



CONSELHEIRO WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

TRIBUNAL PLENO – 23ª SESSÃO DE 05/08/2026 – SEÇÃO MUNICIPAL

CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

MC: 003

Processo: TC-010487.989.26-1.

Representante: Rodrigo Goes de Almeida (OAB/SP nº 403.232).

Representada: Prefeitura Municipal de Paulínia.

Responsável: Danilo Barros - Prefeito Municipal (subscritor do edital).

Assunto: Representação formulada contra o edital de Concorrência Eletrônica nº 02/2026, objetivando a "contratação de empresa ou consórcio de empresas para realização de obras de infraestrutura urbana, drenagem e implantação de parque linear".

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. OBRA DE INFRAESTRUTURA URBANA, DRENAGEM E IMPLANTAÇÃO DE PARQUE LINEAR.

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. PARCELAS DE VALOR SIGNIFICATIVO. DESCRIÇÃO NOMINATIVA DE MÉTODOS, MATERIAIS E DIMENSÕES. SIMILARIDADE PREVISTA EM CLÁUSULA GENÉRICA E POSTERIOR. RISCO DE AFERIÇÃO DA EXPERIÊNCIA POR CORRESPONDÊNCIA LITERAL. NECESSIDADE DE REQUISITOS ORIENTADOS À SEMELHANÇA DE CARACTERÍSTICAS, COMPLEXIDADE E DESEMPENHO. MOTIVAÇÃO CIRCUNSTANCIADA NA FASE PREPARATÓRIA. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA. LIMITES LEGAIS. USINA MÓVEL. EQUIPAMENTO DE ALTO CUSTO. BARREIRA INDIRETA À ENTRADA. PRECEDENTES. DISTINÇÃO NECESSÁRIA. PRAZO EXÍGUO PARA PROPOSTA READEQUADA. VÍNCULO PRÉVIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO. EXIGÊNCIA A SER DESLOCADA PARA A CONTRATAÇÃO. ÍNDICES ECONÔMICO-FINANCEIROS CUMULADOS COM CAPITAL OU



PATRIMÔNIO LÍQUIDO. POSSIBILIDADE, MEDIANTE JUSTIFICAÇÃO. CONSÓRCIOS. ACRÉSCIMO SITUADO NOS LIMITES LEGAIS. PROPOSTAS INFERIORES A 75% DO ORÇAMENTO. PARÂMETRO LEGAL ASSOCIADO À DILIGÊNCIA E À DEMONSTRAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA E MENOR PREÇO GLOBAL. COMPATIBILIDADE. PARCELAMENTO. INVIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA MOTIVADA PELA INTERDEPENDÊNCIA DOS SISTEMAS CONSTRUTIVOS. **PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. A relevância econômica da parcela, embora autorize a exigência de experiência anterior, não legitima a reprodução literal de métodos executivos, materiais, tecnologias ou dimensões quando serviços de equivalência funcional forem aptos a demonstrar a capacidade necessária. A exigência de experiência exatamente vinculada a equipamento de alto investimento, como usina móvel, reclama motivação específica e exame de impacto competitivo, pois pode converter o acesso pretérito ao ativo em barreira indireta de entrada.
2. O prazo para apresentação da proposta readequada deve guardar proporção com o volume e a complexidade dos documentos exigidos e nem sequer a possibilidade discricionária de prorrogação não corrige prazo básico incompatível com uma conferência técnica responsável.
3. A comprovação de vínculo jurídico entre a licitante e o responsável técnico deve ser exigida na celebração do contrato, bastando na habilitação a indicação do profissional e a demonstração de sua disponibilidade futura.
4. O limite previsto para a aferição da inexecuibilidade em obras e serviços de engenharia deve ser aplicado em conjunto com o dever de motivação e com a oportunidade de demonstração concreta da viabilidade da proposta.
5. A contratação semi-integrada admite julgamento pelo menor preço global quando o projeto básico delimita suficientemente as soluções e a avaliação qualitativa das propostas não se mostra indispensável à seleção do resultado pretendido.

1. RELATÓRIO

1.1. Examina-se representação formulada por **Rodrigo Goes de Almeida** contra o edital da **Concorrência Eletrônica nº 02/2026**, promovida pela **Prefeitura Municipal de Paulínia** para a contratação de empresa ou consórcio destinado à execução de obras de infraestrutura urbana, drenagem e



implantação de parque linear, sob o regime de contratação semi-integrada e pelo critério de menor preço global, com valor global estimado em **R\$ 86.189.032,47** (oitenta e seis milhões, cento e oitenta e nove mil, trinta e dois reais e quarenta e sete centavos).

1.2. O **representante** alegou que o edital conteria vícios estruturais capazes de comprometer a competitividade, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa, requerendo a suspensão cautelar do certame, a oitiva da Administração e, ao final, a correção ou anulação do instrumento convocatório. Sob essa moldura, desenvolveu 6 (seis) linhas de impugnação:

- (i) **qualificação técnica específica e direcionadora:** o edital teria extrapolado os limites do artigo 67 da Lei nº 14.133/2021 ao exigir comprovação de experiência em itens demasiadamente particularizados, como revestimento de mistura asfáltica tipo “GAP GRADED” com polímero, base betuminosa com RCC/RAP reciclado em usina móvel com até 3% de CAP, piso em granito aplicado em calçadas ou pisos externos, fechamento com gradil e gabião tipo caixa. Na visão do representante, tais exigências não teriam sido demonstradas como parcelas essenciais do objeto, convertendo a qualificação técnica em barreira de entrada e em possível mecanismo de dirigismo;
- (ii) **cumulação de índices econômico-financeiros com capital ou patrimônio mínimo:** a Administração não teria motivado a necessidade de cada parâmetro, menos ainda a previsão de capital ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado e o acréscimo exigido de consórcios;
- (iii) **critério automático de inexecuibilidade para propostas inferiores a 75%:** o edital teria instituído presunção absoluta de inexecuibilidade para propostas abaixo de 75%



do orçamento, sem oportunizar demonstração individualizada da viabilidade econômica;

- (iv) **prazo de 3 (três) horas para apresentação da proposta final readequada:** o intervalo seria incompatível com a complexidade da contratação;
- (v) **suposta incompatibilidade entre contratação semi-integrada e menor preço global:** a contratação semi-integrada, por transferir ao contratado a elaboração do projeto executivo e a responsabilidade por soluções técnicas, exigiria critério de julgamento que ponderasse técnica e preço; assim, a adoção de menor preço global geraria risco de propostas inexequíveis e prejuízo à qualidade do objeto;
- (vi) **insuficiente definição do objeto e ausência de adequada segmentação:** a multiplicidade de serviços prejudicaria a formulação de propostas e exigiria maior segmentação do objeto.

