

**AO (A) ILUSTRÍSSIMO (A) SENHOR (A) AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL
DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE ILHABELA - SP**

Ref.: Concorrência Eletrônica nº 001/2026

Processo Administrativo nº 3520400.427.00000648/2026-83

TORQUETTI & TORRES ADVOGADOS, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 56.525.213/0001-91, com endereço no Complexo Brasil 21, Bloco C, salas 1117, 1118 e 1119, Setor Hoteleiro Sul, Quadra 6, Asa Sul na Cidade de Brasília, devidamente qualificada, vem, respeitosamente e tempestivamente, com fulcro no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e no item 2.2 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2026, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE

A abertura da sessão ocorrerá às 09h do dia 13 de maio de 2026, licitação pela modalidade Concorrência Eletrônica, técnica e preço, e tendo por objeto a Contratação semi-integrada de empresa especializada para pavimentação de vias públicas do Município de Ilhabela, com o fornecimento de materiais e de mão de obra, na forma e condições estabelecidas no Termo de Referência e demais anexos.

Portanto, conforme o item 2.2 do Edital referido, as impugnações contra ato convocatório deverão ser apresentadas até 03 (três) dias úteis que anteceder a abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório da CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA, exclusivamente pelo Portal Eletrônico de Contratações, por meio do site www.licitailhabela.com.br. Esta Impugnação é indiscutivelmente tempestiva, visto que seu protocolo acontece em ambiente eletrônico, nos termos previstos no edital.



2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Interessada e apta a participar da licitação epigrafada, ao analisar o Edital e seus anexos, bem como examinar as condições de participação estabelecidas, com a atenção necessária à percepção das diversas particularidades e nuances do objeto da licitação, esta Impugnante pôde constatar, com o devido respeito, que há disposições no instrumento convocatório merecedoras de adequação, pois comprometem a segurança jurídica, o julgamento objetivo e a formulação das propostas, razão por que, em homenagem ao Princípio da Isonomia, da Razoabilidade, da Eficiência, do Julgamento Objetivo e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, são ora questionadas.

Importante registrar que a presente impugnação tem natureza cooperativa. Entendo o quão desafiador é a estruturação de um processo licitatório relevante como este, nosso objetivo é colaborar para o aprimoramento do edital de licitação e seus anexos em busca de alcançar a finalidade pública.

Nessa feita, todos os apontamentos feitos adiante devem ser recebidos como críticas construtivas, que auxiliarão as autoridades envolvidas, contribuindo para um certame público mais escorreito, seguro e eficiente.

2.1 Dos Estudos Técnicos Preliminares

O Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme o Art. 18 da Lei nº 14.133/2021, é o documento que integra a fase preparatória da licitação e tem como objetivo caracterizar o problema administrativo a ser resolvido e apresentar a melhor solução técnica e econômica entre as alternativas possíveis. Ele deve demonstrar a necessidade da contratação, analisar modelos contratuais, justificar o regime de execução e definir a alocação objetiva de riscos.

Considerando a contratação semi integrada, objeto do certame (Art. 46 da Lei 14.133/2021), o ETP apresenta elementos fundamentais exigidos, mas deixa de contemplar pontos essenciais tais como os itens previstos no § 4º do Art. 46 da Lei nº 14.133/2021 (relativos a desapropriações por exemplo) que não constam no documento e que não estão devidamente justificados.

Destarte, a Matriz de Riscos está incompleta pois detalha riscos técnicos, operacionais, ambientais e econômicos, mas não inclui o risco pela diferença entre o custo da



desapropriação e a estimativa, nem o risco por atrasos na disponibilização dos bens, conforme exige o inciso IV do referido parágrafo citado.

Considerando que no Item 10.2 – Riscos Operacionais, o “Planejamento inadequado” foi alocado como responsabilidade do Contratado, e o tratamento será o não reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato, temos, assim, um risco de grande impacto financeiro aos proponentes, que precisa ser elucidado ponto a ponto de forma clara e segura.

De fato, compreende-se da leitura do Edital que as intervenções ocorrerão exclusivamente em áreas que já são de domínio público, contudo resta esclarecer e prever a possibilidade de impasse jurídico nas localidades ou possíveis invasões, desde o ETP. Caso venha a ser necessária intervenção das partes, precisa estar bem delineado, devendo essa possibilidade ser prevista como responsabilidade para a Contratante, uma vez que gera uma lacuna de planejamento.

