilitação técnica; **além da ausência de estudos técnicos preliminares para a realização do processo licitatório.**

(...)

Ademais, a simples informação trazida pelo defendente de que sempre enviava à Secretaria Municipal de Planejamento as demandas de serviços e produtos que deveriam ser licitados, e que o fez no caso ora em análise, não é capaz de suprir a ausência de estudos técnicos preliminares. Destaco que tampouco foi trazida aos autos cópia do documento que registrasse essa demanda.

(...)

Tais irregularidades relacionadas à documentação apresentada pelo Instituto Águia RH Prestação de Serviços, único licitante que participou do certame, para sua habilitação técnica, **além da ausência de estudos técnicos preliminares para a realização do processo licitatório, demonstram uma atuação que carecia de diligência por parte dos responsáveis, a fim de evitar assim a continuidade das irregularidades, de modo que, sendo grave a infração à norma, entendo pertinente a aplicação aos responsáveis da multa insculpida no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.**

(...)

ACÓRDÃO 2460/2022 - PLENÁRIO

DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. INSTALAÇÃO DE POÇOS PROFUNDOS. ELEVAÇÃO INJUSTIFICADA DOS PREÇOS REFERENCIAIS EM COMPARAÇÃO COM OS MESMOS ITENS FRACASSADOS EM LICITAÇÃO ANTERIOR DEVIDO À INABILITAÇÃO DAS CONCORRENTES. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DE NOVOS CONTRATOS E ADESÕES ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. ORDENS DE SERVIÇOS EXPEDIDAS POUCO ANTES PARA INSTALAÇÃO DE PARTE DOS POÇOS. INCLUSÃO DE SERVIÇOS JÁ LICITADOS. DIMENSIONAMENTO INJUSTIFICADO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS. **ELABORAÇÃO IMPRECISA DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA. APROVEITAMENTO DE PARECER JURÍDICO DE OUTRA LICITAÇÃO. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA PARCIAL. CONFIRMAÇÃO DA CAUTELAR MEDIANTE COMANDOS DEFINITIVOS.** DETERMINAÇÃO PARA QUE NÃO SEJAM ASSINADOS NOVOS CONTRATOS, ORDENS DE SERVIÇO E ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, NEM AUTORIZADA ADESÃO ÀS ATAS EXISTENTES. POSSIBILIDADE EXCEPCIONAL DE CONTINUAÇÃO DOS CONTRATOS JÁ ASSINADOS EM RAZÃO DA IMPORTÂNCIA DO FORNECIMENTO DE ÁGUA, DESDE QUE COM A EXCLUSÃO DOS SERVIÇOS DUPLICADOS E AJUSTE DOS SERVIÇOS SUPERDIMENSIONADOS. CIENTIFICAÇÃO SOBRE DIVERSAS IRREGULARIDADES COMETIDAS. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL E DE QUE SEJA APURADA A EVENTUALIDADE DE CONSUMAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO.

A matéria é sumulada pelo próprio TCU:

SÚMULA TCU 261: Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária **a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art.**

6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos.

Em ação popular, o TJSP manteve a anulação de uma licitação por direcionamento. Um dos fundamentos centrais foi a constatação de que a "*planilha de custos dos serviços*" foi juntada ao processo apenas após a apresentação da proposta pela empresa vencedora. O tribunal **entendeu que isso configurou uma grave ilegalidade, pois impediu que os demais licitantes tivessem um parâmetro claro e que a própria Administração avaliasse corretamente as propostas**, vulnerando os princípios da publicidade, impessoalidade e isonomia:

