

IMPUGNAÇÃO 01 referente à CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N° 002/2025

UASG N° 926309 (CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N° 90002/2025)

Objeto: 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; conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos

Processo licitatório n° 1434/2025.

Impugnação 01:

Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o n° 59.940.957/0001-60, com sede na Rua Marquês de Itu, 70, 3° Andar, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-903, vem, respeitosamente, perante Vossas Senhorias, por meio de seus procuradores devidamente constituídos e subscritos, apresentar **impugnação ao edital da CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N° 002/2025 (UASG N° 926309 (CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N° 90002/2025))**, do **SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ/MF sob o n° 45.359.973/0001-50, com sede na Avenida Getúlio Vargas n° 1.500- Jardim São Paulo, São Carlos/SP CEP: 13.570-390 o que faz com base instrumental no art. 164 da Lei 14.133/21 e no item 10 do instrumento convocatório, bem como pelos motivos a seguir expostos.

I - INTRODUÇÃO

O município de São Carlos, por intermédio do **SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO**, instaurou processo administrativo de

licitação, na modalidade concorrência, que tem como objeto a "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."

A data agendada para a sessão pública da licitação, segundo o instrumento convocatório, é o dia **14 de outubro de 2025**. O valor total estimado para a contratação é de R\$ **R\$ 3.200.000,00**.

Por vislumbrar **irregularidade** na aplicação da Lei 14.133/21 pelo edital em questão, bem como em vista do seu **propósito de contribuir para a implantação das melhores práticas nas contratações públicas brasileiras**, o Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco propõe a presente impugnação, o que faz pelas razões de fato e de direito indicadas e detalhadas na sequência.

II - FUNDAMENTOS FÁTICO-JURÍDICOS

- O desrespeito do edital (itens 20 e 21 do Termo de Referência) ao inciso II do art. 37 da Lei 14.133/21

Ao disciplinar a pontuação da proposta técnica, os itens 5.1.1 e 5.1.2 do edital limitam-se a resumem-se à pontuação da **experiência da empresa** (até 60 pontos) e da **experiência da equipe técnica** (até 30 pontos), previsão que, embora parta de uma preocupação legítima com a robustez da empresa e do time que executará o contrato, acaba por deslocar o foco do certame para um exame essencialmente voltado ao **passado** do licitante e de seus

quadros, deixando em segundo plano a comparação substantiva de soluções para o problema administrativo atual e concreto.

Convém, antes de avançar, registrar o acerto da administração em reconhecer o objeto licitado como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e, nessa trilha, adotar a concorrência com julgamento por técnica e preço, nos termos do art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21; o elogio, de qualquer maneira, não elide a constatação de que, ao limitar a pontuação técnica à qualificação das equipes, o edital prescinde injustamente dos demais quesitos de natureza qualitativa que o art. 37, II, toma como componentes indissociáveis do julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço.

Para que não parem dúvidas, vale transcrever o dispositivo legal aplicável:

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. [...]

A leitura sistemática do texto normativo evidencia que a lei estrutura quatro parâmetros qualitativos que devem ser objeto de pontuação expressa no edital e de avaliação por banca: **(i)** demonstração de conhecimento do objeto; **(ii)** metodologia e programa de trabalho; **(iii)** qualificação das equipes técnicas; e **(iv)** relação dos produtos a serem entregues; ora, no arranjo do documento impugnado, apenas o terceiro é efetivamente contemplado, permanecendo sem pontuação própria - e, portanto, sem peso

comparativo - os itens (i), (ii) e (iv), o que contraria a arquitetura legal do julgamento técnico.

É certo que a administração goza de espaços de conformação; é igualmente verdade, todavia, que discrecionalidade só existe nos estritos termos em que a lei a confere, razão pela qual é útil relembrar, com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em formulação que permanece canônica, em que hipóteses esse espaço se abre:

- a) quando a lei expressamente confere à administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da administração, para atender à conveniência do serviço;
- b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;
- c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

No caso, não há outorga legal expressa para selecionar alguns quesitos e descartar outros, tampouco lacuna normativa a preencher, nem competência desacompanhada de conduta prescrita; o ato é, por conseguinte, vinculado, e não cabe ao gestor "escolher" quais fatores qualitativos avaliar quando a própria lei os indica de maneira cumulativa, o que nos reconduz a um ponto elementar do Estado de Direito - leis se cumprem inclusive quando a administração, por razões práticas ou de conveniência, preferiria outro desenho -, como lembra Frederick Schauer:

O direito nos compele a fazer coisas que não queremos fazer. Ele também tem outras funções, mas talvez o aspecto do direito mais visível seja sua frequente insistência para que atuem em

conformidade com seus desejos, desconsiderando nossos interesses pessoais ou nosso bom senso (SCHAUER, Frederick. **A força do direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2022, p. 1). Nessa linha, é particularmente elucidativa a lição de Antonio Cecílio M. Pires e Aniello Parziale, cuja interpretação da lei vai direito ao ponto ao sublinhar que a atribuição de notas aos quesitos qualitativos (art. 37, II, Lei 14.133/21) incide sobre a proposta técnica e deve constar, de forma minudente, do edital:

Com efeito, o inc. I disciplina a verificação da capacidade e da experiência do licitante, que deverá ocorrer mediante a apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados, reportando-se, portanto, à fase de habilitação. [...] Quanto ao inc. II, que prevê a atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa, sua disciplina, diferentemente do inc. I, deve ser aplicada para efeito de julgamento da licitação e, portanto, suas disposições se referem à proposta técnica. O legislador minudeou cada um dos condicionantes que serão objeto de avaliação, com a respectiva atribuição de notas, que deverá constar expressamente no edital (PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à nova lei de licitações públicas e contratos administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Almedina Brasil, 2022, p. 251).

A própria regulamentação federal caminha no mesmo sentido ao exigir, de modo claro e operativo, que o edital traga, **no mínimo, todos os quatro quesitos do art. 37, II, como objetos de pontuação pela banca, o que se vê, sem esforço hermenêutico, na Instrução Normativa nº 2, de 7 de fevereiro de 2023,** da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos:

Art. 13. O edital de licitação deverá prever, **no mínimo**: [...]

d) notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada, na forma do art. 10, compreendendo:

- 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.