Assim, temos uma Matriz de Riscos em que praticamente todos os riscos são imputados a Contratada, sem parâmetros objetivos para que a proponente possa prever todos os riscos envolvidos. Abaixo, vemos como essa alocação está estruturada e por que a ausência de detalhamento do impacto é problemática:

1. Alocação Predominante à Contratada:

- Riscos Geotécnicos: A contratada deve absorver condições geológicas imprevistas até o limite de 5% do valor do contrato.
- Riscos Operacionais e Climáticos: Condições climáticas típicas (que em Ilhabela são de "elevado índice pluviométrico"), dificuldades logísticas de relevo acentuado e manutenção de tráfego são riscos integrais do negócio.
- Riscos Metodológicos: Qualquer erro na metodologia executiva ou necessidade de novos estudos e projetos corre por conta da contratada, sem direito a reequilíbrio.

2. Ausência de Detalhamento do Impacto

A coluna "Tratamento" da matriz é extremamente sucinta, limitando-se a frases como "Consideradas na proposta", "Absorção obrigatória" ou "Responsabilidade integral".

- Falta de Valoração: O ETP não estima o impacto financeiro que esses riscos podem



causar. Por exemplo, quanto custa para a empresa manter frentes de serviço paradas ou lentas devido às chuvas intensas de Ilhabela? Sem esse dado, a contratada é forçada a incluir "contingências" elevadas no preço, o que pode encarecer a obra desnecessariamente.

- Impacto no Cronograma: O documento afirma que o subdimensionamento de equipe ou planejamento inadequado "não gera prorrogação", mas não detalha como atrasos decorrentes de interferências usuais (risco da contratada) serão compensados no prazo de 7 meses, que já é considerado "reduzido".

3. Desbalanceamento Econômico (Regra da Economicidade)

Um ponto crítico no ETP é a cláusula de unidirecionalidade da vantagem econômica:

- Se a contratada propõe um aperfeiçoamento metodológico que reduz custos em mais de 5%, esse desconto deve ser obrigatoriamente revertido para a Administração.
- No entanto, se a mesma alteração metodológica aumentar o custo, a contratada deve arcar com o prejuízo, pois o aumento de valor é "expressamente vedado".

Sob a ótica estrita da Lei 14.133/2021, a alocação de riscos deve ser objetiva e buscar o equilíbrio. O risco deve ser alocado a quem tem melhor capacidade de gerenciá-lo e o impacto estimado de cada risco seja detalhado para que os licitantes possam precificá-los com precisão, evitando propostas inexequíveis ou superfaturadas por incerteza.

Portanto, se o ETP transfere quase todo o ônus da incerteza (geológica, climática e metodológica) para o particular, sem fornecer uma análise técnica do *quantum* esses riscos representam no orçamento aproximado de R\$ 11,4 milhões, ferindo o princípio da transparência e podendo comprometer a competitividade e a execução saudável do contrato.

Temos ainda uma questão crítica a ser impugnada, que seria a ausência de justificativa para a Equipe Técnica prevista para execução dos serviços. Apesar de bem estruturado nos aspectos gerais do regime de execução, o ETP apresenta lacunas no que tange à definição e justificativa dos profissionais exigidos:

1. Delegação indevida ao Termo de Referência: O documento estabelece que o julgamento

será por Técnica e Preço, com peso de 70% para a Nota Técnica. No entanto, afirma expressamente que os critérios objetivos para avaliar a experiência da equipe técnica serão definidos apenas no Termo de Referência (TR). Segundo a Lei 14.133, a justificativa da necessidade de cada profissional e sua qualificação deve nascer no ETP para fundamentar o que será exigido no edital.

2. Falta de vínculo entre profissional e objeto: Embora o ETP descreva desafios complexos (como solo instável, alta pluviosidade e área de proteção ambiental), ele não justifica por que determinados perfis profissionais (ex: geotecnista, especialista em pavimentação) são indispensáveis para mitigar esses problemas específicos. O texto limita-se a dizer que a equipe influi na "durabilidade e segurança", sem detalhar o papel técnico individualizado de cada função.
3. Inexistência de regras de substituição e equivalência: O estudo é totalmente omissivo quanto à definição de quais outros tipos de profissionais ou formações acadêmicas podem ser aceitos em substituição aos perfis principais. Essa ausência de definição de equivalências no planejamento pode restringir a competitividade ou gerar subjetividade no julgamento das propostas, contrariando o objetivo do próprio ETP de "garantir transparência e isonomia".
4. Justificativa quantitativa inexistente: Não há no ETP uma análise que fundamente o quantitativo de profissionais exigidos. O documento cita o "subdimensionamento de equipe" como um risco do contratado, mas não define o que seria o dimensionamento adequado para este objeto de milhões.

