

Impugnação ao Edital

Concorrência Eletrônica nº 002/2026

UASG Nº 926309 (Concorrência Eletrônica Nº 90002/2026)

Objeto: Elaboração da revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB, do município de São Carlos - SP, com a disponibilização de mão de obra de profissionais especializados para o desenvolvimento dos produtos e serviços.

Processo licitatório nº 0195/2026.

Impugnação apresentada:

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que está sendo apresentada dentro do prazo previsto no item 10.1 do edital e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa a faculdade de impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou solicitar esclarecimentos sobre os seus termos, até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

O Edital da Concorrência Eletrônica nº 002/2026 fixou a data de abertura da sessão pública para o dia 30/07/2026, de modo que o presente protocolo se dá em prazo hábil, atendendo integralmente à exigência legal.

Assim, requer-se o conhecimento e processamento da presente impugnação, por ter sido formulada tempestivamente e em conformidade com a legislação vigente.

II – DOS FATOS

O SAAE de São Carlos promove a Concorrência Eletrônica nº 002/2026 visando à contratação de empresa especializada para elaboração da revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB do Município de São Carlos/SP, com a disponibilização de mão de obra de profissionais especializados para o desenvolvimento dos produtos e serviços.

O edital indica como objeto central a elaboração da revisão e atualização do PMSB, instrumento de planejamento setorial que deverá contemplar diagnóstico, prognóstico, consolidação do Plano, cadernos setoriais, oficinas temáticas, audiências públicas, documentação técnica de apoio à obtenção de recursos e demais produtos necessários à formulação das diretrizes municipais de saneamento.

Após análise do instrumento convocatório, verificam-se disposições que podem comprometer os princípios da legalidade, competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade e julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere:

- à vedação não justificada à participação de empresas reunidas em consórcio;
- à exigência de comprovação cumulativa de experiência nos quatro eixos do saneamento, sem admissão expressa do somatório de atestados;

- à adoção de critérios de pontuação técnica baseados em tempo de formação e titulação acadêmica, sem demonstração de pertinência proporcional com o objeto;
- à atribuição de pontuação técnica à experiências operacionais ou acessórias que não correspondem ao núcleo do objeto licitado; e
- à existência de inconsistência terminológica pontual no item 2.1 do edital.

III – DA VEDAÇÃO NÃO JUSTIFICADA À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

O item 2.7 do edital elenca as hipóteses de impedimento de participação no certame e, em seu item 2.7.11, veda a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio.

A vedação, contudo, não se mostra compatível com a regra estabelecida no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, segundo a qual, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, a pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as normas previstas no próprio dispositivo legal.

O regime legal, portanto, parte da admissibilidade da participação consorciada, atribuindo à Administração o ônus de justificar, de forma técnica e concreta, eventual restrição. A simples previsão editalícia de vedação, desacompanhada de motivação específica e proporcional, não se mostra suficiente para afastar a regra legal de ampla participação.

No presente caso, a vedação foi estabelecida de forma objetiva no edital, sem que se identifique motivação técnica específica apta a demonstrar porque a participação consorciada seria incompatível com o objeto, o valor estimado ou a forma de execução da contratação.

Ainda que o objeto envolva diferentes áreas do saneamento básico e demande equipe multidisciplinar, esse aspecto, por si, não autoriza a vedação. Ao contrário, reforça a necessidade de motivação concreta caso a Administração opte por afastar a participação de consórcios.

Diante disso, ausente justificativa técnica específica que demonstre a incompatibilidade da participação consorciada com o objeto licitado, a restrição prevista no item 2.7.11 viola a lei e deve ser revista, em prestígio à competitividade, à isonomia e à seleção da proposta mais vantajosa.

IV – DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO CUMULATIVA DE EXPERIÊNCIA E DA NECESSIDADE DE ADMISSÃO DO SOMATÓRIO DE ATESTADOS

O item 7.9.3 do edital, relativo à capacidade técnica, exige atestado técnico-operacional em nome do concorrente e atestado técnico-profissional acervado em nome do profissional, ambos voltados à comprovação de experiência na execução de Plano Municipal de Saneamento contemplando, em conjunto, os eixos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos.

A exigência de experiência nos quatro eixos do saneamento é compreensível em razão do objeto licitado. O ponto que merece revisão reside na forma como a exigência foi redigida, pois a referência à comprovação “em conjunto” pode ser interpretada como imposição de comprovação concentrada e cumulativa, sem admissão expressa do somatório de atestados aptos a demonstrar, de maneira integrada, a experiência da licitante e de sua equipe nas diferentes parcelas relevantes do objeto.