1.3. Considerados presentes os requisitos autorizadores, a medida cautelar foi concedida ⁽¹⁾.

É oportuno, nesse ponto, o registro de que a Prefeitura interpôs agravo contra a decisão liminar, autuado no **TC-010588.989.26-9**. O recurso é levado a julgamento nesta mesma sessão plenária, mediante voto autônomo, visando preservar a identidade de cada pronunciamento; estes autos já comportam solução definitiva sobre o edital.

1.4. Em resposta, a **Prefeitura** (eventos 17 e 20) defendeu a regularidade do instrumento.

¹⁾ Decisão proferida em 11/5/2026 pelo Conselheiro Wagner de Campos Rosário (**evento 11**). Referendo do Plenário em 13/5/2026 (evento 33).



Quanto à qualificação técnica, informou que todos os serviços selecionados integram a faixa “A” da Curva ABC, possuem valor individual superior a 4% da contratação e foram limitados a 50% dos quantitativos previstos. Acrescentou que o edital permite somar atestados e comprovar serviços similares.

Para a base betuminosa reciclada, apresentou justificativa específica relacionada à seleção, à homogeneização e à dosagem dos resíduos, ao controle do ligante e à operação da usina móvel, destacando que falhas nesses processos podem produzir deformações, trincamentos e perda precoce de capacidade estrutural.

No plano econômico, o Município afirmou que os índices adotados se situam nos padrões admitidos por esta Corte, sendo o limite de endividamento de 0,70 menos rigoroso que o parâmetro ordinário.

A cumulação com capital ou patrimônio líquido de 10% serviria para proteger uma obra de elevado vulto contra insuficiência de caixa, desmobilização e interrupções. A expressão alternativa reproduziria o artigo 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, enquanto o acréscimo de 20% aplicável aos consórcios permaneceria dentro da faixa estabelecida pelo artigo 15, § 1º.

Afastou também a alegada desclassificação automática, pois os itens 10.3.1 e 10.8.2 facultam diligência para demonstração da exequibilidade.

Sobre o prazo de 3 (três) horas, alegou que os concorrentes conhecem previamente as planilhas e apenas ajustam os valores ao último lance, havendo possibilidade de prorrogação por igual período.

Defendeu, ainda, que o artigo 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 determina a licitação por preço global nos regimes integrado e semi-integrado, sem impor a adoção de técnica e preço, e que a unidade do objeto decorre da interdependência entre drenagem, contenções, mobilidade, urbanização e paisagismo.

No curso da instrução (evento 44), a Municipalidade comunicou a intenção de alterar o edital. A minuta apresentada retira a expressão “reciclado em usina móvel” da qualificação referente à base betuminosa, desloca a



comprovação do vínculo do responsável técnico para a assinatura do contrato e atualiza os valores de referência. Pediu, com isso, autorização para republicar o instrumento e prosseguir com o certame.

1.5. O Departamento de Instrução Processual Especializada (DIPE) (evento 50) examinou as matérias segundo suas especialidades, concluindo, ao final, pela **procedência parcial** da demanda.

A área de **Engenharia** acolheu a crítica à qualificação técnica. Reconheceu que os itens superam individualmente o piso de 4% e possuem expressão econômica, mas observou que a redação principal exige a comprovação nominal dos serviços e somente em dispositivo posterior menciona a similaridade.

Sobrepôs o entendimento de que o Estudo Técnico Preliminar contém justificativa genérica para atestados de obras semelhantes, pois, enquanto a motivação detalhada das parcelas surgiu no Termo de Referência, sem uma clara cadeia de planejamento.

Concluiu que a soma entre redação rígida e fundamentação preparatória incompleta produz risco indevido à isonomia e à competição.

A mesma unidade considerou inadequado o prazo de 3 (três) horas. Sob o entendimento de que a proposta final pressupõe tarefas que envolvem redistribuição de valores, conferência da coerência entre custos e etapas, verificação de limites e prevenção de erros capazes de ocasionar a desclassificação do vencedor, opinou pela fixação de intervalo compatível com o trabalho exigido.

Em contrapartida, a **Engenharia** rejeitou a suposta incompatibilidade entre o regime semi-integrado e o menor preço global. Destacou que a Lei nº 14.133/2021 admite a composição e que os projetos básicos, plantas, memoriais e cálculos fornecidos reduzem a margem de incerteza reservada ao projeto executivo.

Também afastou a censura ao lote único, diante da integração física, cronológica e funcional entre drenagem, lagoa de amortecimento, pavimentação, contenções e equipamentos do parque, bem como dos riscos de



sobreposição de canteiros, duplicação de custos indiretos e dispersão de responsabilidades.

A área **econômica** do DIPE reputou regulares as cláusulas sob sua análise. Considerou que índices contábeis e capital ou patrimônio líquido mínimo são instrumentos complementares de aferição, autorizados pelo *caput* e pelo § 4º do artigo 69 da Lei nº 14.133/2021.

Entendeu correta a possibilidade de escolha entre capital e patrimônio líquido e verificou que o acréscimo de 20% aos consórcios atende ao artigo 15, § 1º, da LLCA.

Quanto às propostas inferiores a 75% do orçamento, concluiu que o parâmetro reproduz o artigo 59, § 4º da referida Lei, e deve ser lido em conjunto com as cláusulas que permitem diligência e demonstração da viabilidade econômica.

1.6. O Ministério Público de Contas (MPC) (evento 55) acompanhou as conclusões do DIPE.

1.7. A Secretaria-Diretoria Geral (SDG) (evento 59) seguiu a mesma orientação, propondo, ainda, que a prova do vínculo entre o responsável técnico e a licitante seja exigida apenas na contratação, permitindo-se na habilitação declaração de disponibilidade ou compromisso futuro.

Processo retirada de pauta na sessão plenária de 29 de agosto de 2026 após o Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli suscitar possível contradição com as premissas adotadas pelo Conselheiro Carlos Cezar no voto do **TC-013322.989.26-0**, submetido ao Colegiado na mesma ocasião.

É o relatório.

2. VOTO

2.1. Antes do exame particular de cada insurgência, convém delimitar o alcance objetivo do julgamento. Aqui, o parâmetro de exame é o ato



convocatório levado ao conhecimento do mercado e apto a produzir efeitos perante os licitantes.