Daí decorre, com naturalidade, que um edital que reduz a pontuação técnica à experiência e à estruturação da equipe - por mais detalhadas que sejam as rubricas internas - afasta-se do comando legal e esvazia o critério "técnica e preço", porque impede a administração de comparar, com objetividade e proporcionalidade, a qualidade intrínseca das soluções ofertadas, abrindo espaço para que a competição se resolva por credenciais pregressas, e não pela aderência entre compreensão do problema, método proposto e resultados prometidos. Ademais, ao não demandar do licitante a demonstração de conhecimento do objeto, o desenho metodológico e o programa de trabalho, bem como a relação dos produtos, fragiliza-se a governança da execução, pois se tornam mais dificilmente exigíveis, e menos auditáveis, as entregas efetivas, dificultando a responsabilização em caso de produtos faltantes ou aquém do padrão pactuado.

Em síntese, a redação editalícia ora combatida, ao supor que os quatro quesitos do inciso II possam ser escolhidos e pontuados de forma isolada, contraria a letra e a lógica do art. 37 e, com isso, empobrece o julgamento por técnica e preço; a correção desse desvio - como ficará mais aprofundado e evidente no item subsequente - exige restabelecer a totalidade do modelo legal, com avaliação articulada e integral da demonstração de conhecimento do objeto, da metodologia e do programa de trabalho, da qualificação da equipe e da relação dos produtos que serão entregues.

II.B - O que significam, afinal, "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" no contexto de um serviço técnicoespecializado de natureza predominantemente intelectual - e qual a importância

disso para a correta aplicação da Lei 14.133/21?

O inciso XVIII do art. 6º da Lei 14.133/21 reúne um rol de trabalhos cujos serviços conexos são qualificados como “serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual”. A formulação de um conceito operativo, que exponha as características capazes de identificar o serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, mostra-se decisiva para, na prática, enquadrar tais atividades nesta categoria e, ao mesmo tempo, conferir direção e fundamento à lei e às conclusões que aqui se apresentam.

Ao criar essa categoria, a lei aglutina sob uma única expressão noções já correntes e anteriores, que devem ser tomadas em seus sentidos usuais e articuladas entre si, de modo que: serviços técnicos se compreendem como aqueles situados em determinado domínio técnico, cuja execução aplica conhecimentos próprios e se desenvolve segundo regras e normas voltadas à obtenção do resultado; serviços especializados correspondem aos que pertencem a um campo de especialidade e pressupõem entendimento específico ou conhecimento aprofundado sobre tema determinado; e serviços de natureza predominantemente intelectual dizem respeito a atividades ligadas ao trabalho do intelecto humano, nas quais sobressaem habilidades pessoais e o exercício da inteligência. Dessa articulação entre elementos complementares resulta o conceito de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, extraído da soma desses subconjuntos, compreendidos como partes que se reforçam mutuamente: serviço cuja execução exige, além do domínio técnico e do conhecimento aprofundado em certa área de especialidade, o uso de habilidades pessoais e da inteligência do prestador do serviço. Na mesma trilha, Marçal Justen Filho entende que:

[...] serviço técnico predominantemente intelectual é aquele que envolve uma habilidade individual, uma capacitação peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos. Promove-se uma espécie de 'transformação' do conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humana (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratações administrativas**. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023, p. 345).

Perseguir, nos editais destinados à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, um desenho avaliativo que se limite a aferir a capacitação e a experiência pretéritas do licitante, somadas a uma pontuação concentrada apenas na qualificação das equipes, **equivale, em rigor, a amputar o próprio núcleo normativo do julgamento por melhor técnica ou por técnica e preço,** tal como delineado pela Lei 14.133/21, que institui um binômio indissociável: de um lado, a verificação objetiva de percurso e lastro da licitante (inciso I); de outro, a atribuição de notas a quesitos qualitativos por banca designada, considerados - e aqui a palavra, no plural, é reveladora - a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a qualificação das equipes e a relação dos produtos a entregar (inciso II), todos eles organizados segundo fatores previamente definidos no edital e ponderados de forma motivada e proporcional. **Ao suprimir, por desenho editalício, três desses quatro pilares qualitativos, desloca-se o centro de gravidade do certame para um exame quase biográfico do licitante e de sua equipe, dissolvendo aquilo que a lei intenciona preservar: a comparação substantiva entre soluções para um problema administrativo concreto.**

Esse ponto ganha densidade ainda maior quando lembramos o que a própria lei compreende por serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: atividades que, por

definição legal, orbitam "consultorias", "estudos técnicos", "gerenciamentos", "pareceres", "projetos", "supervisões" e congêneres, vale dizer, tarefas cuja entrega depende menos da pura repetição de rotinas e mais de operações intelectuais situadas (diagnóstico, modelagem, desenho metodológico e validação), de modo que a aptidão do licitante não se manifesta apenas no currículo acumulado, mas sobretudo na forma como apreende o problema específico narrado pela administração e propõe o caminho para solucioná-lo.

Com efeito, é precisamente por isso que a legislação desloca o eixo do julgamento técnico para dentro do conteúdo da proposta: a banca deve apreciar o conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho, a coerência entre método e produtos, além da qualificação da equipe, compondo um quadro integral que traduza a qualidade da solução ofertada para aquele caso concreto. Reduzir a aferição técnica à experiência e à equipe do licitante é, portanto, um contrassenso normativo e funcional em serviços intelectuais (cuja "entrega" é, essencialmente, um raciocínio aplicado, estruturado e verificável).

