



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 015/2026

Processo administrativo nº 644/2026

Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM A FINALIDADE DE IMPLEMENTAR AS MEDIDAS TÉCNICAS, ADMINISTRATIVAS E JURÍDICAS NECESSÁRIAS À REGULARIZAÇÃO DA POSSE DOS IMÓVEIS EM FAVOR DOS MORADORES DO NÚCLEO URBANO INFORMAL DENOMINADO JARDIM LAYR, MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES/SP.

Plataforma: Portal de Compras Públicas (www.portaldecompraspublicas.com.br). Sessão pública designada para 28 de outubro de 2026, às 9h.

Impugnante: INSTITUTO URB7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA. (CNPJ nº 47.316.645/0001-00)

DECISÃO

Vistos.

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao edital apresentada em 21 de outubro de 2026 por INSTITUTO URB7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 47.316.645/0001-00, nome fantasia URB7 de Regularização de Imóveis, com sede em Monte Mor/SP, por intermédio de seu sócio administrador, Sr. Luiz Sergio Melo Michalsky, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 22 do Edital. A peça volta-se contra os critérios de pontuação do quesito “Capacitação e Experiência da Proponente/Licitante – N4”, previsto no item 8.3 do Termo de Referência (Anexo II) e reproduzido no Quadro 4 do item 8.5.2.1 do Edital.

Em síntese, a impugnante sustenta que o objeto se restringe à regularização fundiária de um único núcleo urbano informal, o Jardim Layr, com área aproximada de 135.600 m² e estimativa de 315 lotes, quantitativo que afirma ter sido confirmado na resposta a pedido de esclarecimento de 15 de outubro de 2026, segundo a qual os 683 lotes correspondem ao projeto original do loteamento. Com base nesse dado, reputa desproporcional que o quesito N4, com 30 dos 100 pontos da Nota Técnica, gradue seus dois subquesitos, os atestados de coordenação de equipe multiprofissional e os atestados de execução de trabalho em regularização fundiária, segundo o número de núcleos ou empreendimentos regularizados, com 5 pontos para menos de 30, 10 pontos para 30 a 60 e 15 pontos para mais de 60. Afirma que a exigência seria de 30 a 60 vezes superior ao volume físico do objeto e que a aptidão técnica deveria ser aferida pela experiência em núcleos de dimensão e complexidade semelhantes.



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

A impugnante desenvolve o argumento em três frentes. Na primeira, aponta violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e invoca julgado do Tribunal de Contas da União relatado pelo Ministro Vital do Rêgo em 15/02/2023, que tratou de pontuação técnica excessiva e injustificada em concorrência de técnica e preço. Na segunda, alega restrição à competitividade e criação de barreira artificial de entrada em benefício de empresas com décadas de atuação ou de grandes conglomerados, em prejuízo de empresas novas ou de médio porte, situação que seria agravada pelo peso de 70% da Nota Técnica na Nota Final, a ponto de tornar irrelevantes a proposta de preço e a metodologia dos demais concorrentes. Cita, nesse ponto, os arts. 11 e 37 da Lei nº 14.133/2021, o art. 37, XXI, da Constituição Federal e julgados do TCU relatados pelos Ministros André de Carvalho (13/04/2021) e Benjamin Zymler (21/06/2023). Na terceira, sustenta que o critério, embora formalmente geral, compromete a impessoalidade e cria risco de direcionamento indireto, por converter a quantidade bruta de núcleos atendidos em fator decisivo de pontuação.

Requer, ao final: a) o recebimento e o processamento da impugnação; b) no mérito, o seu total acolhimento, com a retificação do Edital e do item 8.3 do Termo de Referência, para que as faixas do quesito N4 sejam reduzidas a patamares compatíveis com a regularização de um núcleo, sugerindo no corpo da peça faixas de 1, 2, 3 ou até 5 núcleos, ou para que a métrica seja convertida em parâmetros de complexidade e de quantidade de lotes regularizados; c) subsidiariamente, caso a análise não seja concluída antes da data da sessão pública, a concessão de efeito suspensivo ao certame, com base no item 22.6.1 do Edital; e d) a reabertura do prazo de apresentação das propostas, com a republicação do edital retificado, na forma do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do art. 7º, § 2º, do Decreto Municipal nº 24.608, de 20 de agosto de 2026, a área técnica desta Secretaria Municipal de Habitação Social e Regularização Fundiária, responsável pela elaboração do Termo de Referência, apresentou em 26 de outubro de 2026 manifestação técnica sobre as questões suscitadas, concluindo pelo não acolhimento da impugnação. Os fundamentos dessa manifestação se incorporam a esta decisão.