As minutas sobrevindas ao feito conservam sua condição de textos provisórios e, apesar de revelarem atitude construtiva da Administração à correção das cláusulas questionadas, circunstância que merece registro favorável, não reescrevem retroativamente o instrumento publicado nem atraem a chancela preventiva desta Corte.

2.2. Posto isso, e já antecipando conclusões, a representação é **parcialmente procedente**.

2.3. O primeiro vício está na formatação da qualificação técnica.

Há uma baliza constitucional que antecede qualquer escolha editalícia: o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal ⁽²⁾ apenas admite exigências que operem como condicionantes da segurança do adimplemento contratual.

Em sintonia com a norma fundamental, a Lei nº 14.133/2021 circunscreve os atestados às parcelas relevantes e à experiência adquirida em obras ou serviços semelhantes e, a um só tempo, deixa espaço para selecionar competências essenciais, modular quantitativos e resguardar a execução contra participantes improvisados e veda qualquer tentativa de conversão da habilitação em prova de coincidência absoluta entre o acervo pretérito e a engenharia projetada no edital.

²⁾ CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Superar o limiar de 4% confere à parcela representatividade econômica e permite que ela seja destacada na qualificação, conforme dita o artigo 67, §1º da LLCA ⁽³⁾.

Esse raciocínio foi articulado com particular clareza pelo Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira no julgamento dos **TCs 005133.989.26-9 e 005274.989.26-8**, realizado na sessão plenária de 3 de junho passado:

Neste tópico, a representante critica ter o instrumento convocatório relacionado diversas atividades operacionais como parcelas de maior relevância técnica e financeira mesmo quando os valores individuais de referidas parcelas não atingem a fração mínima de 4% (quatro por cento), o que violaria regra da norma geral federal na matéria.

Não merece prosperar a insurgência em relação a esta questão específica.

É que o § 1º do art. 67 da Federal nº 14.133/2021 trabalha com dois vieses para fins de eleição dos atestados exigíveis em qualificação técnica: **um**, meramente objetivo, baseado no valor do certame, segundo o qual parcelas com valor igual ou superior a 4% (quatro por cento) à cifra total estimada da contratação **podem ser** destinatárias de exigências por parte da Administração, independentemente da valorização subjetiva de suas respectivas importâncias; e, **dois**, de cunho subjetivo, segundo o qual cabe à Administração, conhecedora do objeto e das nuances associadas à necessidade identificada, eleger itens de maior relevância.

Nesse ponto, como bem esclarecido por DIPE-ENG, “a Lei Federal nº 14.133/2021 apresentou sensível diferença e inovação em relação ao diploma legal anterior (Lei nº 8.666/1993) no que tange aos requisitos de qualificação técnica. O atual regramento, consubstanciado no artigo 67, § 1º, possibilita a eleição de parcelas de forma alternativa ou cumulativa, determinando que as exigências recairão sobre as parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo, definindo objetivamente as de valor significativo como aquelas que possuam valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do montante estimado da contratação”.

A norma atual, portanto, **conferiu à Administração a prerrogativa de exigir atestados com base exclusivamente na complexidade técnica do serviço, independentemente de a parcela atingir o percentual financeiro balizador de 4%.**

Referida escolha, contudo, é vinculada ao **dever de motivação**. O art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/2021, impõe a obrigatoriedade da elaboração de “*motivação circunstanciada das condições do edital, tais*

³⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.



como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto".

DIPE-ENG, ao analisar mais detalhadamente o Edital, o Caderno de Encargos e os demais Anexos técnicos, sempre provido da mais zelosa compreensão técnica, identificou a *"ausência absoluta das devidas justificativas, memórias de cálculo ou Estudos Técnicos Preliminares (ETP) que embasem e fundamentem a qualificação técnica exigida"*, posto que *"o instrumento convocatório limitou-se a listar as frentes operacionais sem demonstrar a importância e a complexidade dos itens face ao objeto pretendido"*.

Presente, assim, materialidade suficiente a impor as pertinentes ações saneadoras, que, inclusive, já foram objeto de enfrentamento expresso pelo Exmo. Senhor Prefeito, ao ponderar que *"em relação à especificação das parcelas de maior relevância, serão adotadas as providências para revisão e readequação do item, com as especificações necessárias a subsidiar a exigência ou, se for o caso, excluir referida previsão do instrumento convocatório"*.

Diante do exposto, procede parcialmente a crítica constante em (i), pois, ainda que não mereça prosperar a alegação de que a Administração estaria adstrita a exigir unicamente itens de relevância financeira superior a 4% (quatro por cento), ausentes justificativas técnicas no planejamento da licitação para as parcelas eleitas, impondo-se a necessária retificação saneadora do instrumento convocatório **(TCE/SP; TCs 005133.989.26-9 e 005274.989.26-8; Tribunal Pleno de 3/6/2026; Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira; grifos nossos)**.

Esse critério, contudo, não transforma relevância financeira em autorização para exigir identidade técnica. Entre reconhecer a importância de um serviço e impor a reprodução exata de seus materiais, métodos e dimensões existe um espaço que deve ser preenchido **por motivação**, cabendo à Administração demonstrar por que a experiência semelhante não bastaria para comprovar domínio técnico.

Interpretar o percentual como autorização automática seria substituir a razão administrativa pela aritmética. A lei exige mais, que cada parcela selecionada seja justificada à luz de sua função no objeto, dos riscos envolvidos e da intensidade da restrição imposta à competição.

Foi justamente aí que a redação editalícia perdeu equilíbrio.

As menções a "GAP GRADED com polímero", base de RCC ou RAP processada em usina móvel, piso de granito aplicado especificamente em áreas externas, gradil e gabião tipo caixa com altura predeterminada são



formulações que se aproximam da solução pronta e, colocadas sob o título de serviços cuja execução deve ser comprovada, induzem o interessado a concluir que seu acervo será aferido por correspondência, e não pela equivalência de complexidade, método, finalidade e desempenho.

Não se ignora, tampouco se minimiza, a evidente virtude ambiental associada ao reaproveitamento de resíduos da construção civil na composição de bases e revestimentos, solução alinhada à economia circular, à redução da extração de agregados naturais e à destinação mais racional de materiais que, de outro modo, poderiam sobrecarregar áreas de disposição final.

Esse mérito, contudo, pertence à escolha da tecnologia e aos resultados ambientais pretendidos, não bastando para legitimar toda e qualquer forma de comprovação da experiência anterior.