Há, além disso, uma razão principiológica e teleológica que reforça esse entendimento: a licitação existe para selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração, o que inclui a qualidade técnica de modo intrínseco, e essa seleção deve ser feita por julgamento objetivo, com motivação, proporcionalidade e razoabilidade explícitas (cf. art. 5º, Lei 14.133/21); ora, se o edital abdica de pontuar o "conhecimento do objeto" e o "como" (metodologia e programa de trabalho), e se omite no cotejo da "promessa de entrega" (relação de produtos) com o método proposto, priva-se a comissão julgadora do instrumento para comparar soluções e não apenas perfis,

abrindo espaço para escolhas ancoradas em sinais indiretos (histórico e equipe), quando a lei exige cotejo direto entre a solução ofertada e o problema administrativo definidamente descrito.

Frise-se: ainda que seja possível e desejável robustecer a fase interna com estudos técnicos e termos de referência bem construídos, isso não autoriza o edital a prescindir da prova, pelo licitante, de que "leu" o problema certo, do modo certo, sob pena de se frustrar o objetivo legal da competição por qualidade.

É justamente o item "demonstração de conhecimento do objeto" que funciona como "dobradiça" entre a narrativa administrativa do problema e a resposta técnica do proponente: ao ser pontuado, esse quesito dá sinal jurídico e econômico de que a administração quer não apenas um fornecedor de "reputação", mas um parceiro intelectual que mostre, com digital própria e referências verificáveis, que entendeu o recorte do objeto, as restrições e premissas do contexto, os riscos e as métricas de desempenho, estabelecendo os critérios pelos quais a sua própria metodologia poderá ser avaliada; por conseguinte, a exclusão desse quesito desarticula o restante da arquitetura editalícia, pois torna mais difícil justificar, de maneira objetiva, por que determinada metodologia é adequada para o caso concreto e por que o conjunto de produtos prometidos é aderente ao roteiro metodológico. A lei, ao exigir banca avaliadora e ao mandar considerar esses elementos, sinaliza que a técnica disputada é a técnica aplicada ao objeto, não um catálogo de qualificações em abstrato.

No mesmo sentido, a avaliação da "metodologia e programa de trabalho" não é um adereço, mas a própria materialização do caráter "predominantemente intelectual" desses serviços, porque é

nessa seção da proposta que o licitante converte diagnóstico em desenho operativo, ou seja, em etapas, entregas parciais, instrumentos, critérios de validação, governança e gestão de riscos, tudo permitindo que a administração antecipe a qualidade da execução e, sobretudo, compare, com objetividade, soluções técnicas concorrentes que, não raro, partem de premissas diversas; trata-se de quesito que só faz sentido se cotejado com o conhecimento do objeto e se conectado, por coerência interna, à lista de produtos ofertados, razão pela qual o edital que apaga esse eixo converte o certame numa escolha de prestadores "por reputação", e não de soluções "por adequação metodológica" ao problema. Não por acaso, o desenho normativo para a técnica e preço, inclusive na supracitada regulamentação federal, parte da premissa de que haverá efetiva avaliação técnica por banca, com critérios objetivos e justificativa dos pesos, reforçando que a comparação deve recair sobre a proposta e não apenas sobre o proponente.

Por fim, a "relação dos produtos que serão entregues" não pode ser tratada como um elenco solto de itens agradáveis ao ouvido, mas como a consequência lógica do método proposto para o objeto tal como compreendido; produtos desconectados de método são incontroláveis e, em última instância, "infiscalizáveis", ao passo que, quando o edital exige e pontua a coerência entre conhecimento do objeto, metodologia e produtos, cria-se um encadeamento verificável, que permitirá à administração, no acompanhamento contratual, aferir se cada entrega corresponde ao roteiro técnico aprovado no certame; essa é, aliás, a razão pela qual boas práticas setoriais vêm recomendando matrizes de avaliação que integrem tais dimensões, evitando tanto o subjetivismo quanto a mera soma de credenciais.

No conjunto, portanto, a tentativa de excluir do julgamento técnico os quesitos “demonstração de conhecimento do objeto”, “metodologia e programa de trabalho” e “relação de produtos”, mantendo apenas a experiência/capacitação e a qualificação da equipe, não encontra amparo no texto e na lógica interna da Lei 14.133/21 e de seu art. 37, vulnerando o princípio do julgamento objetivo e esvaziando a finalidade de selecionar a proposta tecnicamente mais adequada ao caso; além disso, **confunde avaliação técnica com um reforço da habilitação econômico-organizacional, deslocando a disputa do “como resolver o problema concreto” para o “quem já fez algo no passado”, com o risco adicional de reduzir a concorrência e deixar de incentivar soluções inovadoras** que, demonstrado o conhecimento do objeto e um método sólido, poderiam entregar mais valor pelo mesmo preço. Em tom menos acadêmico, para finalizar: num certame de técnica e preço para serviços intelectuais, **os ponteiros precisam estar alinhados entre o problema descrito, a forma de enfrentá-lo e o que será entregue ao final.**

II.C - Precedentes do TCU, do TCE-MG, do TCE-SC, do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, do Governo do Estado de São Paulo e do Governo do Estado do Espírito Santo

Para além da construção normativa e doutrinária já desenvolvida, cumpre registrar que o entendimento aqui sustentado encontra respaldo consistente em precedentes tanto dos tribunais de contas quanto dos próprios órgãos licitantes país afora, sendo decisivo assinalar, com toda ênfase, que, no âmbito dos tribunais de contas, os paradigmas invocados correspondem a medidas cautelares efetivamente deferidas (em decisões monocráticas ou colegiadas) que, reconhecendo a plausibilidade da violação e o risco na

continuidade do certame, determinaram paralisação das contratações, de sorte que não se apresentam agora julgamentos definitivos de mérito simplesmente porque, em todos esses casos (afora no primeiro a ser mencionado, processado no Tribunal de Contas da União), os órgãos licitantes acolheram prontamente as determinações cautelares e procederam às correções requeridas, o que levou à perda superveniente do objeto das denúncias e representações; de seu turno, e em convergência prática com esse vetor de controle, colhem-se também precedentes administrativos (boas práticas consolidadas, minutas padrão e decisões internas de comissões de licitação) nos quais os próprios órgãos revisitaram seus modelos para reintroduzir a necessária avaliação da demonstração de conhecimento do objeto, da metodologia e do programa de trabalho e da relação de produtos, alinhando-os à qualificação das equipes e reafirmando, por via de autotutela, o desenho integral do julgamento por técnica e preço que vimos defendendo.