É o relatório. Passa-se a decidir.

II – DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação é tempestiva. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 22.2 do Edital, o pedido deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura da sessão pública. Designada a sessão para 28 de outubro de 2026, quarta-feira, às 9h, e computados regressivamente os dias úteis que a antecedem (27, 26 e 23 de outubro), o termo final recaiu em 23 de outubro de 2026, data que o próprio preâmbulo do Edital consigna, com limite às 23h59. A peça, datada e assinada digitalmente em 21 de outubro de 2026, quarta-feira, antecedeu



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

em quatro dias úteis a data da sessão (22, 23, 26 e 27 de outubro). A impugnação foi apresentada por meio do Portal de Compras Públicas, forma exclusiva prevista no item 22.3 do Edital.

Quanto à legitimidade, o art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e o item 22.2 do Edital reconhecem a qualquer pessoa a condição de parte legítima para impugnar o instrumento convocatório. A impugnante é sociedade empresária cuja denominação indica atuação em regularização fundiária, ramo compatível com o objeto, o que a situa como potencial licitante nos termos do item 4.1 do Edital. A peça não informa, porém, se a impugnante pretende participar do certame, nem traz qualquer dado sobre o seu próprio acervo técnico, como o número de núcleos que já regularizou. A omissão não afeta o conhecimento da impugnação, mas tem relevância na valoração da prova da alegada restrição à competitividade, examinada no item III.3.

A peça foi assinada digitalmente em 21 de outubro de 2026, com certificado ICP-Brasil emitido em nome da própria pessoa jurídica e com certificado do Sr. Luiz Sergio Melo Michalsky, nela qualificado como sócio administrador. Não veio acompanhada, porém, do contrato social ou do ato de designação do administrador, documentos que o item 22.9 do Edital exige para demonstrar os poderes de quem firma a petição em nome de empresa. A falha impede confirmar documentalmente a condição de administrador declarada na peça, mas não impede o conhecimento da impugnação. O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 reconhece a qualquer pessoa legitimidade para impugnar o edital, de modo que a peça seria conhecida ainda que imputada apenas ao signatário, e a assinatura com certificado da própria pessoa jurídica indica a autoria da empresa. A matéria diz respeito, ainda, à regularidade do edital, que a Administração tem o dever de examinar no exercício da autotutela (Súmula nº 473 do Supremo Tribunal Federal), e o seu exame interessa a todos os potenciais licitantes.

Conhece-se, pois, da impugnação, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, com a manutenção dos critérios de pontuação do quesito N4, pelas razões a seguir expostas.

III – DO MÉRITO

O exame do quesito impugnado depende da correta compreensão do objeto, pois é dele que se extrai a pertinência dos fatores de avaliação técnica (arts. 36, § 1º, e 37, I, da Lei nº 14.133/2021). O objeto da licitação é a regularização fundiária urbana de núcleo consolidado, atividade que envolve simultaneamente atuação jurídica, técnica, ambiental, administrativa e social, com análise dominial, levantamentos e estudos técnicos, elaboração de projetos, trabalho social, interação com o cartório de registro de imóveis e instrução de procedimentos administrativos e de titulação.

Trata-se de procedimento regido principalmente pela Lei Federal nº 13.465/2017, pelo Decreto Federal nº 9.310/2018 e pela legislação registrária, com repercussões urbanísticas, ambientais e patrimoniais permanentes. Eventuais erros técnicos na execução do objeto podem ir



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

além do retrabalho e ocasionar nulidade de registros imobiliários, impossibilidade de abertura de matrículas, responsabilização do Município perante terceiros e prejuízos patrimoniais irreversíveis aos beneficiários. A Administração tem, por isso, o dever de adotar cautelas adicionais na seleção de quem executará esses serviços com recursos públicos, que neste caso provêm do Contrato de Repasse nº TC 964748/2024/MCIDADES/CAIXA, com encaminhamento de todos os produtos à Caixa Econômica Federal mediante termo de aceite do Município (itens 4 e 13 do Termo de Referência).