A desejável incorporação do RCC ao objeto pode ser preservada sem que a habilitação seja convertida em exigência de identidade absoluta entre o histórico do licitante e a solução projetada, desde que se definam os padrões de desempenho, os controles tecnológicos e as competências efetivamente indispensáveis à execução segura e ambientalmente adequada do serviço.

No contexto do presente edital, a ressalva de similaridade inserida na sequência, suaviza a literalidade do edital, sem, contudo, devolver-lhe a necessária precisão ou neutralizar a força restritiva das descrições que a precedem, até mesmo à vista de que introduzida pela determinação imperativa de que os atestados comprovem os serviços “conforme elencado a seguir”.

É que, depois de enumerar métodos, materiais e configurações tão particulares, o edital não esclarece se aceitará experiências equivalentes em substância, embora diferentes na forma, materializando dúvida capaz de condicionar a própria decisão de ingressar na disputa.

Ora, um instrumento convocatório de grande porte deve dizer ao mercado, com antecedência, o que quer, sem operar com abertura semântica que permita ao órgão licitante reservar para si toda a elasticidade interpretativa e transferir aos particulares o custo da incerteza.



O TR oferece justificativas insuficientes.

A explicação acerca da seleção, homogeneização e dosagem do material fresado, do controle do ligante e da operação da usina móvel pode sustentar a especificação da solução executiva, mas não demonstra a indispensabilidade de converter todos esses elementos em identidade histórica obrigatória para os atestados.

Falta um encadeamento capaz de demonstrar como se partiu das competências reputadas essenciais e se chegou, de maneira fundamentada, a cada uma das formulações específicas incorporadas à habilitação.

Há uma razão para o artigo 18, *caput*, IX, da Lei nº 14.133/2021 ⁽⁴⁾ exigir que as condições do edital acompanhem motivação circunstanciada, capaz de tornar visível o percurso da decisão administrativa. A justificativa deve permitir reconhecer se a cláusula nasceu dos riscos concretos da contratação ou se apenas reproduziu a descrição minuciosa da planilha orçamentária.

Veja-se, a escolha de serviços de pavimentação, drenagem, contenção e urbanização como parcelas relevantes encontra respaldo na natureza e na dimensão do objeto. A instrução especializada do DIPE captou essas distorções:

Iniciamos a presente análise avaliando detidamente as exigências de qualificação técnico-operacional fixadas no item 11.4.1, alínea "b", do instrumento convocatório. Observamos que o referido dispositivo exige atestados "*que comprovem a execução dos serviços considerados de relevância ao Objeto, conforme elencado a seguir*". Constatamos que, no escopo principal desta exigência estrutural, não há qualquer menção prévia à aceitabilidade de atividades ou serviços similares, sugerindo, em uma leitura restritiva primária, a imposição da comprovação exata e nominal dos meticulosos serviços descritos.

Entendemos que tal formatação rígida destoa das diretrizes da Lei nº 14.133/2021, que em seu artigo 67, inciso I, estabelece que a documentação de qualificação técnica será restrita à apresentação de profissional detentor de atestado por "*execução de obra ou serviço de*

⁴⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;



características semelhantes". Em plena consonância com a legislação federal, o Manual de Obras e Serviços de Engenharia do TCESP orienta expressamente que *"é vedada prova de experiência anterior em itens de serviços com especificações técnicas excessivas que não sejam justificáveis para assegurar o cumprimento das obrigações"*.

Nos parece importante ressaltar que a previsão permissiva de aceitação de similaridade técnica efetivamente consta no edital, todavia, a mesma foi alocada apenas de forma postergada no subitem subsequente 11.4.2.1. Consideramos que essa estruturação editalícia corrobora integralmente a observação compatível feita pelo Conselheiro Relator em sede de Decisão Cautelar, o qual destacou com precisão cirúrgica que a *"abertura à similaridade vem depois de uma enumeração técnica rigidamente nominativa"*. Esse descompasso redacional no instrumento convocatório omite esclarecimentos transparentes e essenciais sobre a aceitabilidade prática perante as experiências funcionalmente equivalentes das construtoras, gerando incontestável risco restritivo à concorrência.

Avaliamos e confirmamos que os singulares itens elencados na qualificação técnica apresentam, de fato, a devida relevância financeira invocada nas manifestações de defesa da prefeitura, superando individualmente o limite legal de quatro por cento do valor global orçado para a contratação. Contudo, apontamos que não houve, por parte da Administração Municipal, a devida observância ao comando do artigo 18, caput, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 [recte], o qual impõe obrigatoriamente *"a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica"*.

Ao analisarmos minuciosamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), verificamos que as justificativas ali presentes se limitam a orientações amplas e absolutamente genéricas, recomendando unicamente *"Exigir atestados de capacidade técnica em obras integradas (drenagem + parques urbanos) com comprovação de execução de obras semelhantes"*. Informamos, portanto, que a fundamentação analítica e específica para a restrição consubstanciada na escolha dos singulares itens da qualificação técnica consta apenas e exclusivamente no Termo de Referência, documento operacional elaborado em momento posterior à conclusão do Estudo Técnico Preliminar.

Diante desta grave lacuna fática no planejamento inicial, destacamos a flagrante incongruência na resposta defensiva apresentada pela prefeitura, a qual declarou textualmente que a referida imposição técnica estaria *"devidamente fundamentada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência"*. Consideramos tal declaração faticamente incorreta no que tange ao Estudo Técnico Preliminar, dada a patente ausência de qualquer motivação direcionada aos itens de habilitação técnica naquele documento matriz.

Por conseguinte, considerando o elevado grau nominativo das exigências materiais atrelado à ausência de motivação circunstanciada na fase primária de planejamento estrutural, **opinamos pela procedência da representação neste tópico específico**, por vislumbrarmos indevido risco de cerceamento ao caráter competitivo e à isonomia do certame (DIPE; evento 50.1; p. 4/6).

É neste ponto que se impõe enfrentar a comparação estabelecida no debate plenário.



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Gabinete do Conselheiro Wagner de Campos Rosário



Na última sessão plenária, fora sustentado pelo eminente Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli que a controvérsia seria idêntica à examinada no **TC-013322.989.26-0**, referente à licitação de Guarulhos ⁽⁵⁾.

