

**AO(À) PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SUPRIMENTOS DA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANGARATIBA/RJ**

EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 07/2026  
PROCESSO Nº 1230/2026

**ARKROS SERVICO E ENGENHARIA LTDA**, inscrito no CNPJ sob o nº 41.831.687/0001-94, com sede à Estrada do Rio Grande, nº 868, Bloco 02, Apt. 801, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 22.720-11, representado neste ato por seu representante legal, Victor Patrick Carvalho Gil Alcon, portador do CPF nº 123.655.317-92, vem, respeitosamente, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** supracitado, em razão dos fundamentos jurídicos e técnicos a seguir expostos:

## **1. DA SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO**

A presente impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2026 da Prefeitura Municipal de Mangaratiba, cujo objeto é a pavimentação da Estrada Santa Bárbara pelo valor estimado de R\$ 5.999.618,89, aponta nove vícios de legalidade graves que comprometem a validade do certame e reclamam sua imediata suspensão, conforme sintetizado a seguir:

### **I — Plataforma privada sem contrato, sem justificativa e com cobrança ilegal de taxa**

A licitação é realizada pela plataforma privada BRCONNECTADO (GM TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO LTDA, CNPJ nº 15.464.263/0001-29), sem contrato formalizado no Portal da Transparência, sem estudo técnico que justifique a preterição do COMPRAS.GOV e sem lei municipal que autorize a cobrança de taxa dos licitantes, em violação ao art. 150, I, da CF/88 e ao entendimento do TCE-RJ (Processo nº 242.911-1/2022).

### **II — Modalidade licitatória incorreta**

O objeto configura obra de engenharia nos termos do art. 6º, XII, da Lei nº 14.133/2021, para a qual o Pregão é expressamente vedado pelo art. 29, parágrafo único, sendo obrigatória a adoção da Concorrência (Acórdão TCU nº 980/2018 – Plenário).

### **III — Ausência de topografia e sondagem do solo**

A inexistência de levantamentos topográficos e ensaios geotécnicos torna os quantitativos da planilha orçamentária tecnicamente infundados, em violação ao art. 6º, XXV, e ao art. 18, I e II, da Lei nº 14.133/2021, e ao entendimento do TCE-RJ (Processo nº 202.277-5/2022).

### **IV — Ausência de projetos**

Os projetos de pavimentação e drenagem pluvial não foram concluídos e aprovados antes da abertura do certame, em violação ao art. 6º, XXV e XXVI, e ao art. 18, II, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula TCU nº 261.

#### **V — Cadastro prévio oneroso e redução do prazo legal**

A exigência de cadastramento na plataforma privada em até 2 dias úteis antes do encerramento das propostas impõe ônus financeiro indevido aos licitantes e reduz materialmente o prazo mínimo de 25 dias úteis previsto no art. 55, II, "b", da Lei nº 14.133/2021, em violação à Súmula TCU nº 272 e ao Acórdão TCU nº 2.916/2025 – Plenário.

#### **VI — Exigência de patrimônio líquido sem justificativa**

A exigência de comprovação de patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% do valor estimado carece de motivação técnica específica nos autos, em violação ao princípio da motivação e aos Acórdãos TCU nº 1.929/2011 e 2.448/2019 – Plenário.

#### **VII — Parcelas de maior relevância desvinculadas do objeto**

Os atestados de capacidade técnica exigem experiência em serviços de paralelepípedo que não integram o objeto licitado nem constam da planilha orçamentária, criando barreira artificial de acesso em violação ao art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula TCU nº 263.

#### **VIII — Confusão entre qualificação técnico-profissional e técnico-operacional**

O Edital mescla exigências próprias das duas modalidades de qualificação técnica sem definir claramente qual está sendo exigida, criando contradição interna insanável em violação ao art. 67, I e II, da Lei nº 14.133/2021 e aos Acórdãos TCU nº 2.148/2016 e 1.455/2013 – Plenário.

#### **IX — Exigência de vínculo empregatício prévio do responsável técnico**

O Edital veda a apresentação de declaração de contratação futura como instrumento válido de comprovação de vínculo com o responsável técnico, impondo ônus antecipado desproporcional em violação à Súmula TCU nº 272 e aos Acórdãos TCU nº 1.916/2013, 1.084/2015 e 1.446/2015 – Plenário.

Dessa forma, o Edital carece de retificações para garantir a isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa e a segurança jurídica da contratação.

## **2. DA TEMPESTIVIDADE**

Cumpra-se destacar a tempestividade da presente Impugnação. Conforme estabelece o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Considerando o calendário processual e a data prevista para a sessão, a presente manifestação é plenamente tempestiva e deve ser conhecida e julgada no mérito.

## **3. FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO**

Notadamente, a impugnação ao edital surge no exercício do controle social para que, havendo irregularidades, incoerência ou ilegalidades, conteste o órgão licitante, no intuito de manter a lisura, a competitividade ou a igualdade de condições entre os concorrentes.

Nesse passo, o Edital assim especificou:

“20.1 Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.”

O Edital mantém paridade com o que está especificado na Lei nº 14.133/21:

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

Não é preciso lembrar que, o direito de petição é garantido pela Constituição Federal (art. 5º, inciso XXXIV), assegurando aos cidadãos a possibilidade de levar ao conhecimento das autoridades competentes quaisquer irregularidades, abusos de poder ou necessidades de corrigir injustiças.