Os dados do Termo de Referência dão a dimensão concreta do objeto. O núcleo tem cerca de 315 lotes em área aproximada de 135.600 m², números que serão aferidos no levantamento planialtimétrico e no cadastro social (item 5.1), e provém do loteamento Jardim Layr I, da década de 1950, inscrito sob o nº 81 no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Mogi das Cruzes nos termos do Decreto-Lei nº 58/1937, com 30 quadras e 683 lotes. A ocupação se deu em desacordo com o projeto aprovado e alcança áreas públicas. O núcleo é cortado pelo ribeirão Oropó, o que exige estudo técnico ambiental (art. 11, § 2º, da Lei nº 13.465/2017) e estudo técnico de situação de risco (art. 39) (itens 5.2, 5.3, 6.4 e 6.7). A execução se organiza em etapas sequenciais, do diagnóstico ao registro do projeto e à abertura das matrículas individuais, e cabe à contratada acompanhar o procedimento registral até o registro final (item 6.14, observação 1).

A Lei nº 14.133/2021 atribui ao processo licitatório o objetivo de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração (art. 11, I), o que pressupõe a adequada execução do contrato. É sob essa perspectiva que se examinam os argumentos da impugnante.

III.1 – Do conteúdo do quesito N4 e da premissa fática da impugnação

A impugnação parte da afirmação de que “a obtenção da pontuação técnica no quesito N4 exige a comprovação de regularização em dezenas de núcleos”. O texto do Edital não confirma a premissa. O Quadro 4 do item 8.5.2.1 do Edital, que reproduz o item 8.3 do Termo de Referência, tem a seguinte redação:

Item	Pontuação
CAPACITAÇÃO E EXPERIÊNCIA DA PROPONENTE/LICITANTE – N.4	30
Atestados de Coordenação de equipe multiprofissional para desenvolvimento de trabalho interdisciplinar de campo.*	15
Execuções de regularizações de interesse social em menos de 30 núcleos/empreendimentos	05
Execuções de regularizações de interesse social entre 30 a 60 núcleos/empreendimentos	10
Execuções de regularizações de interesse social em mais de 60 núcleos/empreendimentos	15
Atestados de execução de Trabalho em Regularização Fundiária*	15
Execuções de regularizações de interesse social em menos de 30 núcleos/empreendimentos	05
Execuções de regularizações de interesse social entre 30 a 60 núcleos/empreendimentos	10



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

Item	Pontuação
Execuções de regularizações de interesse social em mais de 60 núcleos/empreendimentos	15

O item 8.5.2.2 do Edital, a que remete o asterisco, define o meio de prova:

“8.5.2.2 - A experiência da Licitante deverá ser comprovada por meio da apresentação de atestado(s) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, expedido(s) pela entidade profissional competente (registro do sistema CREA-CONFEA/CAU), ou projetos de regularização fundiária elaborados, acompanhados das respectivas ART/RRT e da comprovação de efetivação da Reurb em Cartório de Registro de Imóveis.”

A primeira faixa de cada subquesto contempla a comprovação de execuções em menos de 30 núcleos ou empreendimentos. Nela se enquadra a licitante que demonstre a regularização de um único núcleo. Quem comprovar uma execução em cada subquesto obtém 10 dos 30 pontos do quesito, e as faixas seguintes graduam a pontuação de quem demonstre experiência mais extensa. O Edital não condiciona a pontuação no quesito N4 à comprovação de dezenas de núcleos. Essa quantidade é necessária somente para as duas faixas superiores de cada subquesto.

A segunda correção diz respeito à natureza do quesito. Os critérios estabelecidos no quesito N4 possuem finalidade classificatória, destinando-se à avaliação e à valoração da experiência da proponente para fins de composição da nota técnica, e não constituem, por si sós, requisitos eliminatórios de habilitação. A obtenção de pontuação inferior ou a não obtenção da pontuação máxima nesse quesito não implica a desclassificação da licitante, desde que atendidas as demais exigências previstas no Edital e observadas as regras aplicáveis ao julgamento das propostas. O Edital não fixa nota técnica mínima, e as hipóteses de desclassificação do item 9.2 não incluem a pontuação obtida em qualquer quesito.

A impugnante trata o quesito como se fosse exigência de qualificação técnica e lhe aplica o parâmetro próprio da habilitação. Daí a comparação segundo a qual as faixas seriam de 30 a 60 vezes superiores ao volume físico do objeto. A comparação é imprópria por duas razões. A correspondência quantitativa com o objeto, limitada a 50% das parcelas de maior relevância, é regra que o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece para os atestados exigidos na habilitação, e a habilitação deste certame não impõe quantitativo mínimo de lotes ou de núcleos, limitando-se a exigir experiência em elaboração de projetos de regularização fundiária e em serviços de características semelhantes ao objeto, comprovada por atestados (item 10.13.1, alíneas “e” e “f”, do Edital). Por outro lado, o número de núcleos indica quantos procedimentos de regularização a licitante conduziu, cada qual com sua própria situação dominial, urbanística, ambiental e registral, grandeza distinta do volume físico de trabalho a que a impugnante o compara, como se examina no item III.2.