Com a máxima vênia, a premissa não resiste ao confronto objetivo dos autos: a coincidência temática em torno do RAP e da usina móvel é apenas aparente; os casos divergem quanto à (i) fase processual, à (ii) arquitetura da exigência, à (iii) expressão econômica das parcelas, à (iv) instrução produzida e, sobretudo, à (v) motivação administrativa disponível:

PAULÍNIA	GUARULHOS																									
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 02/2026	CONCORRÊNCIA Nº 95023/2026-SFIL																									
11.4.1. O LICITANTE deverá comprovar sua capacitação técnica pertinente a execução do Objeto, através de: [...] b) Atestado (s) ou Certidão (ões) expedido (s) por pessoa jurídica de direito público ou privado [...] que comprovem a execução dos serviços considerados de relevância ao Objeto, conforme elencado a seguir: b1) REVESTIMENTO DE MISTURA ASFÁLTICA TIPO "GAP GRADED" COM POLÍMERO - 1.252,00 m³; b2) BASE BETUMINOSA DE MATERIAIS PROVENIENTES DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC) E/OU DA FRESAGEM DE PAVIMENTOS ASFÁLTICOS (RAP) RECICLADO EM USINA MÓVEL COM ATÉ 3% DE CAP, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO - 2.677,74 m³; b3) PISO EM GRANITO APLICADO EM CALÇADAS OU PISOS EXTERNOS - 3.382,02 m²; b4) FECHAMENTO DE DIVISA COM GRADIL - 1.474,54 m; b5) FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO DE GABIÃO TIPO CAIXA, H = 1,00M - 1.771,20 m³. c) Certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT, devidamente registradas [...] nos quais se comprovem a execução de serviços	a5) A relação dos serviços a serem comprovados respeita as respectivas quantidades da execução pretendida, nos termos da Súmula 24 do TCESP: <table><tr><th>ITEM</th><th>Código</th><th>DESCRIÇÃO DO MATERIAL OU SERVIÇO</th><th>Un.</th><th>QUANTIDADE</th></tr><tr><td>A</td><td>95995 - 95996</td><td>Execução de Pavimento com aplicação de concreto asfáltico</td><td>m³</td><td>2.809,00</td></tr><tr><td>B</td><td>IN05090001</td><td>Base betuminosa de materiais provenientes de fresagem de pavimentos asfálticos (RAP)</td><td>m³</td><td>1.000,00</td></tr><tr><td>C</td><td>IN06010002 IN06014002</td><td>Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado</td><td>m</td><td>2.628,00</td></tr><tr><td>D</td><td>104491</td><td>Aduela / Galeria Fechada Pré Moldada de Concreto Armado</td><td>m</td><td>292,00</td></tr></table>	ITEM	Código	DESCRIÇÃO DO MATERIAL OU SERVIÇO	Un.	QUANTIDADE	A	95995 - 95996	Execução de Pavimento com aplicação de concreto asfáltico	m³	2.809,00	B	IN05090001	Base betuminosa de materiais provenientes de fresagem de pavimentos asfálticos (RAP)	m³	1.000,00	C	IN06010002 IN06014002	Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado	m	2.628,00	D	104491	Aduela / Galeria Fechada Pré Moldada de Concreto Armado	m	292,00
ITEM	Código	DESCRIÇÃO DO MATERIAL OU SERVIÇO	Un.	QUANTIDADE																						
A	95995 - 95996	Execução de Pavimento com aplicação de concreto asfáltico	m³	2.809,00																						
B	IN05090001	Base betuminosa de materiais provenientes de fresagem de pavimentos asfálticos (RAP)	m³	1.000,00																						
C	IN06010002 IN06014002	Fornecimento e assentamento de tubos de concreto armado	m	2.628,00																						
D	104491	Aduela / Galeria Fechada Pré Moldada de Concreto Armado	m	292,00																						

⁵⁾ Voto do Conselheiro Carlos Cezar, sessão plenária de 29/7/2026. O pronunciamento tratou de agravo contra o indeferimento de tutela cautelar na Concorrência nº 95023/2026-SFIL, de Guarulhos, e registrou que o RAP correspondia a cerca de 3,60% do orçamento. Ao citar os TCs 014664.989.25-8, 014737.989.25-1, 014739.989.25-9 e 014744.989.25-2, de relatoria do Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, consignou a admissibilidade da parcela quando devidamente motivada e reconheceu, no item 3.3, que os precedentes devem ser aplicados casuisticamente.



PAULÍNIA	GUARULHOS
CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA Nº 02/2026	CONCORRÊNCIA Nº 95023/2026-SFIL
considerados de relevância ao Objeto, conforme elencado a seguir: c1) REVESTIMENTO DE MISTURA ASFÁLTICA TIPO "GAP GRADED" COM POLÍMERO; c2) BASE BETUMINOSA DE MATERIAIS PROVENIENTES DOS RESÍDUOS SÓLIDOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL (RCC) E/OU DA FRESAGEM DE PAVIMENTOS ASFÁLTICOS (RAP) RECICLADO EM USINA MÓVEL COM ATÉ 3% DE CAP, FORNECIMENTO E APLICAÇÃO; c3) PISO EM GRANITO APLICADO EM CALÇADAS OU PISOS EXTERNOS; c4) FECHAMENTO DE DIVISA COM GRADIL; c5) COLOCAÇÃO DE GABIÃO TIPO CAIXA, H = 1,00M.	

Até pela leitura mais simples e intuitiva, vê-se que os casos não se confundem, porquanto as exigências diferem em conteúdo, alcance restritivo e arquitetura de habilitação

Em Guarulhos, apreciava-se agravo contra decisão que negara a suspensão cautelar do certame. O próprio pronunciamento invocado delimitou a cognição à análise perfunctória e registrou que não caberia, naquele momento processual, aprofundar o escrutínio da motivação ou desenvolver atividade probatória.

Aqui, de outra sorte, há julgamento definitivo do edital, precedido de contraditório e de **instrução técnica completa**, com **manifestações convergentes** da Engenharia do DIPE, do MPC e da SDG.

Equiparar os processos significaria confundir cognição sumária com exame de mérito e, mais grave, transformar a limitação cognitiva própria da tutela provisória em padrão de dispensa probatória para a decisão final.

A diferença material também é expressiva.



No caso de Guarulhos, a discussão recaiu sobre uma única parcela de RAP, correspondente a cerca de 3,60% do orçamento, portanto abaixo do parâmetro legal de 4% (art. 67, §1º, Lei nº 14.133/2021).