Tal interpretação restringe desnecessariamente o universo de competidores, sobretudo em objeto de natureza multidisciplinar, no qual é comum que a experiência técnica seja demonstrada por meio de trabalhos distintos, mas complementares, envolvendo os diversos componentes do saneamento básico.

A orientação consolidada do Tribunal de Contas da União é no sentido de que o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional constitui a regra, sendo sua vedação medida excepcionalíssima, admitida apenas quando técnica e inequivocamente demonstrada nos autos. Nesse sentido, no Acórdão nº 2.839/2025 – Plenário, o TCU consignou:

“A jurisprudência deste Tribunal é pacífica e reiterada no sentido de que o somatório de atestados para fins de qualificação técnico-operacional é a regra, com vistas a ampliar a competitividade dos certames. Sua vedação é, dessa forma, medida excepcionalíssima, justificável apenas em situações em que fique técnica e inequivocamente demonstrado que a execução conjunta ou em maior escala do serviço em questão alteraria sua natureza e elevaria sua complexidade a patamar tal que a experiência em projetos menores, mesmo que somada, não se mostraria suficiente para garantir a aptidão da empresa. Essa justificativa, por sua natureza restritiva, deve ser robusta, detalhada e constar dos atos preparatórios da licitação, conforme se depreende dos Acórdãos 2.387/2014, 1.095/2018, 2.291/2021, 1.153/2024 e 1.466/2025, todos do Plenário.” (g.n)

Ainda que o precedente se refira expressamente à qualificação técnico-operacional, sua razão de decidir reforça a necessidade de motivação robusta para qualquer restrição à forma de comprovação da experiência técnica, especialmente em certames cujo objeto envolve múltiplas parcelas e áreas de especialidade.

No caso concreto, não se identifica, no edital, justificativa técnica suficiente para impedir que a licitante comprove a experiência exigida mediante somatório de atestados, desde que estes demonstrem, em conjunto, a execução de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto licitado.

Assim, requer-se a retificação do edital para esclarecer expressamente a possibilidade de somatório de atestados, tanto para a capacidade técnico-operacional quanto para a técnico-profissional, desde que comprovada a experiência nas parcelas relevantes do objeto, sem prejuízo da aferição da pertinência, compatibilidade e suficiência técnica dos documentos apresentados.

V – DA INADEQUAÇÃO DA PONTUAÇÃO BASEADA EXCLUSIVAMENTE NO TEMPO DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

O edital estabelece, na Tabela 4, pontuação técnica baseada no tempo de formação dos profissionais integrantes da equipe técnica, nos seguintes termos:

Tempo de Formação	Nota máxima NT3b
Maior ou igual a 10 anos	10

Maior ou igual a 7 até 10 anos	9
Maior ou igual a 5 até 7 anos	7
Menos de 5 anos	5

Ocorre que tempo de formação não se confunde com experiência profissional efetiva. A mera antiguidade do diploma, considerada isoladamente, não constitui indicador técnico suficiente para aferir a capacidade de execução dos serviços licitados, especialmente quando desacompanhada da comprovação de participação em trabalhos similares.

Profissionais com menor tempo de formação podem possuir experiência comprovada, atual e diretamente relacionada ao objeto, ao passo que profissionais formados há mais tempo podem não deter vivência específica na elaboração ou revisão de PMSB. O critério, tal como redigido, não avalia a efetiva capacidade técnica, mas apenas o decurso temporal desde a graduação.

Ao atribuir pontuação relevante com base exclusivamente no tempo de formação, o edital cria fator de diferenciação que não guarda correlação objetiva e proporcional com a qualidade da execução do PMSB, contrariando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da competitividade e do julgamento objetivo.

Dessa forma, o critério deve ser excluído ou revisto, de modo que eventual pontuação relacionada à experiência profissional seja vinculada a trabalhos efetivamente executados e comprovados, pertinentes e compatíveis com o objeto licitado, e não apenas à data de formação dos profissionais.

VI – DA PONTUAÇÃO EXCESSIVA ATRIBUÍDA À TITULAÇÃO ACADÊMICA

O edital também estabelece, na Tabela 5, pontuação para formação acadêmica da equipe técnica, atribuindo 1 ponto à graduação, 3 pontos à especialização, 6 pontos ao mestrado e 10 pontos ao doutorado.

Formação acadêmica	Pontuação máxima
Graduação	1
Especialização	3
Mestrado	6
Doutorado	10

A qualificação acadêmica pode ser considerada elemento complementar de avaliação técnica, desde que demonstrada sua pertinência com o objeto e desde que o peso atribuído seja proporcional à sua contribuição para a execução contratual.

No presente caso, contudo, não há no edital justificativa técnica que demonstre que a obtenção de títulos acadêmicos de mestrado ou doutorado possua relação direta, necessária e proporcional com a qualidade da elaboração da revisão e atualização do PMSB.