Corrigida a premissa, a alegação de que o quesito exige dezenas de núcleos perde o seu suporte. Resta saber se a gradação adotada guarda pertinência com o objeto e se o peso atribuído a ela é proporcional, o que se examina a seguir.

III.2 – Da pertinência e da proporcionalidade da gradação por número de núcleos

O critério de técnica e preço existe para distinguir propostas acima do mínimo. O art. 36, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina a sua adoção quando “a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração”, e o art. 37, I, inclui entre os fatores de julgamento a “verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados”. A pontuação técnica valora, por definição, aquilo que excede o necessário à execução, patamar que se fixa na habilitação. Exigir que a faixa máxima de pontuação corresponda à dimensão do objeto equivaleria a fundir as duas fases e a esvaziar o quesito.

A escolha dos fatores de avaliação cabe à Administração, desde que motivada no planejamento. O Tribunal de Contas da União assentou que o gestor pode, à vista das peculiaridades da contratação, adotar apenas um ou mais dos quesitos do art. 37, justificando tecnicamente a opção na fase de planejamento, para evitar critérios desnecessários (Acórdão nº 28/2026 – Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira). A justificativa existe nos autos. O Anexo IV do Edital, elaborado com referência ao art. 18, IX, da Lei nº 14.133/2021, registra que o quesito N4 busca comprovar a experiência institucional da empresa em projetos similares, para assegurar que a contratada tenha histórico comprovado de atuação e resultados em regularização fundiária. Acrescenta que os atestados de coordenação de equipe multiprofissional demonstram a capacidade de gerenciar grupos técnicos multidisciplinares e que a execução prévia de regularizações de interesse social comprova a experiência prática da proponente com a realidade de comunidades e núcleos urbanos informais.

O mesmo Anexo IV registra elemento concreto da experiência desta Secretaria. Em convênio anterior com o Programa Cidade Legal, do Governo do Estado de São Paulo, produtos elaborados por empresas contratadas não atenderam aos padrões mínimos de qualidade, o que levou à inutilização de produtos, a erros no projeto de regularização e à necessidade de retrabalho pela equipe técnica da Secretaria, com ônus para a Administração. O peso atribuído à experiência comprovada da licitante responde a falha efetivamente verificada na execução de objeto semelhante.

Na pontuação técnica, a proporcionalidade se afere pela pertinência do fator avaliado com o objeto, pelo peso que lhe é atribuído e pela sua aptidão para distinguir propostas de forma objetiva. A quantidade de núcleos ou empreendimentos anteriormente atendidos constitui



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

parâmetro de avaliação da experiência acumulada pela empresa, e sua valoração deve observar a pertinência com o objeto licitado e a justificativa técnica que fundamentou a definição dos critérios editalícios. As duas condições estão presentes. A Lei nº 13.465/2017 estrutura a Reurb por núcleo urbano informal, em fases sucessivas que vão do requerimento e do processamento administrativo, com prazo para manifestação dos titulares de direitos reais e dos confrontantes, à elaboração do projeto, à decisão da autoridade competente, à expedição da Certidão de Regularização Fundiária e ao seu registro (art. 28). Cada núcleo em que a licitante executou regularização de interesse social corresponde a um procedimento próprio, com situação dominial, urbanística, ambiental e registral própria. O item 8.5.2.2 do Edital reforça a ligação com o resultado, pois, quando a prova se faz por projetos, exige a comprovação de efetivação da Reurb no Registro de Imóveis.

O número de núcleos indica, por isso, a diversidade de situações que a licitante já enfrentou, e é essa diversidade que o objeto exige. O Jardim Layr reúne loteamento inscrito sob o regime do Decreto-Lei nº 58/1937, ocupação em desacordo com o projeto aprovado, ocupação de áreas públicas, curso d'água com incidência de Área de Preservação Permanente e necessidade de estudo de risco. A empresa que conduziu regularizações em muitos núcleos tem maior probabilidade de já ter lidado com combinações semelhantes de problemas, informação que o número de lotes de um único núcleo, por maior que seja, não oferece.