Em suma, embora o ETP cumpra os requisitos formais para o regime semi integrado, ele falha ao não amarrar as exigências de pessoal técnico aos desafios diagnósticos levantados, deixando margem para que o Termo de Referência crie restrições sem o devido embasamento técnico preliminar.

Em uma concorrência regida pela Lei nº 14.133/2021, a ausência de justificativas e definições claras no Estudo Técnico Preliminar (ETP), impactam nas exigências contidas no Termo de Referência (TR), e devem ser impugnanos a fim de atender os princípios administrativos.



O recente Enunciado nº 15 da Atricon dispõe: ***“O planejamento das contratações públicas deve ser orientado por estudos técnicos preliminares, análise de riscos e definição técnica da solução, assegurando a compatibilidade com o plano anual de contratações e a aderência às reais necessidades da Administração, conforme art. 18 da Lei nº 14133/2021.”***

Assim, a adoção do regime semi integrado não autoriza a Administração a se eximir integralmente de suas responsabilidades, tampouco a impor à contratada o risco integral de readequações decorrentes de vícios originários do anteprojeto ou ausência de definições e objetiva, sem previsão clara de mecanismos de reequilíbrio.

Tal circunstância compromete a adequada repartição de riscos, fragiliza a segurança jurídica do certame e pode ensejar restrição indireta à competitividade, na medida em que apenas licitantes dispostos a assumir riscos desproporcionais tenderão a participar do procedimento.

2.2 Dos critérios de avaliação da proposta técnica

2.2.1 Vedação ao Aproveitamento Cumulativo de Atestados

O item 6.4, alínea “d” – Experiência Operacional da Empresa, subitem "Disposições Gerais" do Anexo II (Termo de Referência) tem por finalidade aferir a experiência profissional da empresa licitante na execução de obras compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto da contratação.

A comprovação dessa experiência será realizada por meio de certidões de capacidade técnico operacional e respectivos atestados, acompanhado de certidões de acervo técnicos, na forma exigida no Edital e seus anexos.

O Termo de Referência **veda expressamente** que um mesmo atestado seja utilizado para pontuar em mais de um subitem (Pavimentação, Drenagem ou Redes de Saneamento), mesmo que o documento descreva a execução simultânea de todas essas atividades. Essa restrição é ilegal, pois, na prática da engenharia, obras de pavimentação urbana frequentemente incluem drenagem e redes de saneamento em um único contrato.

Senão vejamos (item 6.4):



Disposições Gerais

*Cada atestado apresentado poderá ser utilizado para pontuação **em apenas um dos subitens deste quesito**, vedada sua utilização para fins de pontuação cumulativa em mais de um grupo de serviços, **ainda que contenha descrição de múltiplas atividades**. (grifo nosso)*

(...)

A vedação à utilização cumulativa de um mesmo atestado em mais de um subitem busca preservar a coerência entre a experiência efetivamente demonstrada e a pontuação atribuída. Considerando que cada grupo de serviços representa frente técnica autônoma dentro do objeto contratual, a exigência de comprovação individualizada assegura avaliação mais precisa da capacidade operacional da licitante, evitando sobreposição de pontuação e fortalecendo o caráter técnico do julgamento.

Ve-se claramente que a exigência do item 6.4 do Anexo II do Edital, fere aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, ao impor uma barreira documental que não reflete a realidade técnica da execução.¹

A restrição é especialmente contraditória neste certame, cujo objeto é uma contratação semi integrada que visa justamente a execução concomitante e compatibilizada de pavimentação, drenagem e saneamento. Se a Administração reconhece que a execução integrada é a solução tecnicamente mais vantajosa, não pode, em sede de julgamento técnico, desconsiderar a experiência das licitantes que executaram obras sob esse mesmo modelo de integração.