A elaboração de PMSB constitui atividade predominantemente técnica e profissional, cuja qualidade decorre, sobretudo, da experiência comprovada em planejamento, diagnóstico,

prognóstico, estruturação de metas, formulação de programas e consolidação de políticas públicas de saneamento básico.

Ao conferir peso elevado à titulação acadêmica, sem demonstração de sua indispensabilidade ou pertinência específica, o edital cria vantagem artificial para determinados perfis profissionais, em detrimento da efetiva experiência técnica relacionada ao objeto licitado.

Assim, requer-se a revisão do critério, para que eventual pontuação por formação acadêmica seja tratada de forma complementar e proporcional, sem prevalecer sobre a experiência técnica efetivamente comprovada em trabalhos similares.

VII – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE POR MEIO DE CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA DESPROPORCIONAIS AO OBJETO

Enquanto a restrição à participação consorciada diz respeito às condições de acesso ao certame, o presente tópico trata especificamente dos critérios de pontuação técnica utilizados para valorar a experiência da empresa e da equipe técnica.

O objeto licitado não consiste na operação de sistemas de saneamento, na manutenção de unidades operacionais ou na execução direta de intervenções de eficiência energética. Trata-se da elaboração da revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, instrumento de planejamento que deve contemplar, em síntese, diagnóstico da situação dos serviços, objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para universalização, programas, projetos e ações necessários ao atingimento das metas, ações para emergências e contingências e mecanismos de avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações previstas.

Embora o Termo de Referência contenha atividades de diagnóstico da situação dos sistemas, inclusive quanto às condições operacionais das infraestruturas existentes e à eficiência energética das unidades operacionais, tais atividades se inserem como etapas instrumentais do PMSB, voltadas a subsidiar o planejamento, a definição de metas e a recomendação de ações futuras.

Não se nega que conhecimentos relacionados à operação, manutenção e eficiência energética possam contribuir para a adequada compreensão da realidade local. O vício reside, contudo, na forma e na intensidade com que tais experiências foram incorporadas aos critérios de pontuação técnica destinados à comprovação da experiência da empresa e da equipe técnica, como fatores relevantes de classificação, sem demonstração suficiente de sua indispensabilidade ou proporcionalidade em relação ao núcleo do objeto licitado.

Com efeito, a Tabela 2 atribui pontuação à experiência da empresa em “elaboração de estudos de energia reativas e proposição de melhorias corretivas visando a eficiência energética” e em “operação e manutenção em sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário”. Já a Tabela 3 valoriza experiências da equipe técnica em operação e manutenção de sistemas, operação de ETA/ETE, remoção e desaguamento de lodo e estudos de energia reativa.

Tais critérios deslocam o foco da avaliação técnica da efetiva capacidade de elaboração do PMSB para experiências específicas de natureza operacional, eletromecânica ou de engenharia aplicada, que, embora possam ser complementares ao diagnóstico, não correspondem ao objeto central da contratação.

Na prática, o edital acaba por favorecer empresas com atuação direta na operação e manutenção de sistemas de saneamento ou em estudos específicos de eficiência energética, em detrimento de empresas especializadas em planejamento, estudos técnicos, planos municipais e estruturação de políticas públicas de saneamento básico.

A consequência é a restrição indevida do universo de competidores, mediante atribuição de vantagem técnica a experiências que não guardam relação direta e proporcional com o núcleo do objeto licitado.

Assim, os critérios de pontuação técnica devem ser revistos, de modo que a experiência pontuada guarde relação direta, objetiva e proporcional com o objeto, limitando-se a valorizar experiências efetivamente pertinentes à elaboração, revisão, atualização, diagnóstico, prognóstico, planejamento e consolidação de Planos Municipais de Saneamento Básico, sem atribuir peso desproporcional a atividades operacionais ou especialidades técnicas acessórias.

VIII – DA INCONSISTÊNCIA TERMINOLÓGICA NO ITEM 2.1

Embora o edital identifique o procedimento como Concorrência Eletrônica, com adoção do critério de julgamento de técnica e preço, o item 2.1 faz referência à participação no “Pregão”.

A expressão mostra-se incompatível com a modalidade efetivamente adotada, uma vez que, nos termos do art. 6º, incisos XXXVIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021, o critério de técnica e preço é admitido na concorrência, enquanto o pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns e comporta apenas os critérios de menor preço ou maior desconto.

A inconsistência aparenta decorrer de erro material na elaboração do instrumento convocatório e, considerada isoladamente, não compromete a compreensão da modalidade ou das regras do certame. Recomenda-se, contudo, sua correção, mediante a substituição da referência a “Pregão” por “Concorrência”, bem como a revisão das expressões correlatas, de modo a adequá-las ao agente ou à comissão formalmente designados para a condução do procedimento.