Quanto à aptidão para distinguir propostas, as faixas são numéricas, definidas previamente e verificáveis pela contagem dos núcleos comprovados na forma do item 8.5.2.2. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem exigido que a avaliação técnica contenha faixas de pontuação que orientem a comissão julgadora e permitam aos interessados anteverem, com razoável grau de previsibilidade, como suas propostas serão avaliadas (TC-019869.989.25-1, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 10/12/2025). O quesito N4 atende a essa diretriz. O peso do quesito na nota final é examinado no item III.3.

As alternativas propostas pela impugnante confirmam a pertinência da métrica. Embora sustente que a capacidade técnica não decorre da mera quantidade de núcleos executados, a impugnante propõe faixas de 1, 2, 3 ou até 5 núcleos, ou uma métrica baseada na quantidade de lotes regularizados. Nas duas formulações, a experiência continua medida por quantidade acumulada. A divergência fica restrita ao patamar das faixas, e a alegação de impertinência do critério cai por consequência.

O patamar sugerido esvaziaria o quesito. Uma escala limitada a cinco núcleos atribuiria a mesma nota à licitante com cinco e à licitante com cem regularizações executadas, e a pontuação passaria a reproduzir o juízo de suficiência já realizado na habilitação. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assinalou que o critério de técnica e preço só se legitima quando as complexidades do objeto se convertem em espaço legítimo de diferenciação técnica, acompanhado de métrica objetiva de superioridade (TC-015933.989.24-6, Primeira Câmara, Rel. Cons. Wagner de



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

Campos Rosário, sessão de 10/02/2026). Retirar do quesito N4 a capacidade de diferenciar as licitantes conduziria ao resultado que esse precedente censura.

A métrica de lotes também não se ajusta ao objeto. O quantitativo de 315 lotes é estimativa, a ser confirmada no levantamento planialtimétrico e no cadastro social (item 5.1 do Termo de Referência e resposta ao pedido de esclarecimento de 15 de outubro de 2026, nos termos reproduzidos na impugnação). Os riscos deste contrato se concentram no ciclo procedimental da Reurb, com a análise dominial, os estudos ambiental e de risco e o registro, e o volume de lotes de um mesmo procedimento pouco informa sobre a variedade de situações enfrentadas. A conversão para “parâmetros de complexidade”, por sua vez, obrigaria a comissão a julgar a semelhança entre núcleos sem critério verificável. O Tribunal de Contas da União considerou irregular exigir, para fins de qualificação técnico-operacional, comprovação de aptidão para serviços de complexidade equivalente sem delimitação, de modo claro e verificável, das características mínimas, por facultar avaliações discricionárias incompatíveis com o julgamento objetivo (Acórdão nº 1742/2026 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). O mesmo raciocínio se aplica à pontuação técnica, igualmente sujeita ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

O precedente do Tribunal de Contas da União invocado pela impugnante, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo em 15/02/2023, não se aplica ao caso. A ementa transcrita na peça mostra que o Tribunal examinou a adoção indevida da concorrência de técnica e preço para serviços que admitiam pregão, e foi nesse contexto que qualificou a pontuação técnica como excessiva e injustificada. No presente certame, a premissa é diversa. A parcela preponderante do objeto, correspondente a 73,30% do valor estimado no Quadro de Composição do Investimento (Anexo 1 do Termo de Referência), consiste em levantamentos, estudos técnicos e projetos, a saber, cartografia básica (28,50%), projeto de obras e serviços de infraestrutura essencial (19,39%), estudo técnico de áreas de risco (12,14%), projeto de regularização fundiária (8,06%) e estudo técnico ambiental (5,22%). São serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, “a”, da Lei nº 14.133/2021), para os quais o art. 37, § 2º, determina o julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço quando o valor estimado supera o limite ali fixado, o que ocorre com o valor de R\$ 785.228,41, mesmo após as atualizações anuais promovidas por decreto federal. A avaliação técnica decorre da lei, e os critérios adotados têm justificativa registrada no Anexo IV.

Mantém-se, pois, a gradação do quesito N4.

III.3 – Da alegada restrição à competitividade e do peso do quesito na nota final

A impugnante afirma que as faixas do quesito N4 criam barreira artificial de entrada, que beneficiaria “unicamente empresas que atuam há décadas no setor ou grandes conglomerados”. A afirmação não vem acompanhada de levantamento de mercado, de comparação



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

com editais de objeto semelhante, de indicação de quantas empresas alcançariam cada faixa ou de qualquer outro elemento de fato. Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, e cabe a quem alega o caráter restritivo de uma cláusula demonstrar o fato em que apoia a alegação. Afirmiação genérica não transfere esse ônus à Administração. Como registrado no item II, a impugnante tampouco informa quantos núcleos já regularizou ou em que faixa se enquadraria, dado de que dispõe e que permitiria aferir em concreto o prejuízo alegado.