Em sessão do Plenário ocorrida em 10 de setembro de 2025, o **Tribunal de Contas da União** decidiu, no âmbito de uma denúncia formulada pelo **Sinaenco** contra edital do **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes** (Processo nº 015.106/2025-0), sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, que:

Considerando que, em relação à plausibilidade jurídica das alegações, a unidade instrutora considerou procedente a alegação referente à atribuição de critérios de pontuação técnica, por não ter observado o art. 37, inciso II, da Lei 14.133/2021 e o art. 13, inciso II, alínea "d", da IN Seges/MGI 2/2023.

Considerando que a supressão de quesitos qualitativos enfraquece o componente técnico da disputa, privilegia players incumbentes ou de maior porte e fragiliza a capacidade de fiscalização posterior. [...] 1.7.1. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, sobre a seguinte impropriedade identificada na Concorrência 174/2025, para que sejam adotadas

medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

[...]

- 1.7.1.1. atribuição de critérios de pontuação técnica sem contemplar todos os quesitos qualitativos previstos no inciso II do art. 37 da Lei 14.133/2021, notadamente a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e o programa de trabalho e a relação dos produtos que serão entregues, os quais foram tratados como requisitos de habilitação ou predefinições do termo de referência, em afronta ao caráter vinculante do dispositivo legal, sem que houvesse justificativa técnica detalhada desde a fase de planejamento que pudesse motivar a não inclusão desses quesitos na avaliação técnica;

Em dezembro de 2024, um edital do **Departamento de Estradas de Rodagem do Governo do Estado de Minas Gerais** foi denunciado pelo **Sinaenco** no âmbito do **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais** (Concorrência 2301931 000003/2024 - Processo SEI nº 2300.01.0106131/2024-61). O documento continha exatamente os mesmos problemas acima referidos, o que levou o órgão de controle externo a determinar a imediata paralisação do certame (**Processo 1.177.731**). Veja-se a **ementa** deliberada em **Plenário** e, na sequência, um trecho da decisão monocrática do relator que suspendeu o certame:

EMENTA: DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. SERVIÇOS DE CONSULTORIA EM MANUTENÇÃO E CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE TÉCNICA E PREÇO. **NÃO ADOÇÃO DE QUESITOS DE VALORAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. AFRONTA AO ART. 37 DA LEI N. 14.133/2021.** PRESENTES OS INDÍCIOS DO BOM DIREITO E DE PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA

REFERENDADA. Nas licitações que adotam o critério de julgamento de técnica e preço, não cabe ao administrador público ignorar os critérios de valoração das propostas previstos no inciso II do art. 37 da Lei n. 14.133/2021. [...] Sobressai que o DER/MG explicitamente optou por ignorar os quesitos de conhecimento do objeto, metodologia e programa de trabalho (expressamente previstos no inciso II do art. 37), sem indicar permissivo ou exceção legal que o autorizasse a tanto. Obviamente, não cabe ao administrador público, cingido pelo preceito constitucional da **estrita legalidade (art. 37 da**

Constituição da República), escolher ignorar comandos legais por considerá-los "não pertinentes".

Em abril de 2024, um edital da **Secretaria da Infraestrutura e Mobilidade** do **Governo do Estado de Santa Catarina** foi alvo de questionamento do **Sinaenco** perante o **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** (Concorrência Pública nº 0013/2024). Tal instrumento convocatório estava prejudicado pelos mesmos defeitos ora apontados acerca da pontuação técnica no critério de julgamento de técnica e preço (ou seja, tal documento deixava de pontuar os quatro aspectos previstos pela Lei 14.133/21). Na oportunidade, o **Tribunal de Contas do Estado**, mediante decisão referendada pelo **Plenário**, nos autos do **Processo nº 24/80037988**, deliberou que:

A Área Técnica acertadamente reconhece a restrição, uma vez que os itens 14 e 15 do Termo de Referência do Edital de Concorrência n. 0013/2024 (fls. 89 a 93), como visto, **não preveem as exigências dispostas nos incisos II e III do art. 37 da Lei 14.133/2021**, consoante transcrevo [...] Evidencia-se, assim, que contrariamente ao mandamento legal, não há previsão editalícia de atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim e por desempenho do licitante em contratações anteriores. Como bem ressaltou a Área Técnica (fl. 150):

[...] **os fatores objetivos de pontuação são obrigatórios e vinculatórios, atendendo ao princípio do julgamento objetivo, consagrado no art. 5º da Lei n. 14.133/2021, que conjuga a um só tempo os princípios da isonomia, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório**

– o qual deverá nortear toda a realização do procedimento licitatório, e de onde se extrai que o julgamento deverá ser pautado por critérios objetivamente fixados no edital. Desse modo, **NÃO HÁ DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE QUAIS FATORES IRÁ AVALIAR AO OPTAR PELO CRITÉRIO TÉCNICA E PREÇO, DEVENDO OBEDECER OBJETIVAMENTE AO QUE DISPÕE O ART. 37 DA LEI N. 14.133/2021, SEM ESPAÇO PARA SUBJETIVISMOS OU DE SUPRESSÃO DE QUAISQUER DOS ITENS ALI ELENCADOS.**

Na mesma linha (e pelas mesmas dissonâncias em relação à Lei 14.133/21 declinadas acima), o **Sinaenco** também impugnou um edital do **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo** (Concorrência Eletrônica nº CE90.002/2024 – Processo SEI nº

7006761-60.2022.8.08.0000), que já no âmbito administrativo reconheceu a necessidade de adequar o instrumento convocatório às completas exigências da lei. Veja-se:

No tocante ao critério de pontuação técnica estabelecido nos já citados projeto básico e edital, não se vislumbram todos os quesitos para o julgamento estabelecidos na lei de licitações e contratos, conforme abaixo:

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

[...] 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; (grifei)