A vedação imposta obriga a licitante a fragmentar sua experiência real para se adequar a uma métrica documental artificial, impedindo que empresas altamente qualificadas obtenham a pontuação condizente com seu portfólio. Requer-se a reforma do item para permitir que um mesmo atestado pontue em múltiplos subitens, desde que os serviços estejam neles expressamente descritos e devidamente certificados por Acervo Técnico (CAT).

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da qualificação técnica, não veda a comprovação

¹ Lei 14133/21. 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).

da experiência por meio da soma de atestados, exigindo apenas que os documentos apresentados guardem pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado. Eventual restrição a esse direito somente se legitima quando amparada em justificativa técnica robusta, clara e objetivamente demonstrada no planejamento da contratação, o que não se verifica no caso concreto.

Nesse sentido, a Corte de Contas já assentou que é irregular a limitação do número de atestados utilizados para comprovação da capacidade técnico-operacional quando ausente justificativa técnica idônea, especialmente no que se refere aos serviços de maior relevância e complexidade do objeto licitado, entendimento este consubstanciado na Súmula TCU nº 263 e reiterado no Acórdão nº 1.101/2020 – Plenário, a saber:

É irregular, quando não tecnicamente justificada, a limitação do número de atestados para fins de comprovação dos quantitativos mínimos exigidos para demonstrar a capacidade técnico-operacional da empresa na execução dos serviços de maior complexidade e relevância do objeto licitado (Súmula TCU 263)

No caso concreto, as exigências do Edital não se mostram plenamente aplicável, tampouco guardam aderência técnica com a natureza predominante dos serviços licitados.

Conforme explicitado, o Tribunal de Contas da União **considera irregular a proibição** de que um mesmo atestado seja utilizado para comprovar mais de um quesito de capacidade técnica quando os serviços foram executados concomitantemente no mesmo contrato. Ademais, o TCU também reforça em sua jurisprudência que a Administração não deve criar barreiras artificiais que segreguem competências que, na prática de engenharia, são executadas de forma integrada.

(Acórdão 2046/2025-Plenário): considerando, por outro lado, que ficou, efetivamente, caracterizada a falha relativa à limitação ao somatório de dois atestados no item 5, “c”, observação 1, do projeto básico (peça 4, p. 25), sem fundamentação técnica que demonstre a sua indispensabilidade para garantir a execução do objeto, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal.

(Acórdão 2839/2025-Plenário): Sumário



Representação. Concorrência internacional. obras da nova sede do TRF1. vedação ao somatório de atestados para comprovação de capacidade técnico-operacional. Ausência de motivação adequada para restrição à competitividade. afronta à jurisprudência do TCU. Conhecimento. suspensão cautelar do certame ratificada pelo plenário. procedência parcial quanto ao mérito. Determinação com vistas à anulação do ato de inabilitação do representante e ao retorno do certame à fase de habilitação. Apensamento.

Tal exigência, portanto, afronta o objetivo da licitação em selcionar a proposta mais vantajosa². Uma empresa que já executou obras complexas contendo os vários elementos em um único contrato demonstra maior capacidade de integração do que aquela que executou os serviços de forma isolada. Impedir a pontuação plena desse atestado "completo" restringe a competitividade e fere a proporcionalidade, pois exige um volume documental (múltiplos atestados) que não guarda correlação com a complexidade técnica, mas sim com a burocracia contratual de terceiros.

Ante o exposto a vedação imposta no subitem "Disposições Gerais" do quesito 6.4 limita o aproveitamento da experiência real das licitantes devendo ser expurgada das exigências editalícias.

2.2.2 Composição Excessiva e Desproporcional da Equipe Técnica

Para uma obra de pavimentação e saneamento de aproximadamente R\$ 11 milhões, o edital exige a indicação de oito profissionais distintos, incluindo Engenheiro Mecânico, Engenheiro de Produção e Arquiteto. A exigência de especialistas tão diversos para funções que poderiam ser centralizadas no Engenheiro Civil (gerência, produção, canteiro) onera excessivamente a proposta e limita a competitividade.

Como citado na presente impugnação, não há no Estudo Técnico Preliminar (ETP) justificativa robusta para a necessidade de um Engenheiro Mecânico exclusivo para "setorial de canteiro" ou de um Arquiteto para uma obra eminentemente de infraestrutura viária e sanitária, ou ainda um Engenheiro Civil para a Gerência de contrato.