A pontuação também não impede a participação de nenhum interessado. Os argumentos apresentados pela impugnante, isoladamente, não demonstram que a aplicação do quesito N4 implique necessariamente a desclassificação de empresas que não alcancem a pontuação máxima, tampouco afastam, por si sós, a possibilidade de avaliação comparativa da experiência das proponentes segundo os parâmetros estabelecidos no Edital. A vedação do art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021 alcança cláusulas que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame. Distinguir as propostas pela experiência comprovada de cada licitante é a função que o art. 37, I, atribui ao julgamento por técnica e preço e não se confunde com a restrição que o art. 9º proíbe.

O exame quantitativo afasta a alegação de que o quesito N4 torna irrelevantes a metodologia e a proposta de preço dos demais concorrentes. A Nota Técnica soma 100 pontos, distribuídos entre Conhecimento do Problema (N1, 20 pontos), Plano de Trabalho e Metodologia (N2, 30 pontos), Equipe Técnica (N3, 20 pontos) e Capacitação e Experiência da Proponente (N4, 30 pontos), e a Nota Final é calculada pela fórmula $NF = (0,7 \times NT) + (0,3 \times NC)$ (itens 8.5.2.3 e 8.9.2 do Edital). O quesito N4 responde, no máximo, por 21 dos 100 pontos da Nota Final. A licitante que comprove uma execução em cada subquesito obtém desde logo 10 pontos, equivalentes a 7 pontos da Nota Final, e a parcela que depende das faixas de 30 a 60 e de mais de 60 núcleos corresponde a 20 pontos da Nota Técnica, ou 14 pontos da Nota Final. Os quesitos N1 e N2, que avaliam o conhecimento da realidade local, a metodologia e o plano de trabalho, somam 50 pontos da Nota Técnica, ou 35 pontos da Nota Final, duas vezes e meia a parcela graduada do quesito N4. Juntos, esses dois quesitos pesam mais do que todo o quesito impugnado, e a licitante enquadrada na faixa inicial do N4 pode superar concorrente mais experiente com desempenho melhor nos quesitos qualitativos.

O peso de 70% atribuído à proposta técnica, que a impugnante aponta como agravante, decorre do art. 37, § 2º, II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável aos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual descritos no item III.2, e está motivado no item 8.9.1 do Edital. Esta Administração não poderia revê-lo em resposta à impugnação. A relação entre as notas técnica e comercial depende, ademais, da fórmula da Nota Comercial prevista no item 8.8.1, que não foi impugnada, e a peça não apresenta simulação que demonstre a alegada irrelevância da proposta de preço. A alegação permanece no plano abstrato.



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

Os precedentes do Tribunal de Contas da União citados nesse ponto tratam de situações diversas. O julgado relatado pelo Ministro André de Carvalho em 13/04/2021, segundo a ementa transcrita na peça, examinou a adoção desproporcional de técnica e preço para serviços comuns e critérios de classificação baseados em quantidade mínima de empregados e em contratos em vigor. O quesito N4 pontua execuções de regularização de interesse social, comprovadas por atestados registrados no sistema CONFEA/CREA ou no CAU, ou por projetos acompanhados de ART ou RRT e da efetivação da Reurb no Registro de Imóveis (item 8.5.2.2), sem qualquer relação com o porte do quadro de pessoal ou com contratos em curso. O julgado relatado pelo Ministro Benjamin Zymler em 21/06/2023 tratou de critérios subjetivos de julgamento das propostas técnicas e de critérios que tornavam irrisória a proposta de preço, em processo que apurou também combinação de preços e apresentação de propostas de cobertura. As faixas do quesito N4 são numéricas e verificáveis por contagem, sem margem para avaliação subjetiva, e o seu peso foi examinado acima.

As empresas de menor porte contam, ainda, com mecanismos do próprio Edital. O certame assegura tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive a preferência de contratação nos casos de empate ficto (itens 4.2, 9.3 e 9.4, alínea “b”), e admite a participação em consórcio (itens 4.4 e 10.8), alternativa disponível às empresas que pretendam reunir esforços para a disputa.

Afastada a alegação de restrição indevida à competitividade, mantém-se o quesito.