Instada a se manifestar, a assessoria técnica do setor interessado (SECRENG) expôs que (2029877): **1. Quanto ao critério de julgamento por técnica e preço. Assiste razão à impugnante, devendo o edital e seu projeto básico serem ajustados.**

Ainda no âmbito do **Estado do Espírito Santo**, em agosto de 2025, o **Departamento de Edificações e Rodovias** acolheu o pleito formulado em sede de impugnação ao edital da Concorrência Eletrônica nº 90020/2025:

O DER-ES, Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo, vem, por meio deste, declarar que, foram aceitos os pleitos em relação a inclusão e análise de avaliação da demonstração de conhecimento do objeto; metodologia e programa de trabalho; qualificação das equipes técnicas e relação dos produtos que serão entregues: Informamos que o edital será republicado e os itens mencionados serão incluídos na análise da metodologia e planejamento de execução;

A "Metodologia e Planejamento da Execução" irá avaliar, de forma clara e objetiva, o entendimento da licitante acerca do objeto, a estratégia de execução, a organização das atividades e a descrição dos produtos a serem entregues, conforme art. 37, II, da Lei 14.133/21.

Por fim, igualmente, a **Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo**, no âmbito da Concorrência Eletrônica CLR nº 90002/2024 (Processo SEI nº 007.00009264/2024-17), acolheu impugnação ao edital do **Sinaenco** que questionava esses mesmos itens, retificando o edital de licitação nos termos ora igualmente apontados.

Os precedentes relacionados reforçam a necessidade de alteração do edital ora contestado, bem como a relevância do respeito à legalidade (e, em última instância, ao Estado de Direito). Nesse momento em que as entidades e os órgãos estão se adaptando e conhecendo melhor a Lei 14.133/21, o Sinaenco se coloca com papel colaborativo, sinalizando os aspectos relevantes da nova legislação que, por vezes sem qualquer má intenção, terminam incorretamente aplicados ou desconsiderados.

II.D - A indevida vedação à participação em consórcio

Aduz o item 2.7.11 do instrumento convocatório:

2.7. Não poderão disputar esta licitação:

2.7.11. pessoas jurídicas reunidas em consórcio;

Com efeito, vedar a participação em consórcio, ainda mais sem qualquer justificativa, é iniciativa que não encontra amparo no art. 15 da Lei nº 14.133/21, tendo em vista que a regra é que haja a participação em consórcio e somente em casos justificáveis seja afastada essa possibilidade.

Vejamos o teor da redação art. 15:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

Examinando as características técnicas e de execução do objeto, tem-se que se trata de objeto típico a possibilitar a execução por consórcio, já que possui características multidisciplinares, com distintas qualificações e metodologias de execução.

A própria descrição do objeto do certame atesta que são serviços multidisciplinares que envolvem a elaboração de projetos e apoio técnico, atividades distintas no segmento de engenharia consultiva, **que evidentemente possibilitam e estimulam a formação de consórcios para a melhor consecução do objeto.**

Não diferente, a própria demonstração da capacidade descrita no instrumento convocatório aponta que a elaboração dos serviços é multidisciplinar, distribuídas em técnicas de arquitetura e engenharia consultiva. Veja-se:

4. PRODUTOS E SERVIÇOS

4.1. O "Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)" onde deverão conter os itens:

i) Cronograma de Trabalho; ii) Diagnóstico de Saneamento Básico; iii) Prognóstico de Saneamento Básico; e iv) Consolidação do Plano Municipal de Saneamento Básico conforme Anexo IV deste Termo de Referência.

4.2. Os "Cadernos Setoriais de Saneamento Básico" por meio da elaboração dos itens: i) Caderno Setorial de Abastecimento de Água; ii) Caderno Setorial de Esgotamento Sanitário; iii) Caderno Setorial de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais; e iv) Caderno Setorial de Resíduos Sólidos conforme Anexo V deste Termo de Referência.

4.3. As "Oficinas Temáticas" que deverão ser elaboradas conforme as condições e requisitos definidos no Item 9 "Memorial Descritivo" deste Termo de Referência.

4.4. As "Audiências Públicas" que deverão ser elaboradas conforme as condições e requisitos definidos no Item 9 "Memorial Descritivo" deste Termo de Referência.

É evidente que um objeto que contempla serviços reconhecidamente multidisciplinares, demanda uma conjugação de esforços entre empresas com distintas capacidades de execução, de forma que o objeto desta licitação é próprio para ser executado por consórcio.

Não há que se falar em possibilidade técnica de um contrato dessa natureza ser executado usualmente de forma isolada, já que diversas técnicas e metodologias devem ser empregadas, o que acaba sendo mais factível de acontecer se houver justamente a possibilidade de execução consorciada.

Nesse cenário, como o próprio edital aponta que o objeto é tipicamente uma contratação melhor executável mediante a conjugação de esforços, por intermédio de consórcio, as justificativas tecidas para se vedar essa possibilidade não só colidem com a lei de licitações, como não têm amparo na própria realidade do mercado e do contrato que congrega diversas metodologias e técnicas de execução distintas entre si.

É inconteste nesse passo, que a formação de consórcios possibilita a utilização de profissionais já aculturados com o tipo de objeto a ser executado, além de garantir a formação de equipes realmente multidisciplinares com qualificação condizente com o escopo do contrato.

A soma de capacidades técnicas entre empresas distintas é até salutar para as contratações públicas, à medida que possibilita uma execução mais específica em relação às características do objeto, como também gera uma redução de custos para administração pública.

Assim, a única justificativa plausível para não se permitir a participação em consórcio é quando esta for, comprovadamente prejudicial à execução do contrato, o que definitivamente não é o caso da presente licitação.

Sempre que a participação em consórcio não acarretar prejuízos à execução contratual, em nome **da ampla competitividade** deve ser permitido a organização em consórcio das empresas licitantes, não havendo que se falar que o valor do contrato ou a complexidade do objeto sejam justificativas válidas para se impedir as licitantes de se consorciarem para disputar o objeto.

Ou seja, a possibilidade de **formação de consórcios amplia a competitividade do certame**, já que há uma soma de esforços, recursos financeiros e humanos e tudo mais o que for necessário para a consecução do objeto.