O Item 6.5.1 do Anexo II (Termo de Referência) viola os artigos 37, §1º e 67, §6º ambos do Estatuto de Licitações vigente, uma vez que a Lei estabelece que os requisitos de

² Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;



capacidade técnica devem ser pertinentes e proporcionais ao objeto e que as exigências de qualificação técnica devem limitar-se às parcelas de maior relevância e valor significativo.

A ausência de uma justificativa técnica que demonstre a proporcionalidade entre o objeto (pavimentação e saneamento) e a exigência de um Engenheiro Mecânico para gerir o canteiro é questionada. A Administração pontua esse profissional sem demonstrar que as tarefas de "coordenação de canteiro" extrapolam as competências usuais de um Engenheiro Civil, o que pode configurar uma restrição indireta à competitividade, conforme vedado pelo Art. 37, § 1º, da Lei 14.133/2021.

O Tribunal de Contas da União considera:

A exigência de profissionais altamente especializados sem demonstração de sua essencialidade para o objeto é considerada cláusula restritiva à competitividade (Acórdão 2548/2022-Plenário).

É irregular cláusula do Edital de Licitação que estabeleça exigência de composição mínima da equipe técnica responsável pela execução do objeto, por estar em desacordo com o anexo VII-B, item 2.1, alínea "a" da IN nº 5/2017, que veda a Administração fixar o quantitativo de mão de obra a ser utilizado na prestação do serviço. Caso o licitante dimensione inadequadamente a equipe, ele assume o ônus de complementar os recursos necessários para cumprir integralmente o contrato (art. 63) – (Acórdão 469/2026-Plenário).

*O TCU entende que a Administração deve evitar exigências de qualificação técnico-profissional que sobrecarreguem os custos das licitantes ou que não guardem relação direta com a complexidade das parcelas de maior relevância. A exigência de um **Arquiteto** para "liderança técnica de projetos" em uma obra. (Acórdão 2870/2018-Plenário)*

Trata do Princípio da Proporcionalidade. O Tribunal ressalta que requisitos de habilitação e critérios de pontuação técnica devem ser limitados ao mínimo indispensável para garantir a execução do contrato. (Acórdão 1849/2019-Plenário)

O critério de técnica e preço deve assegurar que a proposta vencedora seja tecnicamente apta, o que é garantido pela fixação de parâmetros mínimos de desempenho. Portanto deve ser permitido a racionalização na composição da equipe técnica permitindo o acúmulo de atribuições compatíveis ou exigindo apenas os profissionais estritamente necessários à natureza da obra.

2.2.3 Avaliação Qualitativa como Condição de Aceitabilidade

No edital em análise, a Administração atribuiu peso de 70% à Nota Técnica (NT). Essa escolha foi motivada pela complexidade do objeto (obras de pavimentação, drenagem e



saneamento integradas) e pelas condicionantes locais (relevo acentuado, alta pluviosidade e sensibilidade ambiental). A ausência de uma nota mínima, ou de critérios subjetivos, torna o julgamento técnico meramente classificatório e não eliminatório, permitindo que licitantes tecnicamente inaptos disputem o certame, o que afronta a lógica da valoração qualitativa defendida no Art. 37, § 2º, inciso II (NLL).

Uma pontuação técnica muito baixa atribuída na fase de julgamento é a tradução numérica de que a metodologia executiva ou o planejamento operacional do licitante são insuficientes para garantir esses padrões. Portanto, a nota de corte serve como um filtro de exequibilidade técnica, assegurando que apenas propostas metodologicamente consistentes sejam avaliadas quanto ao preço.

A falta de nota de corte objetiva para a proposta técnica da Concorrência Eletrônica nº 001/2026 traduz a ausência deste parâmetro para o julgamento pela Comissão, de forma a desnaturar o critério de "Técnica e Preço" e coloca em risco a execução do objeto, contrariando disposições da Lei nº 14.133/2021 e as próprias justificativas do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O Edital ao não fixar uma nota de corte técnica com parâmetros subjetivos para o julgamento, permite que licitantes com metodologias deficientes ou equipes desqualificadas (que venham a obter pontuação técnica irrisória) avancem para o julgamento de preços, existindo uma contradição entre a natureza integrada do objeto e a exigência documental fragmentada, fundamentando-se na Lei nº 14.133/2021 e nos princípios da competitividade e razoabilidade.