Neste processo, ao contrário, não se controverte sobre a relevância econômica das parcelas, reconhecida pela instrução, mas sobre um conjunto de exigências rígidas e nominativas, todas formuladas pela reprodução de métodos, materiais, tecnologias e dimensões específicos, a exemplo de GAP GRADED com polímero, base de RCC ou RAP processada em usina móvel, piso de granito em áreas externas, gradil e gabião com configuração predeterminada.

Como já dito, o problema é sistêmico e decorre do modo como a experiência foi descrita e será aferida, **não da simples presença do RAP no objeto**.

Também não coincide a base documental.

Em Guarulhos, o voto registrou que o MPC localizou no Portal Compras.gov.br justificativa técnica específica para a solução adotada.

Em Paulínia, a Engenharia do DIPE, depois de examinar o processo preparatório, constatou que o ETP permaneceu em nível genérico, enquanto a fundamentação particularizada surgiu no Termo de Referência, sem um encadeamento claro entre os riscos da contratação e cada filtro imposto à habilitação.

Há, nesse passar, uma distinção lógica cuja dimensão não pode ser ignorada, pois justificar que a obra será executada por determinada tecnologia não equivale a esclarecer que somente a experiência pretérita coincidente com essa tecnologia seja capaz de demonstrar aptidão.

Tratar os casos como idênticos, em vez de promover coerência jurisprudencial, apagaria as diferenças que a própria jurisprudência manda examinar e esvaziaria a condição inscrita nos precedentes: **a exigência somente se sustenta quando devidamente motivada**.



Daí resulta que a força orientadora do precedente depende da aderência entre sua razão determinante e os fatos juridicamente qualificados do novo caso. Aqui, porém, essa aderência se desfaz diante de diferenças substanciais:

- parcela isolada, de um lado; conjunto cumulativo de 5 (cinco) exigências nominativas, duplicadas nos planos operacional e profissional, de outro;
- discussão cautelar e perfunctória, em Guarulhos; instrução completa e julgamento definitivo, em Paulínia;
- justificativa específica identificada para a tecnologia, no primeiro caso; cadeia de planejamento incompleta e motivação circunstanciada insuficiente para o conjunto das exigências, no segundo.

Os precedentes mencionados no voto de **Guarulhos** tampouco conduzem à solução oposta.

Ao rememorar os **TCs 014664.989.25-8, 014737.989.25-1, 014739.989.25-9 e 014744.989.25-2**, de relatoria do próprio Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, bem como os **TCs 001007.989.24-7, 012029.989.24-1 e outros, 007565.989.23-3 e 019002.989.22-6**, da lavra do Conselheiro Dimas Ramalho, o pronunciamento do Conselheiro Carlos Cezar foi expresso em afirmar que a base betuminosa com RCC ou RAP tem sido aceita como parcela de maior relevância **quando devidamente motivada**:

Assim como no caso do item antecedente, esta parcela possui valor significativo (equivale a 4,29% do valor orçado) e já foi admitida em sede de medida cautelar nos autos TC-001007.989.24-7. **Realço que esta E. Corte tem admitido, como parcela de maior relevância, a base betuminosa com agregado proveniente de reciclagem de RCC e/ou RAP, quando devidamente motivada.** Nessa linha, foi o decidido nas Representações em cognição sumária dos autos TC-012029.989.24-1 e outros (j. 04/09/2024), TC-007565.989.23-3 (j. 03/05/2023) e TC019002.989.22-6 (j. 19/10/2022). De acordo com a composição unitária do serviço (detalhada no quadro seguir) obtida no sítio eletrônico da Prefeitura de São Paulo, a reciclagem do material deve ser realizada em usina móvel: (...) Entretanto, nas justificativas, a Prefeitura afirmou que, para fins de qualificação técnica, é suficiente a comprovação de experiência na execução de reciclagem de material tanto a frio “in situ” quanto em usina móvel ou fixa. Isto é, subentende-



se que a reciclagem em usina móvel não é a expertise essencial para a execução da tarefa. O que se almeja é o domínio da utilização de agregado reciclado de resíduo da construção civil (RCC) ou de fresagem (RAP) para execução da mistura da base betuminosa. Observa-se que, na retromencionada Concorrência n. 02/2021 da Prefeitura de Cubatão, também houve inabilitação de licitante (DP Barros Pavimentação e Construção Ltda.), em razão da não comprovação da experiência nessa parcela. Tendo em mira que, nos termos do art. 37, inc. XXI, in fine, da Constituição Federal(19), somente se admitem os requisitos de qualificação técnica indispensáveis ao cumprimento das obrigações, depreendo que a Administração deva revisar a redação da parcela para que se exclua a necessidade de comprovar reciclagem realizada em “usina móvel”. No mais, não vejo flagrante ilegalidade na exigência, de forma genérica, da parcela de base betuminosa com materiais provenientes de RCC ou RAP reciclado, o que torna esta impugnação **procedente em parte** (TCE/SP; TCs 014664.989.25-8, 014737.989.25-1, 014739.989.25-9 e 014744.989.25-2; Tribunal Pleno de 3/12/2025; Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli; grifo nosso).

Essa oração subordinada (“quando devidamente motivada”) não cumpre função estilística, pelo que nela reside a própria condição jurídica de validade do precedente. Mais do que isso, suprimir a condição da motivação seria amputar a *ratio decidendi* e fazer o precedente dizer aquilo o que não disse.

Acurado, o voto do Conselheiro Carlos Cezar, invocado para sustentar a identidade dos casos acrescenta que os julgamentos desta Corte são casuísticos e dependem das características específicas de cada processo:

3.3 Ademais, impertinente a pretensão de confrontar o decisório com o julgado mencionado somente em sede recursal, na medida em que as análises desta Corte se dão casuisticamente, conforme as características específicas analisadas em cada caso concreto, de modo que, embora sirvam de paradigmas para subsidiarem eventual juízo de convicção, não vinculam a conclusão a ser proferida nos autos, que se dará em consonância aos aspectos analisados (TCE/SP; TC-013322.989.26-0; Tribunal Pleno de 29/7/2026; Rel. Cons. Carlos Cezar).

A distinção ora traçada, portanto, não afronta os paradigmas, aplicando-os com a fidelidade que sua formulação exige.

Também não procede a ideia de que, em situações dessa natureza, deva sempre prevalecer o exame discricionário da Administração. **Discrecionariedade não funciona como presunção apta a preencher razões inexistentes.**



A Administração conserva espaço para definir a solução de engenharia, selecionar as parcelas essenciais e calibrar os mecanismos de segurança do futuro contrato, não dispõe, contudo, de liberdade para dispensar a justificação que a lei ordena, nem para restringir a competição além do necessário.