III.4 – Da alegada ofensa à impessoalidade e do risco de direcionamento

A pontuação técnica deve ser atribuída de acordo com os critérios objetivos previamente estabelecidos no instrumento convocatório, mediante análise da documentação apresentada por cada participante e em observância aos princípios da isonomia, da impessoalidade e do julgamento objetivo. O quesito N4 atende a essas condições. As faixas foram fixadas no Edital antes da apresentação das propostas, aplicam-se a todas as licitantes e são aferidas pelos documentos definidos no item 8.5.2.2, sem espaço para juízo de conveniência da comissão.

A impugnante admite que a regra é formalmente geral e sustenta que seria materialmente direcionadora. Para tanto, precisaria indicar quem seria beneficiado e de que modo a disciplina do certame conduziria a esse resultado, o que não faz. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assentou que alegações de direcionamento, dada a sua gravidade, não se presumem nem se extraem da simples soma de exigências editalícias isoladas, e reclamam demonstração objetiva de vínculo entre a disciplina do certame e o resultado obtido em concreto (TC-022045.989.25-8, Tribunal Pleno, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 08/04/2026). A peça não aponta empresa, grupo econômico ou perfil de mercado que reúna, com exclusividade, as condições para as faixas superiores.



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

A estrutura da proposta técnica indica, ao contrário, cláusula de aplicação geral. A mesma escala de três faixas se repete nos dois subquesitos do quesito N4, e a lógica de valorar a experiência acumulada por faixas objetivas aparece também no quesito N3, que pontua o tempo de experiência do Coordenador Geral (entre 10 e 15 anos ou mais de 15 anos) e dos profissionais de nível superior pleno (entre 5 e 8 anos ou mais de 9 anos). Um critério concebido para favorecer determinado competidor dificilmente se repetiria, com o mesmo desenho, em quesitos distintos, aplicáveis tanto à empresa quanto aos profissionais da equipe. O Tribunal de Contas da União assentou que a qualificação operacional da licitante deve ser aferida por parâmetros objetivos relacionados à sua experiência pregressa e à complexidade do objeto (Acórdão nº 2215/2026 – Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia). É a experiência pregressa, em serviço da mesma natureza do objeto, que o quesito N4 mede.

As alternativas sugeridas pela impugnante, por sua vez, enfraqueceriam a impessoalidade que ela invoca. A avaliação da semelhança de dimensão e de complexidade entre núcleos dependeria de juízo da comissão sobre cada atestado, ao passo que a contagem de núcleos dispensa apreciação subjetiva, como exposto no item III.2.

Mantém-se o quesito, também sob esse fundamento.

IV – DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO E DE REABERTURA DO PRAZO

O pedido de efeito suspensivo foi formulado em caráter subsidiário e condicionado à hipótese de a análise da impugnação não ser concluída antes da data da sessão pública. A presente decisão é proferida em 27 de outubro de 2026, antes da sessão designada para 28 de outubro de 2026, às 9h, e a condição não se verificou. O pedido fica prejudicado. De todo modo, o item 22.6.1 do Edital reserva o efeito suspensivo a hipóteses excepcionais e motivadas, e a impugnação não aponta risco concreto que o justificasse.

O pedido de reabertura do prazo, com republicação do Edital, pressupõe a retificação pretendida no mérito. O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que “eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas”. O Edital adota o mesmo critério. O item 22.5 prevê a definição de nova data apenas quando acolhida a impugnação, e o item 22.6 estabelece que as impugnações não suspendem os prazos do certame, salvo quando se amoldarem ao art. 55, § 1º. Negado provimento à impugnação, não há modificação do Edital, e falta o pressuposto de ambas as medidas.

A consignação constante da alínea “d” do dispositivo não altera essa conclusão. Ela tem natureza interpretativa e apenas declara o alcance da expressão “menos de 30 núcleos/empreendimentos”, já constante do Quadro 4 do item 8.5.2.1, em conformidade com o



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

item 24.6 do Edital, segundo o qual as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados. Os quesitos, os pesos, as faixas e os meios de prova permanecem os mesmos, e nenhuma licitante precisará modificar a proposta técnica elaborada com base no texto vigente. A divulgação desta decisão no Portal de Compras Públicas, no Portal Nacional de Contratações Públicas e no sítio eletrônico oficial do Município, antes da sessão, dá a todos os interessados conhecimento uniforme dessa interpretação (art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e itens 22.4 e 22.8 do Edital).