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO POPULAR – Inépcia da petição inicial – Afastamento – Presença dos requisitos necessários e de correlação entre o objeto do litígio e os fundamentos jurídicos declinados – Prescrição – Matéria já devidamente apreciada neste segundo grau de jurisdição, por ocasião do julgamento do Agravo de Instrumento nº 2023896-43.2020.8.26.0000 – Preclusão – Concorrência Pública nº 07/2013 e Contrato nº 106/2014 – Concessão onerosa de administração e exploração dos serviços funerários no Município de Embu das Artes – Direcionamento da licitação – Ocorrência – Inserção de cláusulas restritivas à competição no edital – **Juntada da pesquisa de mercado e da planilha de custos dos serviços ao processo licitatório após a apresentação da proposta pela empresa que se sagrou vencedora – Ausência de parâmetros para avaliação de desempenho da concessionária** – Ilegalidades corroboradas pela decisão do Tribunal de Contas do Estado – Transferência do objeto contratual pela contratada para empresa anteriormente inabilitada no próprio certame – Inobservância da regra contratual – Concessionária que encerrou suas atividades no Município e subcontratada que constituiu filial no mesmo endereço ocupado por aquela – Vulneração dos princípios da publicidade, impessoalidade, moralidade administrativa e isonomia – Ilegalidade e lesividade evidentes na espécie – Pedido julgado procedente – Sentença mantida – Recurso desprovido.

(TJ-SP - Apelação Cível: 10069596320198260176 Embu das Artes, Relator: Osvaldo de Oliveira, Data de Julgamento: 25/09/2024, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/09/2024)

Desta forma, deve a Administração apresentar elementos mínimos para fins de composição precisa da planilha de custo que acompanhará a proposta de preço, até para fins de permitir o julgamento objetivo das propostas.

1.5 INCOMPATIBILIDADE ENTRE OS ITENS 16.1.4 E 16.1.4.1

No tocante à **capacitação técnico-profissional**, o Edital incorre em contradição lógica e jurídica que compromete a coerência interna do instrumento

convocatório.

O item 16.1.4 dispõe que os profissionais detentores dos atestados técnicos poderão apresentar termo de compromisso, declarando que integrarão a equipe técnica da licitante caso esta venha a se sagrar vencedora do certame:

16.1.4 - Prova de possuir no seu quadro permanente, na data da Licitação, de um Engenheiro Civil, Eletricista e Mecânico, detentores de atestado(s) de responsabilidade técnica por execução de obras de características semelhantes, averbado pelo CREA, acompanhados das respectivas certidões de Acervo Técnico – CAT, expedidas por este Conselho. Os atestados com as características semelhantes às do objeto licitatório devem se limitar 50% dos quantitativos das parcelas de maior relevância e valor significativo, indicadas no **subitem 2.1.2** do Edital. Esta poderá ser **substituída por termo de compromisso assinado pelo profissional indicado, no qual se comprometerá a compor a equipe técnica caso a licitante venha se sagrar vencedora.**

Ocorre que, imediatamente no item subsequente, o mesmo Edital passa a exigir que esses profissionais **já estejam vinculados à empresa participante**, seja por meio de contrato de trabalho, seja mediante comprovação de vínculo por registro no CREA atrelado à empresa:

16.1.4.1 - A comprovação de que o(s) detentor(es) do(s) referido(s) Atestado(s) de Responsabilidade Técnica é (são) vinculado(s) à licitante, deverá ser feita através de cópia de sua(s) ficha(s) de registro de empregado, da(s) Certidão(ões) de Registro do CREA e/ou CAU, do(s) contrato(s) particular(es) de prestação de serviços, do(s) contrato(s) de trabalho por prazo determinado ou por meio de outros instrumentos que comprovem a existência de um liame jurídico entre a licitante e o(s) profissional(ais) qualificado(s), cuja duração seja, no mínimo, suficiente para a execução do objeto licitado.

E aqui reside a contradição insanável.

Se o instrumento admite que o profissional apresente termo de compromisso para futura integração, é porque reconhece que, no momento da habilitação, ele pode

não integrar formalmente o quadro da empresa. O termo de compromisso é, por definição, mecanismo destinado a suprir a ausência de vínculo atual, assegurando apenas a disponibilidade futura.

Todavia, ao exigir simultaneamente comprovação de vínculo pré-existente, o Edital esvazia completamente a utilidade do termo de compromisso anteriormente autorizado. Em termos práticos, transforma a faculdade prevista no item 16.1.4 em mera aparência normativa, pois condiciona sua validade a requisito que nega sua própria razão de existir.