Em suma, já se manifestou o TCU:

Acórdão 1257/2023 Plenário

*[Enunciado] A comissão julgadora de licitação do tipo "técnica e preço" deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas em relatório circunstanciado nos autos do processo, não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos. Para reduzir o grau de subjetividade nas pontuações atribuídas a essas propostas, **os critérios de julgamento devem estar suficientemente detalhados no edital do certame, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo;***

Acórdão 309/2011-Plenário - TCU | Relator: Min. AUGUSTO SHERMAN

O desbalanceamento entre critérios de técnica e preço torna possível o direcionamento da licitação, restringindo a competitividade e, conseqüentemente, o número de propostas apresentadas;



Acórdão 1134/2015 – Plenário - TCU

1.7.1. Dar ciência à (omissis), acerca da seguinte irregularidade, constatada no âmbito do edital da concorrência 1/2014:

1.7.1.1. a atribuição de diferença excessiva entre a pontuação máxima e a pontuação mínima, prevista no subitem 6.3.III do edital, bem como a atribuição de pontuação progressiva a um número crescente de atestados comprobatórios de experiência de idêntico teor, constatada no subitem 6.3.IV do edital, contrariam o disposto no art. 19, 82º, inciso I, c/cart. 28, parágrafo único, inciso III, da IN-MPOG 2/2008;

Acórdão 769/2013 Plenário – TCU Relator Min. Marcos Bemquerer

[Enunciado] **A falta de estipulação de critérios para a gradação das notas de propostas técnicas, em licitações do tipo técnica e preço [...], viola os princípios da igualdade e do julgamento objetivo das propostas;**

Acórdão 265/2010-Plenário (TCU) | Relator: Min RAIMUNDO CARREIRO

A Administração deve fundamentar cada um dos atributos técnicos pontuáveis e avaliar o impacto de pontuação atribuída em relação ao total, observando se os critérios de maior peso são de fato os mais relevantes.

Acórdão 2622/2013 – Plenário (TCU)

A pontuação técnica deve ser estruturada de forma a influenciar efetivamente o resultado, sob pena de desvirtuamento do julgamento.

Acórdão TCU 1169/2022-Plenário. Relator Min. Augusto Sherman

Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.

(grifos nossos)

Resta claro que o Edital tem ausência de critérios objetivos para definir o que seja:



- 1. Atendimento integral, parcial ou não do atendimento (item 6.0 do TR).;**
- 2. Que a pontuação será atribuída de forma global, conforme grau de consistência, adequação e maturidade da estrutura apresentada (item 6.4.5 do TR).**

Neste ensejo, temos não é apenas uma falha formal no edital, mas sim uma definição que compromete diretamente a legalidade do certame. A ausência de critérios objetivos de avaliação viola um dos pilares das licitações públicas.

Nos termos do art. 5º da referida lei, a administração pública deve observar, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e, especialmente, o do julgamento objetivo. Tal princípio impõe que os critérios de avaliação das propostas sejam previamente definidos de forma clara, precisa e mensurável, de modo a afastar qualquer subjetividade por parte da comissão julgadora.

No caso em análise, ao utilizar expressões genéricas e indeterminadas, como “grau de consistência”, “adequação” e “maturidade da estrutura”, sem a correspondente definição de parâmetros técnicos, indicadores mensuráveis ou escalas de avaliação previamente estabelecidas, o edital abre margem para avaliações discricionárias e subjetivas, comprometendo a isonomia entre os licitantes.

A ausência de delimitação objetiva também impede o controle externo e a própria motivação dos atos administrativos, na medida em que não há critérios claros que permitam aferir por que determinada proposta foi considerada superior a outra. Tal cenário viola, ainda, o dever de motivação previsto no art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicado subsidiariamente.

Dessa forma, resta evidente que o edital, ao não estabelecer critérios claros e objetivos para avaliação das propostas técnicas, incorre em vício insanável, devendo ser retificado, sob pena de nulidade do procedimento licitatório.

2.2.4 Da incoerência entre a admissão de consórcio e a vedação da utilização cumulativa de um mesmo atestado pela licitante



O Edital e o Termo de Referência admitem expressamente a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio, estabelecendo regras específicas destinadas a ampliar a competitividade do certame e a permitir a conjugação de capacidades técnicas, operacionais e econômico-financeiras entre empresas distintas. Tal diretriz encontra-se positivada no Item 8 do Edital, que disciplina de forma minuciosa essa modalidade de participação.