Daí por que a presunção de legitimidade não pode substituir a motivação ausente, nem justificativas produzidas para responder à impugnação podem ser usadas para reconstruir, retrospectivamente, o percurso decisório que deveria estar documentado na fase própria.

Demais, é revelador que a própria Prefeitura de Paulínia, durante a instrução, tenha anunciado a retirada da expressão “reciclado em usina móvel” da exigência de qualificação.

Num primeiro contato com o edital, a menção à usina móvel já havia chamado a atenção porque o objeto não envolve frentes de pavimentação esparsas, disseminadas por extensa malha viária, nas quais a mobilidade pudesse, ao menos em tese, responder a esforço logístico ostensivo. Os serviços concentram-se em empreendimento delimitado, consistente na implantação de parque linear.

Não é presumível que a execução imponha deslocamentos, distâncias de transporte ou sucessivas mobilizações capazes de tornar a usina móvel atributo indispensável da experiência anterior, como é o caso de Guarulhos. Eventual necessidade logística da escolha deveria estar expressamente demonstrada no planejamento e não podia ser presumida a partir de sua mera inserção na descrição da experiência exigida.

A alteração ultrapassa o plano meramente redacional e parece traduzir o reconhecimento administrativo da conclusão já delineada, de que a referência ao equipamento específico podia ser separada da capacidade de executar a base reciclada. Fosse essa característica imprescindível à comprovação da capacidade, não haveria razão para sua supressão.

De todo modo, a conclusão deste voto não proíbe o emprego de RAP, não rejeita a usina móvel e não invade o mérito da solução de engenharia.



A Prefeitura permanece livre para preservar a tecnologia, desde que demonstre sua adequação e estabeleça controles compatíveis com os resultados pretendidos.

E mesmo que a anunciada retirada da referência à usina móvel caminhe na direção correta, no contexto em que descartada sem comprometimento da segurança contratual, alcança apenas uma peça do conjunto. Permanecem necessárias a revisão global das exigências técnico-operacionais e profissionais e a explicitação das experiências equivalentes que serão aceitas.

A revisão deve concentrar-se nas capacidades de engenharia indispensáveis à execução do objeto, consideradas a complexidade dos serviços, as responsabilidades assumidas, os riscos envolvidos e os resultados esperados.

Elementos específicos da solução, como determinado método construtivo, material ou dimensão, somente devem migrar para a habilitação quando sua essencialidade estiver comprovada. Fora dessa hipótese, a excessiva reprodução dos contornos da solução projetada tende a restringir o reconhecimento de experiências igualmente aptas.

2.4. Também **procede** a crítica ao prazo para apresentação da proposta readequada. Não se pode comprimir a conferência de uma proposta dessa natureza e dimensão econômica (R\$ 86.189.032,47) no ritmo sumário reservado a operações administrativas triviais.

Na prática, 3 (três) horas podem ser suficientes para substituir um preço em formulário simples. O edital exige muito mais, eis que o vencedor deve reorganizar a planilha orçamentária, compatibilizar custos unitários e valor global, conferir o cronograma físico-financeiro, revisar composições, BDI e encargos sociais e assegurar que o desconto resultante da disputa não produza incongruências internas.

Nem a possibilidade de prorrogação por igual período sana a desproporção, ao que o prazo básico integra as condições objetivas da disputa e deve ser razoável por si mesmo. Ademais, a extensão dependente de pedido



fundamentado deixa a suficiência temporal sujeita a uma decisão incidental do agente de contratação, logo quando a segurança do certame recomenda previsibilidade.

Caberá à Prefeitura fixar prazo compatível com a extensão dos documentos, admitindo a sua apresentação e conferência sem compressão incompatível com a complexidade da tarefa.

2.5. A habilitação econômico-financeira, por outro lado, **não merece censura**. A dimensão da obra e o risco de paralisação fornecem suporte bastante à cautela econômica.

O *caput* do artigo 69 da LLCA ⁽⁶⁾ autoriza a aferição objetiva da aptidão econômica mediante índices justificados, enquanto o § 4º permite exigir capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% nas obras e serviços.

Tais mecanismos examinam dimensões complementares. Enquanto os índices retratam liquidez, endividamento e estrutura patrimonial; o capital ou patrimônio mínimo acrescenta uma reserva objetiva de capacidade para suportar mobilização, fluxo de caixa e oscilações da execução.

Os parâmetros de liquidez iguais ou superiores a 1,00 e endividamento igual ou inferior a 0,70 não se mostram excessivos. Além disso,

⁶⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



a conjunção “ou”, empregada entre capital e patrimônio líquido, amplia as formas de comprovação e reproduz o texto legal.

Também não se afigura desarrazoado o acréscimo de 20% para consórcios, situado na faixa de 10% a 30% estabelecida pelo artigo 15, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 ⁽⁷⁾ com a ressalva aplicável aos consórcios integralmente compostos por microempresas e empresas de pequeno porte.

2.6. A insurgência contra o critério de inexecutabilidade não prospera.

O percentual de 75% decorre do artigo 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 ⁽⁸⁾, mas sua incidência convive com as diligências previstas nos itens 10.3.1 e 10.8.2, pelas quais o licitante pode demonstrar a consistência econômica de sua oferta. Não se confirma, portanto, a alegada adoção de um mecanismo automático de exclusão.

Naturalmente, a aplicação dessas cláusulas deverá respeitar o dever de motivação e assegurar ao licitante oportunidade efetiva de demonstrar seus custos sempre que a decisão depender da análise concreta da proposta.

2.7. Tampouco existe incompatibilidade necessária entre contratação semi-integrada e julgamento pelo menor preço global. As escolhas convivem, sem contradição

⁷⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

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

[...]

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

⁸⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

[...]

§ 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.



O artigo 46, § 9º, da Lei nº 14.133/2021 ⁽⁹⁾ associa essa modalidade de execução à contratação por preço global, ao passo que o artigo 33 ⁽¹⁰⁾ inclui o menor preço entre os critérios legítimos de julgamento. Já a técnica e preço, disciplinada pelo artigo 36 da LLCA, ganha pertinência quando a natureza predominantemente intelectual do objeto ou suas particularidades tornam indispensável comparar atributos qualitativos das propostas.

Essa necessidade não se evidencia nos autos, onde o projeto básico apresenta grau significativo de desenvolvimento, apoiado em plantas, memoriais, cálculos e parâmetros construtivos que já conformam as soluções

⁹⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

[...]