IX – DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

As irregularidades apontadas não possuem natureza meramente formal, pois afetam diretamente a formulação das propostas, a estratégia competitiva dos licitantes, a metodologia de julgamento e a definição da classificação final.

A revisão dos critérios de habilitação técnica e de pontuação técnica pode alterar substancialmente as condições de participação e de julgamento do certame, razão pela qual eventual retificação deverá ser acompanhada da suspensão da licitação e da reabertura dos prazos legais, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

X – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva;
- b) a procedência da impugnação, com a consequente retificação do edital;

- c) a revisão do item 2.7.11, para permitir a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio ou, subsidiariamente, para que eventual vedação seja devidamente justificada de forma técnica, concreta e proporcional no processo licitatório;
- d) a retificação do item 7.9.3, alíneas "b" e "c", para admitir expressamente o somatório de atestados para comprovação das parcelas relevantes do objeto, tanto para a capacidade técnico-operacional quanto para a capacidade técnico-profissional, desde que demonstrada a pertinência e compatibilidade das experiências apresentadas;
- e) a exclusão ou revisão dos critérios de pontuação baseados exclusivamente no tempo de formação dos profissionais, substituindo-os, se for o caso, por critérios vinculados à experiência profissional efetivamente comprovada em atividades pertinentes e compatíveis com o objeto licitado;
- f) a revisão da pontuação atribuída à titulação acadêmica, para que eventual valoração da formação seja complementar, proporcional e tecnicamente justificada, sem prevalecer sobre a experiência efetivamente relacionada à elaboração de PMSB;
- g) a revisão dos critérios de pontuação técnica relativos à experiência da empresa e da equipe técnica, especialmente aqueles vinculados à operação e manutenção de sistemas, operação de ETA/ETE, remoção e desaguamento de lodo e estudos de energia reativa/eficiência energética, de modo que eventual pontuação seja limitada ao que for estritamente pertinente e proporcional à elaboração do diagnóstico, prognóstico e planejamento do PMSB;
- h) a correção da inconsistência terminológica constante do item 2.1, substituindo-se a referência a "Pregão" por "Concorrência" e adequando-se as demais expressões correlatas ao agente ou à comissão formalmente designados para condução do certame;
- i) a suspensão do certame até a correção das inconsistências apontadas; e
- j) a republicação do edital, com reabertura integral dos prazos legais para apresentação das propostas, caso promovidas alterações que afetem a formulação das propostas, a habilitação técnica ou os critérios de julgamento.

Termos em que,
Pede deferimento.

Resposta à Impugnação:

Conhecida integralmente a impugnação apresentada, foram consultadas a área técnica e a Procuradoria Jurídica do SAAE, que apresentaram as seguintes considerações:

DA REGULARIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

A impugnante sustenta que a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, prevista no item 2.7.11 do edital, violaria o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, por suposta ausência de justificativa técnica suficiente para a restrição.

A alegação não merece prosperar. O art. 15 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, a pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio. A norma não fixa a participação consorciada como regra absoluta, mas confere à Administração Pública a discricionariedade de avaliar, diante das peculiaridades do objeto e do mercado, a conveniência e a oportunidade de admitir ou vedar essa forma de participação.

No caso concreto, o objeto consiste na revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), serviço de natureza predominantemente intelectual cuja execução demanda elevada integração metodológica, uniformidade técnica e coordenação permanente entre os profissionais envolvidos. Trata-se de serviço amplamente executado de forma individual por empresas especializadas que atuam no mercado, o que evidencia que a vedação não restringe a competitividade.

Ademais, a admissão de consórcios em contratações dessa natureza ampliaria a complexidade da gestão contratual, dificultando a definição de responsabilidades técnicas, o acompanhamento da execução e a fiscalização do contrato. A vedação busca privilegiar a existência de um único responsável contratual perante a Administração, garantindo a eficiência administrativa. O valor estimado da contratação também não revela complexidade econômica ou financeira que justifique a formação de consórcios para ampliar a capacidade das licitantes. A justificativa consta dos autos do processo administrativo, atendendo ao requisito legal de motivação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica no sentido de que a decisão pela vedação de participação de consórcios em licitação insere-se no âmbito da discricionariedade do gestor público, desde que devidamente motivada no processo administrativo, conforme se extrai dos seguintes precedentes:

"A decisão pela vedação de participação de consórcios de empresas em licitação é discricionária, devendo ser devidamente motivada no processo administrativo." (Acórdão 2214/2025-TCU-Segunda Câmara)

"A Administração, em respeito à transparência e à motivação dos atos administrativos, deve explicitar as razões para a admissão ou vedação à participação de consórcios de empresas quando da contratação de objetos de maior vulto e complexidade." (Acórdão 929/2017-TCU-Plenário, Rel. Ministro José Múcio Monteiro);

"A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas em licitação é discricionária, porém deve ser devidamente motivada no processo administrativo." (Acórdão 2633/2019-TCU-Plenário, Rel. Ministro Raimundo Carreiro);

No presente caso, verifica-se que a restrição guarda relação direta com a natureza dos serviços, com a necessidade de unidade metodológica, uniformidade técnica e simplificação da gestão contratual, inexistindo qualquer afronta aos princípios da isonomia, da competitividade ou da seleção da proposta mais vantajosa.