Edital - 3.5.1. Será admitida a participação de empresas em consórcio, observadas as disposições contidas no art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e as previstas neste edital.

Dentre as condições previstas, destaca-se que o próprio instrumento convocatório autoriza, de maneira expressa, o somatório das capacidades técnicas e financeiras das empresas consorciadas, admitindo que os quantitativos executados por cada integrante sejam agregados para fins de comprovação da habilitação técnica, bem como a soma dos valores para atendimento aos requisitos econômico-financeiros, ainda que com acréscimos específicos para mitigar riscos contratuais.

Edital 3.5.1.3.1. Para efeito de habilitação técnica, com relação à comprovação da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, será admitida a somatória dos quantitativos de cada consorciado.

Essa opção administrativa revela premissa inequívoca adotada pela Administração: a execução do objeto não exige, de forma absoluta, que toda a experiência pretérita esteja concentrada em um único sujeito jurídico, sendo suficiente que a capacidade técnica global esteja demonstrada, desde que acompanhada de responsabilidade solidária e adequada governança contratual.

Diante desse cenário, não se mostra lógica nem juridicamente coerente a vedação imposta à licitante quanto à utilização cumulativa dos itens descritos nos atestados provenientes de um mesmo contrato por ela regularmente executado.

Se o Edital reconhece que capacidades técnicas dispersas entre pessoas jurídicas distintas podem ser validamente somadas, inclusive com assunção solidária de responsabilidades, com maior razão deve admitir que uma mesma empresa comprove sua aptidão por meio da soma de experiências adquiridas em diversos itens do contrato.



Logo, não subsiste justificativa para presumir que cada atestado possa pontuar em apenas um item, se nele estiverem descritos mais de uma prestação de serviço.

Impõe-se, portanto, a revisão da cláusula impugnada, para que seja admitida a comprovação da capacidade técnico-operacional mediante a possibilidade de ser pontuado as múltiplas atividades descritas em um atestado, para mais de um subitem, definido do Termo de Referência, em consonância com as regras já aplicáveis à participação em consórcio.

3. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer a essa respeitável Comissão/Agente de Contratação:

1. O recebimento e processamento da presente Impugnação, com a atribuição de efeito suspensivo, diante da relevância das restrições identificadas, que comprometem a competitividade e a isonomia do certame;

2. No mérito, **o provimento integral da impugnação, para fins de retificação do Edital**, especificamente a fim de:

a) Justificar a Matriz de Riscos em que praticamente todos os riscos são imputados ao Contratado, sem parâmetros objetivos para que a proponente possa prever todos os riscos envolvidos.

b) Excluir a vedação à utilização cumulativa de um mesmo atestado em mais de um subitem, caso descreva múltiplas atividades, sendo possível pontuação em mais de um item;

c) Justificar a exigência de profissionais altamente especializados em consonância com as atividades definidas para a prestação dos serviços, alterando ou ampliando a possibilidade de profissional diverso;

d) Permitir a racionalização na composição da equipe técnica permitindo o acúmulo de atribuições compatíveis por um mesmo profissional ou exigindo apenas os profissionais estritamente necessários à natureza da obra.

e) Retificar o Edital para descrever os critérios objetivamente para a pontuação técnica mensurando a dosimetria no julgamento da proposta técnica;



f) No mérito, o provimento integral da impugnação, para fins de retificação do Edital e do Termo de Referência, com base nos estudos técnicos preliminares, especificamente a fim de rever os critérios de avaliação da proposta técnica (item 6 do TR), de modo a admitir a comprovação da experiência em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União;

A consequente republicação do Edital, com a reabertura dos prazos legais, nos termos do art. 55 da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se a ampla competitividade e a observância dos princípios que regem as contratações públicas.

Brasília, 20 de abril de 2026.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES

Advogado OAB/PB 10.479
OAB/DF 84.327 (suplementar)

THAYSE CHRISTINE SOUZA DIAS

Advogada OAB/PB 19.764
OAB/DF 84.320 (suplementar)

CAMILA MADEIRO FROTA

Advogada OAB/CE 14.959