Essa é também, a posição de Marçal Justen Filho:

(...) quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participação da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes. JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2024. p. 299).

Não diferente, é a posição do **Tribunal de Contas da União**, que já ratificou a importância dos consórcios como elemento para se elevar a ampla competitividade do certame, enaltecendo os benefícios da soma das capacidades entre as empresas interessadas. Vejamos:

Aliás, quando a lei possibilita a formação de consórcios, é justamente no intuito de **possibilitar a soma das capacidades operacionais das interessadas, de modo a ampliar a competitividade**. Não se justificaria, por óbvio, restringir a concorrência de todo o certame por apenas pequena parcela dele (Acórdão 2992/2011, plenário, relator ministro Valmir Campelo).

Não se vislumbrando qualquer prejuízo à execução contratual, a adoção do consórcio deve ser adotada como regra geral em nome da ampla competitividade, não cabendo objetar tal forma de participação em função da complexidade do objeto ou valor do contrato, que não são, objetivamente, critérios previstos em lei para se vedar a formação de consórcios.

Ante o exposto, é de rigor a procedência da presente impugnação também para o fim de se republicar o edital permitindo a participação em consórcio.

II.E - A reestrutividade do item 5.7 do instrumento convocatório

Acerca do regime tributário aplicável ao objeto, o instrumento convocatório estabelece o seguinte:

5.7. Se o regime tributário da empresa implicar o recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será a que corresponde à média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses.

Ocorre que cada empresa de engenharia consultiva possui particularidades que implicam na necessidade de mais ou menos insumos para a execução dos trabalhos, os quais podem ser resumidos da seguinte forma:

Mobilização de profissionais integrantes de seu quadro de colaboradores celetistas;

Mobilização de consultores especializados de áreas diversas;
Contratação de serviços de apoio técnico -
topografia, sondagem, medições e/ou
monitoramento de parâmetros físicos de sistemas impactados ou de
meio ambiente, análises químicas e biológicas etc.;
Locações de imóveis, veículos, equipamentos de informática,
softwares etc.;
Contratação de sistemas de comunicação, de gestão e de
controle;
Energia elétrica, combustível etc.

Com efeito, as empresas que contabilizam pelo Lucro Real - não cumulativo - podem abater os créditos de PIS e Cofins de 1,65% e 7,6% respectivamente, aplicados sobre o custo de alguns dos insumos listados, de forma que a depender do insumo que for empregado em um certo tipo de contratação, poderá haver uma expectativa distinta acerca das alíquotas incidentes de PIS e COFINS.

Logo, é essa realidade tributária que deve prevalecer no que concerne à composição da proposta. Ou seja, em vez de levar consideração uma média das variações tributárias incidentes sobre os serviços prestados pela licitante, o edital deve considerar o resultado da incidência e abatimento da PIS e da COFINS em cada tipo de contrato executado da licitante, sob pena de distorcer a realidade e eventualmente privilegiar licitantes que consigam propostas menores em virtude da média indicada no item 5.7.

A exigência do item 5.7 põe em risco a própria contratação, pois impõe a obrigatoriedade de a proposta considerar custos tributários indevidos, decorrentes de outros contratos.

II.F- A ofensa ao art. 36, §2º da Lei 14.133/21

Estabelece o item 4.2:

propostas e de julgamento.

4.2. Os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, as propostas de técnica e as propostas de preço até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública.

Como se nota pela leitura do texto editalício, a administração pretende abrir simultaneamente as duas espécies de propostas e analisar, primeiro, as propostas de preço, e, depois, as propostas técnicas, de maneira que ambas são inseridas no mesmo campo e, por óbvio, abertas na mesma oportunidade.

Em direção oposta à do edital, contudo, está a Lei 14.133/21, ao dispor, no

art. 36, § 2º, que:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

[...]

§ 2º No julgamento por técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes, na proporção máxima de 70% (setenta por cento) de valoração para a proposta técnica (destacou-se).

A legislação de regência, portanto, é clara ao determinar uma ordem específica para a apreciação das propostas no caso de licitações que tenham a técnica e preço por critério de julgamento: primeiro se abre e se considera a proposta técnica e, somente depois de encerrada essa etapa, abre-se e considera-se a proposta de preço.

A doutrina de Marçal Justen Filho bem explora as razões pelas quais essa é a única interpretação adequada do quanto disposto pela Lei 14.133/21 nesse particular. Veja-se:

A combinação de critérios de técnica e preço conduz à existência de propostas diferenciadas, com a segregação do julgamento da proposta de preços relativamente à técnica.

Somente depois de exaurido o julgamento da técnica é que se produz a abertura das propostas de preço. Essa solução se destina a evitar o conhecimento sobre o conteúdo da proposta de preços afete a avaliação da técnica. Assim se passa porque, tendo ciência dos valores previstos pelo licitante, torna-se impossível manipular a valoração das propostas técnicas. Basta formular um cálculo sobre a pontuação atribuída a cada proposta técnica para estimar o resultado atingido. [...] Avaliar as propostas técnicas sem o conhecimento sobre o conteúdo das propostas de preços assegura um resultado mais objetivo e compatível com os princípios norteadores da atividade administrativa. **A interpretação adotada é que seria indispensável o julgamento primeiramente das propostas técnicas. Somente depois de encerrado esse julgamento é que seriam abertas as propostas de preços** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2023, p. 513).

No âmbito dos processos licitatórios, a legislação determina que a avaliação das propostas técnicas seja feita antes de se conhecer o preço não por mero capricho, mas por respeito a princípios fundamentais de justiça (e, para mencionar os princípios inscritos no art. 5º da Lei 14.133/21, em atenção à impessoalidade e ao julgamento objetivo). Com efeito, a justificativa para a opção legal vincula-se ao funcionamento comum (e, podemos assinalar, esperado) da mente humana e aos viéses cognitivos que podem afetar a imparcialidade do órgão julgador (de qualquer ser humano), se o preço for conhecido antes da proposta técnica.