Por fim, importa destacar que a vedação não reduz de forma significativa o universo de potenciais licitantes, haja vista a existência de diversas empresas especializadas aptas à execução integral do objeto, circunstância que afasta qualquer alegação de direcionamento ou restrição indevida à competição.

Dessa forma, conclui-se que o item 2.7.11 do edital encontra amparo no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, devendo ser mantido integralmente.

DA LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE EXPERIÊNCIA E DA REGULARIDADE NA COMPROVAÇÃO DA CAPACIDADE TÉCNICA

A Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a Administração Pública a exigir dos licitantes a demonstração de capacidade técnica compatível com a natureza, a complexidade e a dimensão do objeto pretendido, justamente para assegurar que a futura contratação seja executada por empresa efetivamente apta a atender às necessidades da Administração.

No caso em análise, o objeto da contratação consiste na revisão e atualização do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB, instrumento de planejamento estratégico que abrange, simultaneamente, os quatro componentes do saneamento básico previstos no art. 3º da Lei Federal nº 11.445/2007: abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Trata-se, portanto, de serviço técnico especializado, de natureza predominantemente intelectual e elevada complexidade, cuja adequada execução pressupõe conhecimento multidisciplinar, experiência prática e domínio de metodologias capazes de diagnosticar, integrar e propor soluções para sistemas públicos de saneamento.

Nesse contexto, mostra-se plenamente legítima a exigência de comprovação de experiência em atividades correlatas ao objeto licitado, porquanto a Administração não apenas pode, como deve, adotar critérios objetivos destinados a aferir a efetiva aptidão técnica dos futuros contratados, em observância aos princípios da eficiência, da segurança da contratação e da seleção da proposta mais vantajosa.

Importa destacar que as exigências editalícias não se destinam a restringir a participação de licitantes, mas sim a assegurar que a empresa vencedora possua experiência compatível com a complexidade dos serviços que serão executados, evitando riscos de inexecução contratual ou de elaboração de estudos desprovidos da consistência técnica exigida.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme ao reconhecer a legitimidade da exigência de comprovação de experiência anterior em atividades similares ao objeto licitado, desde que exista relação de pertinência entre a experiência exigida e as futuras obrigações contratuais.

Nesse sentido:

“EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. EDITAL. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PROVA DE EXPERIÊNCIA PRÉVIA NO DESEMPENHO DE ATIVIDADES SIMILARES OU CONGÊNERES AO OBJETO LICITADO. 1. Trata-se, na origem, de mandado de segurança com o objetivo, entre outros, de reconhecer a ilegalidade de cláusula editalícia que prevê, a título de demonstração de qualificação técnica em procedimento licitatório, a comprovação de experiência anterior em exercício de atividades congêneres ou similares ao objeto da licitação. 2. A instância ordinária reconheceu a ilegalidade dessa cláusula por entender que havia significante abalo ao princípio da competitividade, com ofensa ao art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93. 3. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrida ter havido violação ao art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93, ao argumento de que a exigência editalícia de prévia experiência no desempenho de atividades objeto da licitação não viola o princípio da igualdade entre os licitantes, na perspectiva de que a Lei de Licitações prevê que a qualificação técnica assim o permite. Aponta, ainda, divergência jurisprudencial a ser sanada. 4. Não fere a igualdade entre os licitantes, nem tampouco a ampla competitividade entre eles, o condicionamento editalício referente à experiência prévia dos concorrentes no âmbito do objeto licitado, a pretexto de demonstração de qualificação técnica, nos termos do art. 30, inc. II, da Lei n. 8.666/93. 5. Os princípios da igualdade entre os concorrentes e da ampla competitividade não são absolutos, devendo ser ponderados com outros princípios próprios do campo das licitações, entre eles o da garantia da seleção da melhor proposta e o da segurança do serviço/produto licitado. 6. Tem-se aí exigência plenamente proporcional pois (i) adequada (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida que faz presumir, como meio, a qualificação técnica - o fim visado), (ii) necessária (a prévia experiência em atividades congêneres ou similares ao objeto licitado é medida de fácil demonstração, autorizando a sumarização das exigências legais) e (iii) proporcional em sentido estrito (facilita a escolha da Administração Pública, porque nivela os competidores uma vez que parte de uma qualificação mínima, permitindo, inclusive, o destaque objetivo das melhores propostas com base no background dos licitantes). 7. Precedentes

desta Corte Superior. 8. Recurso especial provido.” (REsp n. 1.257.886/PE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 3/11/2011, DJe de 11/11/2011.)