As duas exigências não podem coexistir sem gerar insegurança jurídica. Ou o vínculo atual é obrigatório (hipótese em que o termo de compromisso torna-se irrelevante), ou a disponibilidade futura é suficiente (caso em que a exigência de vínculo formal prévio configura restrição indevida à competitividade).

Essa incongruência viola a lógica do julgamento objetivo e afronta os princípios da clareza e da segurança jurídica que devem nortear o instrumento convocatório. A Administração não pode estruturar critérios que se neutralizam mutuamente, deixando às licitantes a incerteza sobre qual exigência prevalecerá no momento da habilitação.

Além disso, a exigência simultânea amplia desnecessariamente barreiras de entrada, favorecendo empresas que já mantêm quadro técnico permanente, sendo elas, geralmente de maior porte, em detrimento de empresas que estruturam suas equipes conforme a demanda contratual, prática absolutamente legítima e comum em setores técnicos especializados.

Em síntese, o Edital cria uma situação paradoxal: autoriza a comprovação por compromisso futuro, mas exige prova de vínculo atual. Tal construção não apenas é tecnicamente incoerente, como potencialmente restritiva à competitividade, carecendo de correção para restabelecer a coerência interna e a conformidade com o regime jurídico das licitações.

1.6 DA EXIGÊNCIA RESTRITIVA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

O Edital ora impugnado contém exigência restritiva da ampla competição, a

qual está diretamente relacionada aos seguintes itens da exigência de qualificação econômico-financeira, vejamos:

17.4 - Comprovação de ser dotada, na data de apresentação da proposta, de capital social, igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor ofertado pelo licitante.

(...)

17.5.1- Índice de Liquidez Geral: Somente serão qualificados os licitantes que obtiverem Índice de Liquidez Geral (ILG) igual ou maior que 1,00 (um inteiro), apurado nas demonstrações financeiras do último exercício financeiro, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

(...)

17.5.2- Índice de Garantia de capitais de terceiros - IGC: Somente serão qualificados os licitantes que obtiverem Índice de Garantia de capitais de terceiros - IGC igual ou maior que 1,00 (um inteiro), apurado nas demonstrações financeiras do último exercício financeiro, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

(...)

17.5.3- Índice de Endividamento: Somente serão qualificados os licitantes que obtiverem Índice de endividamento (IE) menor ou igual a 0,50 (meio), apurado nas demonstrações financeiras do último exercício financeiro, calculado de acordo com a seguinte fórmula:

Posto isso, verifica-se que o Edital incorre em omissão relevante ao **não prever alternativa válida para a comprovação da qualificação econômico-financeira**, estruturando a exigência de forma rígida e potencialmente restritiva à competitividade.

Com efeito, o instrumento convocatório estabelece determinados índices contábeis como condição única de habilitação, deixando de contemplar solução alternativa para as hipóteses em que a licitante, embora economicamente apta à execução do contrato, não atinja resultado igual ou superior a 1 (um) nos indicadores exigidos, de forma a conciliar todas as exigências que seriam, em tese, alternativas, em obrigatórias para fins de participação.

Nesse sentido, destaca-se que a Administração Pública deve atuar com o objetivo de ampliar ao máximo o universo de propostas, buscando aquela que se revele mais vantajosa ao interesse público. Evidente, portanto, que a peça editalícia caminha em sentido oposto ao interesse público, na medida em que as cláusulas relativas à qualificação econômico-financeira reduzem indevidamente o universo de potenciais concorrentes, restringindo o caráter competitivo do certame.

Ademais, o artigo 32 da Lei nº 13.303/2016 prevê expressamente que as licitações por ela regidas devem ser estruturadas de modo a assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa e a ampliação da competitividade. Senão vejamos:

Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

II - busca da maior vantagem competitiva para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

Embora o Edital em questão esteja formalmente submetido à Lei nº 13.303/2016, é certo que a Lei Geral de Licitações possui aplicação subsidiária sempre que compatível. Nesse sentido, o próprio instrumento convocatório expressamente prevê a incidência da Lei nº 14.133/2021, reforçando a necessidade de interpretação sistemática e integrada do regime jurídico aplicável ao certame.