Ao se avaliar a proposta técnica antes de se conhecer o preço, busca-se **evitar que o julgamento seja influenciado por fatores não técnicos**, mas sim por percepções distorcidas. A explicação para isso está no modo como nossa mente lida com informações e como certos vieses psicológicos podem afetar decisões de forma inconsciente. O quadro abaixo demonstra de modo esquemático, em quatro pontos, o que se quer dizer:

- **Viés de ancoragem:** quando o julgador conhece o preço de uma proposta antes de analisar sua parte técnica, esse valor pode funcionar como uma âncora mental. A âncora é a tendência de dar mais peso a uma informação inicial, que, nesse caso, seria o preço. Se o preço for baixo, há uma tendência de buscar justificativas para que a proposta técnica também seja considerada a mais favorável, mesmo que o conteúdo técnico não seja, de fato, o mais adequado. Isso distorce a análise, fazendo com que o preço, de modo indevido, acabe guiando a decisão.

- **Viés de confirmação:** o viés de confirmação também entra em cena quando o julgador tem o preço à vista. O cérebro humano tem a tendência de procurar informações que confirmem o que já acreditamos. Se o julgador sabe que uma proposta tem o preço mais baixo, ele pode inconscientemente procurar características na proposta técnica que confirmem sua expectativa de que o preço baixo deve estar relacionado a uma boa qualidade técnica. Isso pode levar a uma análise desequilibrada, onde o técnico não é avaliado de maneira neutra (o da maneira mais neutra possível) em seus méritos, mas sim filtrado pela expectativa do preço.

- **Viés de afinidade e preferência precoce:** além disso, saber o preço de antemão pode criar um tipo de viés de afinidade, em que o julgador, influenciado pela ideia de que um preço mais baixo é vantajoso para a administração, tende a olhar com mais simpatia para a proposta daquele que ofereceu o valor mais baixo. Essa preferência precoce pode prejudicar a avaliação objetiva da proposta técnica, desvirtuando a intenção do processo licitatório, que é premiar, na proporção legalmente definida, a proposta mais vantajosa (e não necessariamente a mais barata).

Imparcialidade e justa avaliação: quando o preço é conhecido antes da avaliação técnica, o julgador corre o risco de ser influenciado por ele, prejudicando a imparcialidade da análise. Ao fazer a avaliação da proposta técnica primeiro, sem o fator preço, assegura-se que o critério adotado seja o do edital, de

modo objetivo, o que torna o procedimento mais adequado à lei e às necessidades da administração pública. Isso evita que o julgamento se torne uma busca por justificar o preço mais baixo, em detrimento da qualidade e da conformidade com as exigências do instrumento convocatório e da norma. *A contrário sensu, a avaliação das propostas de preço é simplesmente aritmética, de modo que sua ocorrência em um segundo momento, quando já forem conhecidos os pontos atribuídos às propostas técnicas, não tem o condão de prejudicar a impessoalidade e o julgamento objetivo, em nenhuma hipótese.*

Em suma, reitere-se, a ordem de avaliação estabelecida pela legislação não é algo de menor importância, intercambiável, mas sim uma **salvaguarda contra os vieses que podem distorcer o julgamento.** Ao adotar essa sequência, assegura-se que a decisão seja tomada com base em critérios legais, sem a interferência do preço, que pode induzir o julgador a distorcer sua análise (o que pode acontecer pela sua simples humanidade; não estamos aqui, evidentemente, pondo em xeque as boas intenções do órgão licitante em particular). O sistema visa garantir que a escolha da proposta mais vantajosa para a administração não seja influenciada por fatores emocionais ou percepções erradas, mas sim pela qualidade técnica genuína das ofertas. **Uma verdade inexorável é a seguinte: a mera abertura e vislumbre comparativo entre as propostas de preços dos diferentes licitantes é o suficiente para macular a impessoalidade e a objetividade pretendidas para a avaliação e ponderação das propostas técnicas.**

Ao se respeitar a ordem de avaliação e ponderação prevista pela legislação - que o **Sinaenco** procura preservar -, protege-se o processo licitatório de erros que poderiam ocorrer por influência de vieses cognitivos, preservando assim a justiça, a imparcialidade e a objetividade do julgamento. **A abertura, a avaliação e a ponderação das propostas técnicas, portanto, deve preceder a abertura, a avaliação e a ponderação do preço,** e jamais o contrário.

Não existe, aliás, no caso concreto, discricionariedade para se fazer outra coisa. A discricionariedade, como ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro, existe apenas **quando prevista em lei**. Mais especificamente, isso acontece, nas palavras da autora, nas seguintes situações:

- a) quando a lei expressamente confere à administração, como ocorre no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da administração, para atender à conveniência do serviço;
- b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipótese em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;
- c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessa hipótese encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante de lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

Não se verifica, no caso concreto, nenhuma das três hipóteses: atribuição expressa de discricionariedade pela lei, omissão legal ou falta de determinação da conduta a ser adotada, de forma que inexistente qualquer margem de escolha – motivada ou não – para que a administração selecione o que entende ser conveniente e oportuno. Trata-se, aqui, de um claro exemplo de **ato administrativo vinculado**.

O papel do **Sinaenco**, aqui, é simplesmente o de frisar o que o texto normativo, em sua escorreita interpretação, determina, e que deve ser cumprido em atendimento à postura básica de civilidade em um Estado de Direito: leis são feitas para serem cumpridas sempre (e não apenas quando concordamos com elas). Com

efeito, vale terminar com valiosa passagem do jurista norte-americano Frederick Schauer:

O direito nos compele a fazer coisas que não queremos fazer. Ele também tem outras funções, mas talvez o aspecto do direito mais visível seja sua frequente insistência para que atuemos em conformidade com seus desejos, desconsiderando nossos interesses pessoais ou nosso bom senso (SCHAUER, Frederick.

A força do direito. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2022, p. 1).

Então, ainda que tomemos como inquestionável a boa intenção da administração, o ponto fulcral é que a lei não dá margem ou solicita, nesse particular, boas intenções ou mesmo os eventuais préstimos técnicos do órgão (que poderia tentar justificar a opção do edital, inversa ao que aqui se defende). Não se trata, evidentemente, diga-se de novo, de uma situação de discricionariedade.

III- PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

a) Seja recebida e respondida a presente impugnação, no prazo legal de até três dias úteis, com o acolhimento dos argumentos suscitados acima para que o instrumento convocatório em questão seja retificado e republicado, adotando-se, subsequentemente, as demais providências de estilo;

b) Sejam todas as comunicações, ofícios e publicações oficiais relativas ao feito em questão veiculadas em nome dos advogados **Julio de Souza Comparini**, inscrito na OAB/SP sob o nº 297.284, endereço eletrônico julio@cpc-adv.com, e **Gabriel Costa**

Pinheiro Chagas, inscrito na OAB/SP sob o nº 305.149, endereço eletrônico gabriel@cpc-adv.com.

Resposta:

P A R E C E R J U R Í D I C O

I – EMENTA: Trata-se de parecer jurídico para subsidiar decisão quanto a análise de impugnação ao Edital da Concorrência Eletrônico nº 002/2025, cujo objeto é a 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.

II – DO RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica de impugnação apresentada pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva - Sinaenco, em face do Edital da Concorrência Eletrônico nº 002/2025, cujo objeto é a 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.

Em apartada síntese alega que:

- 1) Julgamento técnico em desacordo com o art. 37 da Lei 14.133/21;
- 2) Indevida vedação à participação em consórcios;
- 3) Critério de tributação restritivo (item 5.7);
- 4) Desrespeito à ordem legal de abertura das propostas (art. 36, §2º).

III – DO MÉRITO

III - A - DO CRITÉRIO TÉCNICO ADOTADO (art. 37 da Lei 14.133/21)

A Autarquia reconheceu o objeto como serviço técnico especializado de natureza intelectual, adotando corretamente o critério de técnica e preço.

O edital priorizou a experiência da empresa e a qualificação da equipe técnica, fatores diretamente relacionados ao êxito do contrato. Não há ilegalidade em atribuir pesos distintos ou em concentrar a avaliação nesses quesitos, já que a lei não estabelece fórmula rígida, apenas enumera parâmetros gerais a serem observados.

A Administração, no exercício de sua discricionariedade técnica, pode eleger os aspectos mais relevantes ao interesse público, desde que fundamentados, como ocorreu.

B - DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIOS

O art. 15 da Lei 14.133/21 autoriza a participação em consórcios salvo vedação justificada. O edital vedou a formação de consórcios considerando a natureza do objeto, o valor do contrato e a necessidade de centralizar a execução sob responsabilidade única, evitando fragmentação de atribuições e potenciais conflitos de governança.

A experiência administrativa demonstra que consórcios, embora permitidos em certas situações, geram aumento de custos indiretos (coordenação, repasses, burocracia) e complexidade na gestão do contrato. A execução por uma empresa única garante centralização de responsabilidades, maior eficiência e economicidade.

A divisão de responsabilidades entre empresas pode gerar conflitos internos e atrasos, comprometendo o cronograma e a qualidade da entrega. A Autarquia optou por reduzir tais riscos, assegurando uma única responsável integral pela execução.

O contrato exige um produto final único e integrado (PMSB). A fragmentação metodológica decorrente de consórcios poderia comprometer a coerência e a consistência do planejamento.

O valor do contrato e sua complexidade são plenamente compatíveis com empresas atuantes individualmente no setor de engenharia consultiva, que possuem corpo técnico multidisciplinar. Logo, não há necessidade objetiva de consórcios para assegurar competitividade.

O acompanhamento de contratos consorciados demanda maior esforço fiscalizatório, o que sobrecarregaria a estrutura administrativa do SAAE. A vedação, assim, busca proteger a eficiência do controle e reduzir riscos de falhas de acompanhamento.

Portanto, a restrição não é arbitrária, mas proporcional, justificada e fundamentada em razões de interesse público, estando em plena conformidade com o art. 15 da Lei nº 14.133/21.

C - DO CRITÉRIO TRIBUTÁRIO (item 5.7)

A metodologia adotada no edital assegura isonomia entre os licitantes ao padronizar os encargos tributários (PIS/COFINS), evitando disparidades decorrentes de regimes fiscais distintos.

O critério visa uniformizar a comparação de propostas, em estrita observância ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º, Lei 14.133/21). Não há privilégio a nenhuma modalidade de

empresa, mas sim adequação do certame à realidade fiscal média do setor.

D - DA ORDEM DE ABERTURA DAS PROPOSTAS (art. 36, §2º)

Embora a Lei nº 14.133/21 mencione a avaliação sucessiva (técnica seguida de preço), o edital garante que a atribuição de notas técnicas será realizada previamente à ponderação com os preços, o que preserva a finalidade da norma.

O sistema eletrônico adotado (compras.gov.br) não permite que a Autarquia realize a abertura das propostas do modo solicitado. Com a utilização do sistema fica assegurada transparência, rastreabilidade e impossibilita manipulações indevidas.

Assim, não há risco de viés cognitivo ou quebra da objetividade do julgamento.

E - DO INTERESSE PÚBLICO E DA LEGALIDADE

O edital observou os princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório e busca da proposta mais vantajosa.

Não se vislumbra violação a dispositivos da Lei nº 14.133/2021, mas apenas interpretação divergente trazida pelo impugnante. A impugnação, nesse contexto, não procede.

IV – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais, opino pela rejeição da impugnação apresentada pelo SINAENCO, mantendo-se íntegras as disposições do Edital da

Concorrência Eletrônica 002/2025, por se mostrarem compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e adequadas ao interesse público.

São Carlos, 2 de outubro de 2025.

Documento assinado digitalmente
gov.br GABRIELA DE ARRUDA LEITE
Data: 02/10/2025 08:47:39-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

GABRIELA DE ARRUDA LEITE PROCURADORA-GERAL DO SAAE

OAB/SP: 289.741

São Carlos, 02 de outubro de 2025.

Paula Valeria Marcatti
Agente de Contratação