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração dispõe de discricionariedade técnica para definir os requisitos de qualificação compatíveis com o objeto, desde que devidamente motivados e proporcionais às necessidades da contratação, não configurando restrição indevida à competitividade a exigência de experiência compatível com a complexidade do serviço.

A leitura sistemática do instrumento convocatório evidencia que as experiências previstas guardam relação direta com as atividades que efetivamente integrarão a revisão do PMSB, abrangendo estudos de eficiência operacional, modelagem, planejamento setorial, sustentabilidade econômica, integração de sistemas, diagnóstico operacional e demais aspectos expressamente previstos no Termo de Referência.

Assim, não se está exigindo experiência em atividades estranhas ao objeto, mas precisamente naquelas que compõem o conteúdo técnico da futura contratação.

A experiência em atividades correlatas constitui elemento idôneo para aferição da capacidade técnica quando apresenta pertinência material com o objeto da contratação, especialmente em serviços técnicos especializados, nos quais o conhecimento prático adquirido em projetos, estudos e operações relacionadas ao saneamento básico contribui diretamente para a qualidade dos diagnósticos, prognósticos e soluções que integrarão o plano.

Dessa forma, verifica-se que as exigências editalícias observam os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, isonomia e competitividade, encontrando amparo na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e na orientação consolidada do Tribunal de Contas da União.

Embora o somatório de atestados para fins de qualificação técnica constitua a regra nas licitações, a redação do item 7.9.3 do edital, alíneas “b” e “c”, bem como nos itens 15.1.1 e 15.1.3 do Termo de Referência, pode induzir ao entendimento de que os quatro eixos devem ser comprovados por meio de uma única contratação anterior. Sendo assim, a fim de afastar entendimentos equivocados, deverá ser retificado o edital nos termos do § 1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021.

DA VALIDADE DA PONTUAÇÃO TÉCNICA BASEADA NO TEMPO DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

A impugnante contesta os critérios de pontuação da Tabela 4 do edital, que atribui notas com base no tempo de formação dos profissionais da equipe técnica, alegando que a antiguidade do diploma não reflete a capacidade técnica efetiva.

O argumento não merece acolhimento. Inicialmente, cumpre destacar que o critério questionado não se trata de requisito eliminatório de habilitação, mas sim de critério classificatório de pontuação qualitativa no julgamento por técnica e preço, modalidade regulada pelo art. 36 e art. 37 da Lei nº 14.133/2021.

O tempo de formação dos profissionais constitui um critério objetivo que reflete a maturidade profissional, o acúmulo de experiência prática ao longo dos anos e a consolidação do conhecimento técnico, fatores altamente relevantes para a elaboração de um plano de saneamento básico complexo. A atribuição de notas a quesitos de qualificação das equipes técnicas é expressamente autorizada pelo art. 37, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

A definição dos critérios de pontuação técnica insere-se no âmbito do mérito administrativo e da discricionariedade técnica da equipe responsável pela elaboração do projeto, não cabendo a interferência externa sobre os critérios de conveniência e oportunidade legitimamente adotados pela Administração.

Dessa forma, o critério de pontuação baseado no tempo de formação é legítimo, objetivo e compatível com o julgamento por técnica e preço.

DA PROPORCIONALIDADE DOS FATORES DE VALORAÇÃO TÉCNICA NO JULGAMENTO POR TÉCNICA E PREÇO

A impugnante sustenta a ausência de demonstração da proporcionalidade dos fatores de valoração técnica adotados para o julgamento das propostas.

No entanto, a modalidade de julgamento por técnica e preço, regulada pelo artigo 36 da Lei nº 14.133/2021, destina-se justamente a assegurar que a Administração Pública possa selecionar a proposta que ofereça a melhor qualidade técnica aliada a um preço compatível, especialmente em serviços de natureza predominantemente intelectual e de alta complexidade.

No caso concreto, os fatores de pontuação técnica mostram-se compatíveis com os objetivos da contratação, considerando a necessidade de integração entre os eixos do saneamento, a elaboração de prognósticos operacionais consistentes e a compatibilização com as diretrizes do SNIS e normas regulatórias. Os critérios de pontuação buscam identificar propostas aptas a proporcionar maior eficiência operacional e sustentabilidade técnica ao Município, sem violar a isonomia ou a competitividade.