Desta forma, Lei nº 14.133/2021 dispõe que toda licitação deve resguardar o interesse público, assegurando, para tanto, a ampla competitividade e a participação do maior número possível de interessados aptos, vedadas restrições indevidas que comprometam a isonomia e o caráter competitivo do certame:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, **da competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Isso significa que, ressalvadas as cautelas necessárias à preservação do erário, a licitação deve ser conduzida de modo a ampliar a participação dos particulares, assegurando, em condições isonômicas, que todos aqueles que detenham capacidade suficiente para a execução do objeto possam concorrer à satisfação do interesse público.

Somado a isso, a Lei nº 14.133/2021 estabelece disciplina específica acerca da comprovação da saúde econômico-financeira das licitantes, dispondo nos seguintes termos:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no **caput** deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do **caput** deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

A adoção exclusiva de índices contábeis como critério de habilitação econômico-financeira, sem a previsão de formas alternativas de comprovação, não constitui prática usual nos editais de licitação no país. Ao contrário, a técnica mais recorrente, justamente para preservar a competitividade, é admitir mecanismos substitutivos que assegurem a demonstração da capacidade financeira sem restringir indevidamente o universo de participantes.

Não pode o órgão licitante, a um só tempo, estruturar exigências que acabem por direcionar o certame e limitar a competitividade em relação a potenciais interessados aptos à execução do objeto. A solução, aliás, é simples e juridicamente consolidada.

Com efeito, ainda que as licitantes não atinjam os índices inicialmente fixados pela Administração, é plenamente possível admitir sua substituição por outros critérios igualmente idôneos à comprovação da saúde financeira da empresa, especialmente

quando tal medida contribui para ampliar a competição e assegurar a seleção da proposta mais vantajosa:

Art. 24. O instrumento convocatório deverá prever, também, que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no art. 22 desta Instrução Normativa, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia na forma do § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666, de 1993, para fins de contratação.

Depreende-se, portanto, que se revela dispensável a exigência de Índices de Liquidez Geral (ILG) no certame em questão quando a licitante comprovar Capital Social ou Patrimônio Líquido igual ou superior a 10% do valor de sua proposta ou, ainda, apresentar garantia substitutiva em percentual equivalente a 10% (dez por cento) do respectivo valor.

Tais parâmetros, por si sós, mostram-se suficientes para evidenciar a capacidade econômico-financeira da empresa e a sua aptidão para assumir as obrigações decorrentes do contrato, sem necessidade de imposição cumulativa de índices que possam restringir indevidamente a competitividade.

Não obstante, o Plenário do Tribunal de Contas da União aprovou o Enunciado da Súmula nº 289, consolidando entendimento reiteradamente adotado em sua jurisprudência acerca da comprovação da capacidade econômico-financeira dos licitantes. Vejamos:

A exigência de índices contábeis de capacidade financeira, a exemplo dos de liquidez, deve estar justificada no processo da licitação, conter parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado, sendo vedado o uso de índice cuja fórmula inclua rentabilidade ou lucratividade

Vale notar que os dispositivos legais mencionados, bem como o teor da Súmula-TCU nº 289, encontram fundamento direto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que autoriza a exigência apenas das qualificações técnicas e econômicas **indispensáveis** ao cumprimento das obrigações contratuais.

O comando constitucional é claro ao limitar a atuação administrativa: as exigências editalícias devem restringir-se ao mínimo necessário à garantia da execução contratual, sendo vedada a imposição de critérios excessivos, cumulativos ou desproporcionais. Trata-se da consagração do princípio da exigência das garantias

mínimas, intimamente ligado aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação dos atos administrativos.

Ocorre que, no caso concreto, a Administração não apresentou qualquer fundamentação técnica ou econômica que justifique a imposição cumulativa de todos os índices financeiros previstos no Edital. Não há demonstração de estudo prévio, análise de risco contratual ou justificativa específica que evidencie por que tais indicadores seriam indispensáveis à segurança da contratação, de forma simultânea.