§ 9º Os regimes de execução a que se referem os incisos II, III, IV, V e VI do caput deste artigo serão licitados por preço global e adotará sistemática de medição e pagamento associada à execução de etapas do cronograma físico-financeiro vinculadas ao cumprimento de metas de resultado, vedada a adoção de sistemática de remuneração orientada por preços unitários ou referenciada pela execução de quantidades de itens unitários.

¹⁰⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I - menor preço;
- II - maior desconto;
- III - melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV - técnica e preço;
- V - maior lance, no caso de leilão;
- VI - maior retorno econômico.

[...]

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.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

- I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;
- II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
- III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
- IV - obras e serviços especiais de engenharia;
- V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.

§ 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.

§ 3º O desempenho pretérito na execução de contratos com a Administração Pública deverá ser considerado na pontuação técnica, observado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 88 desta Lei e em regulamento.



essenciais. Caberá à contratada elaborar o projeto executivo, mas dentro de coordenadas traçadas pela Administração.

Nesse cenário, as propostas não disputam concepções técnicas distintas que reclamem pontuação qualitativa. A adoção de técnica e preço apenas ampliaria o espaço de valoração subjetiva, sem que se tenha demonstrado benefício correspondente para a qualidade ou a eficiência da contratação.

As referências jurisprudenciais apresentadas na inicial para sustentar esse ponto e a obrigatoriedade de parcelamento tampouco auxiliam a tese, pois a instrução constatou que os processos indicados cuidavam de matérias distintas daquelas que lhes foram atribuídas.

2.8. Pela mesma ordem de razões, a preservação da unidade do objeto encontra suporte no planejamento.

Embora o parcelamento constitua instrumento relevante de ampliação da competitividade, sua adoção pressupõe viabilidade técnica e econômica e deve respeitar a estrutura própria do empreendimento.

No caso, as intervenções formam um sistema de dependências recíprocas, eis que galerias, canais e bacias de drenagem interferem nas cotas, nos traçados, nos pavimentos, nas ciclovias, nas edificações e nas soluções paisagísticas.

A fragmentação contratual poderia introduzir interfaces físicas e temporais delicadas, ampliar a quantidade de canteiros, custos indiretos e núcleos decisórios e tornar mais difícil atribuir responsabilidades por falhas surgidas nas zonas de encontro entre diferentes executores.

Ao mesmo tempo, a contratação unitária pode favorecer a coordenação do projeto executivo, a ordenação das frentes de serviço e a imputação da responsabilidade pelo desempenho do conjunto.

Frente à dicotomia, as razões apresentadas pela Administração ultrapassam a mera invocação de conveniência administrativa e se apoiam em características concretas da obra. Em sentido oposto, não foram trazidos



elementos que indiquem ganho competitivo suficiente para compensar os riscos de integração e os encargos gerenciais associados ao parcelamento.

2.9. Resta, então, a comprovação do vínculo do responsável técnico. A exigência, na fase de habilitação, de que o profissional já integre o quadro da licitante antecipa custo e vínculo que somente se tornam necessários para a execução.

2.10. O artigo 67, I, da Lei nº 14.133/2021 ⁽¹¹⁾ permite exigir a indicação de profissional detentor do acervo pertinente, mas não autoriza impor, como condição de ingresso na disputa, uma relação jurídica definitiva.

A declaração de disponibilidade ou de contratação futura, acompanhada da anuência do profissional, protege suficientemente a Administração. Já a comprovação efetiva deve ser reservada à assinatura do contrato, providência que a própria Prefeitura já anunciou em sua minuta.

Em precedente próximo, relativo a dispositivo semelhante adotado pela própria Prefeitura de Paulínia, assim se manifestou a Conselheira Substituta – Auditora Silvia Monteiro:

É igualmente **procedente** a objeção à comprovação antecipada de vínculo do responsável técnico.

O artigo 67, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de profissional devidamente registrado no conselho competente e detentor de experiência adequada, porém, não dá suporte à imposição de vínculo empregatício ou contratual prévio entre esse profissional e todos os concorrentes.

A exigência desnecessariamente antecipada obriga empresas ainda incertas sobre o resultado da disputa a formalizar relações profissionais apenas para competir, operando como custo de entrada sem correspondência indispensável com a segurança da execução contratual.

Em sua resposta, a Prefeitura reconheceu o problema e anunciou que deslocará a prova do vínculo para a assinatura do ajuste.

A correção deve ser efetivamente incorporada ao edital republicado, oportunidade em que deverão ser admitidas as formas de comprovação reconhecidas pela Súmula TCESP nº 25, sem exigência de anuência prévia do profissional ou declaração equivalente que, por

¹¹⁾ BRASIL. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;



outra via, recrie na habilitação o vínculo que se pretende corretamente postergar (TCE/SP; TCs 012100.989.26-8 e TC-012113.989.26-3; Tribunal Pleno de 15/7/2026; Relatora Conselheira Substituta – Auditora Silvia Monteiro).

2.11. Diante do exposto, com DIPE, MPC e SDG, voto pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação formulada por **Rodrigo Goes de Almeida**, para determinar à **Prefeitura Municipal de Paulínia** que, antes de retomar a **Concorrência Eletrônica nº 02/2026**:

- (i) reformule as exigências de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional, substituindo descrições nominativas por requisitos voltados a obras e serviços de características, complexidade e desempenho semelhantes, com indicação clara dos critérios de equivalência e correspondente motivação no processo preparatório, inclusive quanto à indispensabilidade de eventual método ou equipamento específico, à disponibilidade mercadológica, aos custos de entrada e ao impacto da exigência sobre a competição;
- (ii) estabeleça prazo razoável para a apresentação da proposta final readequada e de seus documentos complementares, proporcional à extensão das planilhas e à complexidade da contratação; e
- (iii) transfira a comprovação do vínculo jurídico do responsável técnico para a assinatura do contrato, admitindo na habilitação declaração de disponibilidade, compromisso de contratação futura ou instrumento equivalente, com a anuência do profissional.



Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Gabinete do Conselheiro Wagner de Campos Rosário



A futura versão deverá ser publicada, com reabertura integral do prazo legal, nos termos do artigo 55, § 1º, da LLCA.

Com a certificação do trânsito em julgado, e ultimadas todas as diligências, arquivem-se os autos.

São Paulo, 5 de agosto de 2026.

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO
Conselheiro

DMC/JCMJ