O artigo 37 da Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente os critérios para o julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, autorizando a atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa e à capacitação dos licitantes, nos seguintes termos:

“Art. 37. O julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço deverá ser realizado por:

I - verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados;

II - atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim, de acordo com orientações e limites definidos em edital, considerados a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos que serão entregues;

III - atribuição de notas por desempenho do licitante em contratações anteriores aferida nos documentos comprobatórios de que trata o § 3º do art. 88 desta Lei e em registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º A banca referida no inciso II do caput deste artigo terá no mínimo 3 (três) membros e poderá ser composta de:

I - servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração Pública;

II - profissionais contratados por conhecimento técnico, experiência ou renome na avaliação dos quesitos especificados em edital, desde que seus trabalhos sejam supervisionados por profissionais designados conforme o disposto no art. 7º desta Lei.

§ 2º (VETADO).

§ 2º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, na licitação para contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos nas alíneas 'a', 'd' e 'h' do inciso XVIII do caput do art. 6º desta Lei cujo valor estimado da contratação seja superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), o julgamento será por: (Promulgação partes vetadas) (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência (Vide Decreto nº 12.343, de 2024) Vigência (Vide Decreto nº 12.807, de 2025) Vigência

I - melhor técnica; ou

II - técnica e preço, na proporção de 70% (setenta por cento) de valoração da proposta técnica.”

O Plenário do Tribunal de Contas da União, ao interpretar o referido dispositivo legal, consolidou o entendimento de que a Administração Pública possui discricionariedade para exigir quesitos de natureza qualitativa e critérios de pontuação de forma isolada ou cumulativa, a depender da complexidade do objeto licitado e mediante a devida fundamentação técnica, conforme julgado abaixo:

“Ementa: DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA DE ENGENHARIA/ARQUITETURA PARA ELABORAÇÃO/READEQUAÇÃO DOS PROJETOS EXECUTIVOS, EM BUILDING INFORMATION MODELING (BIM). SUPOSTA IRREGULARIDADE EM PONTUAR A PROPOSTA TÉCNICA APENAS QUANTO À CAPACITAÇÃO E EXPERIÊNCIA DO LICITANTE E À QUALIFICAÇÃO DAS EQUIPES TÉCNICAS, NÃO CONTEMPLANDO TODOS OS QUESITOS DE NATUREZA QUALITATIVA DO ART. 37 DA LEI 14.133/2021. MEDIDA CAUTELAR QUE SUSPENDEU O CERTAME. RAZÕES APRESENTADAS PELA UNIDADE JURISDICIONADA. POSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DOS QUESITOS DE NATUREZA QUALITATIVA E DOS TRÊS INCISOS DO ART. 37 DA LEI 14.133/2021 ISOLADA OU CUMULATIVAMENTE, A DEPENDER DA COMPLEXIDADE DO SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO A SER CONTRATADO E MEDIANTE FUNDAMENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. DECISÃO DE MÉRITO PELA IMPROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA. ARQUIVAMENTO. Considerando o entendimento firmado por este Tribunal acerca do art. 37, § 2º, c/c art. 6º, inc. XVIII, alíneas "a", "d" e "h", da Lei 14.133/2021, no sentido de que a adoção dos critérios de julgamento melhor técnica ou técnica e preço é uma imposição da lei quando o valor estimado da contratação superar os R\$ 300.000,00, deve-se compreender que os três incisos do referido art. 37 podem ser aplicados isoladamente ou combinados, a depender da complexidade do serviço técnico especializado a ser contratado e mediante justificativa adequada. Logo, a definição de quais quesitos de "técnica" serão aferidos depende de uma avaliação mais acurada pelo gestor, caso a caso, a depender das particularidades do objeto a ser licitado, de maneira a evitar que critérios desnecessários e dispendiosos acabem por comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, fazendo da licitação um fim em si mesmo.” (Acórdão 28/2026 – Plenário, Relator Ministro Jorge Oliveira, Processo nº 020.727/2025-9, julgado em 21/01/2026, Ata nº 1/2026).

Portanto, a pontuação atribuída à titulação acadêmica é perfeitamente proporcional e adequada à natureza intelectual do objeto.

DA PERTINÊNCIA DOS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA EM RELAÇÃO AO OBJETO LICITADO

A impugnante alega que as Tabelas 2 e 3 do edital atribuem pontuação excessiva a experiências operacionais e acessórias (operação e manutenção de sistemas, operação de ETA/ETE, desaguamento de lodo e estudos de eficiência energética) que não corresponderiam ao núcleo do objeto licitado.

A alegação é improcedente. A revisão e atualização do PMSB não se resume a um trabalho meramente teórico ou acadêmico. O plano exige uma profunda imersão na realidade operacional dos sistemas públicos de saneamento do Município de São Carlos, demandando diagnósticos consistentes sobre eficiência hidráulica, sustentabilidade energética, custos de manutenção, perdas de água e integração dos serviços públicos.