A mera reprodução de índices contábeis, desacompanhada de motivação concreta e individualizada, não satisfaz o dever constitucional de fundamentação. A Administração deve explicitar as razões pelas quais entende que aqueles parâmetros são necessários e adequados ao objeto licitado, sobretudo quando podem restringir o universo de competidores.

Ausente essa justificativa, a exigência revela-se desproporcional e potencialmente limitadora da competitividade, em afronta direta ao art. 37, XXI, da Constituição e ao entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União.

III. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, o Requerente pugna:

- a) O conhecimento e integral provimento da presente impugnação, por ser tempestiva e fundada em ilegalidades objetivamente demonstradas;
- b) A retificação do item 5.3 do Edital, para que passe a observar estritamente o disposto no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, afastando-se o critério próprio criado pela Administração e adotando-se o parâmetro legal de 75% do orçamento estimado como limite objetivo para aferição de inexecutabilidade;
- c) A revisão do critério de julgamento por técnica e preço, com a reformulação da metodologia de pontuação técnica, de modo a estabelecer parâmetros objetivos, mensuráveis e previamente definidos, aptos a assegurar o julgamento objetivo e afastar margem excessiva de subjetividade;
- d) a revisão do critério de pontuação técnica previsto no item 10.7.1, letra "F", subitem "d", relativo à Experiência da Empresa (EE), a fim de que sejam adequados os quantitativos de atestados exigidos para obtenção da pontuação máxima, afastando-se a

exigência de três atestados para cada uma das atividades (elaboração de projeto, execução e operação de reservatório) para fins de obtenção da pontuação máxima, por representar majoração artificial e desproporcional da experiência exigida, em desacordo com os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade adotados pela jurisprudência do TCU, bem como por comprometer a competitividade do certame, devendo os quantitativos ser redimensionados de forma compatível com avaliação objetiva e dentro dos parâmetros exigidos pela Lei;

e) A apresentação das planilhas demonstrativas e elementos técnicos mínimos necessários à formulação da proposta de preço, garantindo-se transparência, previsibilidade e efetivo julgamento objetivo das propostas;

f) A adequação dos itens 16.1.4 e 16.1.4.1, eliminando-se a contradição existente, de modo a permitir, de forma clara e inequívoca, a comprovação da disponibilidade futura de profissional por meio de termo de compromisso, sem exigência simultânea de vínculo prévio;

g) A revisão das exigências de qualificação econômico-financeira, para que:

g.1) seja prevista expressamente forma alternativa de comprovação da capacidade econômico-financeira, quando não atingidos os índices contábeis exigidos;

g.2) seja admitida a comprovação por meio de Capital Social ou Patrimônio Líquido mínimo de até 10% do valor da proposta, ou mediante apresentação de garantia equivalente, nos termos da legislação aplicável;

g.3) seja devidamente motivada, no processo administrativo, a necessidade concreta da imposição cumulativa dos índices atualmente exigidos;

h) Caso não sejam acolhidos os pedidos acima, que seja determinada a suspensão do certame, a fim de evitar a continuidade de procedimento eivado de vícios que comprometem a legalidade, a competitividade e o julgamento objetivo;

i) Por fim, que todas as decisões acerca da presente impugnação sejam devidamente fundamentadas, nos termos do art. 50 da Lei nº 9.784/1999 e dos princípios da motivação e da legalidade, com a respectiva publicidade aos interessados.

Goiânia/GO, em 05 de março de 2026.

FLÁVIO DIAS DE ABREU
OAB/DF 38.921

FLAVIO DIAS DE ABREU Assinado de forma digital por FLAVIO
FILHO: [REDACTED] DIAS DE ABREU FILHO: [REDACTED]
Dados: 2026.03.06 11:03:32 -03'00'

FLÁVIO DIAS DE ABREU FILHO
OAB/DF 61.406
OAB/GO 69.684

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

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

ISABELLA GONDIM DE ABREU
OAB/DF 71.039

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