Concorre para essa conclusão razão de ordem prática, que o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 manda considerar ao remeter à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, a decisão administrativa não pode apoiar-se em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as suas consequências práticas. A suspensão do certame ou a reabertura integral do prazo adiariam a contratação de serviço custeado com recursos de contrato de repasse e destinado à regularização fundiária dos moradores do Jardim Layr, sem qualquer ganho de competitividade, já que as regras do certame permanecem inalteradas.

Julga-se prejudicado, pelas razões expostas, o pedido subsidiário de efeito suspensivo, e indefere-se o pedido de republicação do Edital com reabertura do prazo de apresentação das propostas, mantida a sessão pública designada para 28 de outubro de 2026, às 9h.

V – DA CONCLUSÃO E DA DECISÃO

Ante o exposto, e considerando que o quesito N4 tem natureza classificatória, não fixa nota mínima e atribui pontuação à licitante que comprove a regularização de um único núcleo, de modo que a exigência de dezenas de núcleos afirmada na impugnação não corresponde ao texto do Edital; que a correspondência quantitativa com o objeto é parâmetro do art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 para os atestados de habilitação, ao passo que a pontuação técnica avalia, nos termos do art. 36, § 1º, a qualidade das propostas que superam os requisitos mínimos; que a contagem de núcleos mede procedimentos de Reurb efetivamente executados, cada qual com situação dominial, urbanística, ambiental e registral própria, e tem motivação expressa no Anexo IV do Edital, inclusive a experiência negativa desta Secretaria no Programa Cidade Legal; que as alternativas propostas pela impugnante preservam a métrica quantitativa que ela própria critica e, no caso das faixas de até cinco núcleos, eliminariam a diferenciação que justifica o critério de técnica e preço, enquanto a métrica por complexidade reduziria a objetividade do julgamento; que a alegada restrição à competitividade não veio acompanhada de qualquer elemento de prova e que a parcela graduada do quesito N4 corresponde a 20 pontos da Nota Técnica, inferior aos 50 pontos atribuídos ao conhecimento do problema e à metodologia; que o peso de 70% da proposta técnica decorre do art. 37, § 2º, II, da Lei nº 14.133/2021; que alegações de direcionamento exigem demonstração objetiva, ausente nos autos, e que a gradação por faixas objetivas se repete nos quesitos N3 e N4;



MOGI DAS CRUZES

PREFEITURA MUNICIPAL

e que esta decisão não modifica o Edital, o que afasta a reabertura de prazos à luz do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 22.5 e 22.6 do Edital, **DECIDE-SE**:

a) **CONHECER** da impugnação, por tempestiva e por ser parte legítima qualquer pessoa, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 22.2 do Edital, não obstante a ausência do contrato social exigido pelo item 22.9;

b) **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantidos os critérios e as faixas de pontuação do quesito “Capacitação e Experiência da Proponente/Licitante – N4”, constantes do Quadro 4 do item 8.5.2.1 do Edital e do item 8.3 do Termo de Referência (Anexo II);

c) **JULGAR PREJUDICADO** o pedido subsidiário de efeito suspensivo, por ter sido a impugnação decidida antes da sessão pública, e **INDEFERIR** o pedido de republicação do Edital com reabertura do prazo de apresentação das propostas, mantida a sessão pública designada para 28 de outubro de 2026, às 9h, no Portal de Compras Públicas;

d) **CONSIGNAR**, com efeito vinculante para todos os licitantes e para o julgamento das propostas técnicas, que a faixa “menos de 30 núcleos/empreendimentos” de cada subquesto do quesito N4 compreende a comprovação de execução de regularização fundiária de interesse social em 1 (um) a 29 (vinte e nove) núcleos ou empreendimentos, de modo que a licitante que comprovar, na forma do item 8.5.2.2 do Edital, ao menos uma execução receberá 5 (cinco) pontos no respectivo subquesto;

e) **DETERMINAR** a juntada desta decisão aos autos do Processo Administrativo nº 644/2026 e sua divulgação no Portal de Compras Públicas, no Portal Nacional de Contratações Públicas e no sítio eletrônico oficial do Município, na forma do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 22.4 e 22.8 do Edital, dando-se ciência à impugnante.

Publique-se e cumpra-se.

Mogi das Cruzes, 27 de outubro de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **ROMILDO DE PINHO CAMPELLO**
Data: 27/10/2026 15:09:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

ROMILDO DE PINHO CAMPELLO

Secretário de Habitação Social e Regularização Fundiária