O Termo de Referência prevê expressamente a inclusão de diagnósticos energéticos, eficiência operacional e integração com indicadores operacionais. Desse modo, as experiências relacionadas à modelagem hidráulica, ao combate de perdas, à eficiência energética e à operação de sistemas guardam estrita pertinência com a complexidade e a abrangência do objeto licitado.

Trata-se de critérios exclusivamente classificatórios de pontuação técnica, perfeitamente compatíveis com o julgamento por técnica e preço, que visam selecionar a proposta metodológica mais robusta e a equipe com melhor background prático para a execução do contrato. O Tribunal de Contas da União orienta que os fatores de pontuação técnica devem guardar correlação com o objeto, o que ocorre de forma nítida no caso em exame.

Ementa: REPRESENTAÇÃO. SUPOSTAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NA CONCORRÊNCIA Nº 2/2008, CONDUZIDA PELA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. OITIVAS E DILIGÊNCIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE ADOTADA. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO. 1. É vedada a inclusão em editais de licitação de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento as empresas licitantes tenham de incorrer em despesas que sejam desnecessárias e anteriores à própria celebração do contrato ou frustrem o caráter competitivo do certame. 2. Os fatores de pontuação técnica, em licitações do tipo técnica e preço, devem ser adequados e compatíveis com as características do objeto licitado, de modo a não prejudicar a competitividade do certame. (Acórdão 165/2009 – Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Processo nº 027.772/2008-2, julgado em 11/02/2009, Ata nº 6/2009).

Assim, as experiências operacionais pontuadas são pertinentes e necessárias para garantir a qualidade técnica do plano a ser elaborado.

DA INEXISTÊNCIA DE NULIDADE PELA INCONSISTÊNCIA TERMINOLÓGICA NO ITEM 2.1 DO EDITAL

A impugnante aponta que o item 2.1 do edital faz referência à participação no "Pregão", o que seria incompatível com a modalidade de Concorrência Eletrônica adotada para o certame.

Trata-se de mero erro material de digitação, que não possui o condão de anular ou comprometer a lisura do certame. O edital define de forma clara e inequívoca, em todo o seu corpo, que a modalidade adotada é a Concorrência Eletrônica, sob o critério de julgamento de técnica e preço. A menção isolada ao termo "Pregão" constitui vício puramente formal, incapaz de induzir os licitantes em erro ou prejudicar a formulação das propostas.

O Tribunal de Contas da União destacou que erros materiais de grafia que não geram prejuízo devem ser corrigidos em homenagem ao formalismo moderado, sem prejuízo ao prosseguimento do feito.

"Ementa: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. FUNASA. IDENTIFICAÇÃO DE ERRO MATERIAL NO ACÓRDÃO 10.922/2016-TCU-2ª CÂMARA. EQUÍVOCO NA GRAFIA DO NÚMERO DE REGISTRO NA OAB DO REPRESENTANTE LEGAL. NÃO COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO PARA A PARTE OU PARA O ADVOGADO. HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DO FORMALISMO MODERADO E DA AUSÊNCIA DE NULIDADE SEM PREJUÍZO. NECESSIDADE APENAS DE CORREÇÃO DO REFERIDO ERRO MATERIAL. PROSSEGUIMENTO DO FEITO." (Acórdão 2566/2017 – Segunda Câmara, Relator Ministro André de Carvalho, Processo nº 030.677/2015-7, julgado em 14/03/2017, Ata nº 7/2017).

Portanto, o apontamento deve ser acolhido unicamente para fins de retificação da grafia no item 2.1 do edital, substituindo-se o termo "Pregão" por "Concorrência", sem que isso configure nulidade do instrumento convocatório.

Diante da manifestação da equipe técnica e da Procuradoria Jurídica, decide-se:

a) no mérito, pelo acolhimento parcial da impugnação, para determinar a retificação da redação do item 7.9.3 do edital, alíneas "b" e "c", e dos itens 15.1.1 e 15.1.3 do Termo de Referência, a fim de conferir clareza às exigências de comprovação da capacidade técnica, bem como a retificação do erro material de grafia contido no item 2.1 do edital, substituindo-se o termo "Pregão" por "Concorrência";

b) pela suspensão do certame para a devida retificação dos itens referentes à habilitação técnica, e posterior reabertura de prazos.

c) pelo indeferimento de todos os demais pedidos formulados pela impugnante, mantendo-se integralmente as cláusulas editalícias relativas à vedação de consórcios e aos fatores de pontuação técnica.

São Carlos, 23 de julho de 2026.

Marcel Rodrigo dos Santos
Agente de Contratação