Da mesma forma que, ao impugnar um edital, o cidadão ou empresa está exercendo seu direito de assegurar que o processo seletivo ou licitatório seja conduzido de maneira correta e imparcial, garantindo a igualdade de condições entre os participantes e evitando restrições indevidas.

No exercício do direito de petição, é necessário impugnar as seguintes cláusulas:

### 3.1. DA INEXISTÊNCIA DE PORTAL PRÓPRIO, DA UTILIZAÇÃO DE PLATAFORMA PRIVADA SEM FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA E DOS OBSTÁCULOS ILEGAIS À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME

A Cláusula 1.2 do presente Edital determina que o Pregão Eletrônico nº 007/2026 será realizado por meio do endereço eletrônico <http://www.licitacaomangaratiba.com.br/>, apresentado formalmente como se fosse um portal de compras próprio do Município de Mangaratiba.

Ocorre que essa apresentação não corresponde à realidade dos fatos, configurando-se, no mínimo, uma indução ao erro dos licitantes, e, no máximo, uma tentativa deliberada de ocultar a verdadeira natureza jurídica e operacional da plataforma utilizada, o que por si só já afronta os princípios da transparência e da publicidade que devem nortear todos os atos da Administração Pública.

Ao se consultar os dados operacionais da referida plataforma, constata-se que o sistema é, em verdade, operado pela empresa GM TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ nº 15.464.263/0001-29, detentora do produto comercialmente denominado BRCONNECTADO, empresa privada com fins lucrativos que não integra a estrutura administrativa municipal.

INTEGRAÇÕES

Transfere.gov.br

PORTAL NACIONAL CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

É recomendável a utilização do navegador Google Chrome atualizado.

ENDEREÇO

Praça Robert Simões, 92 - Centro, Mangaratiba - RJ, 23860-000

PORTAL DE PUBLICAÇÕES BRCONNECTADO

CONTATO COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Para dúvidas do edital e procedimentos:  
Telefone: 24  
E-mail: [licitacaomangaratiba@licitacaomangaratiba.com.br](mailto:licitacaomangaratiba@licitacaomangaratiba.com.br)

CONTATO PLATAFORMA BRCONNECTADO

Para pagamento, liberação de acesso e suporte ao uso da plataforma  
Telefone: (81) 3877-1367  
E-mail: [solicitacoes@brconnectado.com.br](mailto:solicitacoes@brconnectado.com.br)  
\*Caso você queira solicitar uma liberação de acesso.

SOLICITAR ACESSO ANTECIPADO

A própria plataforma, ao cobrar do licitante o pagamento de um "plano de acesso", emite boleto cujo beneficiário não é a Fazenda Pública Municipal, mas um gateway de pagamento intermediário que repassa os valores à referida empresa privada — circunstância que por si só desmonta completamente a narrativa de que se tratar de sistema próprio da municipalidade.

Beneficiário

GM TECNOLOGIA E INFORMACAO LTDA  
(via PagSeguro Internet I.P. S.A.)

Agrava a situação o fato de que, ao consultar o Portal da Transparência do Município de Mangaratiba, não se identifica qualquer instrumento contratual vigente que formalize a relação jurídica entre o Poder Público municipal e a empresa GM TECNOLOGIA E INFORMAÇÃO LTDA, seja na forma de contrato administrativo, convênio, termo de adesão ou qualquer outro instrumento equivalente.

A ausência desse vínculo formal não é um mero detalhe burocrático — é uma irregularidade de fundo, pois significa que a Administração Municipal está realizando suas licitações por meio de plataforma privada sem que haja qualquer instrumento jurídico que ampare, regule e responsabilize essa relação, em manifesta violação aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público.

No que tange à fundamentação legal invocada pela própria plataforma para justificar a cobrança, verifica-se que ela se vale da menção ao art. 175, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando essa referência como suposto amparo legal para a exigência pecuniária imposta ao licitante.

Por Processo	Mensal	Trimestral	Anual
R\$ 306,02 /processo	R\$ 320,00 /mês	R\$ 133,17 /mês	R\$ 57,84 /mês
✓Único Processo	✓	✓56,48% de desconto ✓Pagamento Único: R\$ 399,52	✓81,10% de desconto ✓Pagamento Único: R\$ 694,03
			<b>MAIS ESCOLHIDO</b>

Escolha o Plano de Acesso: \*Campo Obrigatório

Plano Anual - R\$ 694,03

Conforme previsto no art. 175º, inc. I da Lei Federal nº 14.133/21.

Contudo, essa invocação é flagrantemente equivocada e tecnicamente imprecisa, ainda que o art. 175 da Lei nº 14.133/2021 autoriza os entes federativos a instituir sítio eletrônico oficial para divulgação de seus atos e realização de suas licitações, tratando-se, portanto, de norma autorizativa dirigida ao próprio ente público, que não cria qualquer fundamento para que empresa privada cobre taxas de participantes de certames licitatórios.

A utilização dessa referência normativa como "justificativa" para uma cobrança privada configura uma distorção interpretativa que beira a desinformação e que induz os licitantes menos atentos a acreditar que a exigência possui respaldo legal, quando na realidade não possui.

A questão da ausência de justificativa técnica para a escolha de sistema privado em detrimento de alternativas públicas e gratuitas igualmente merece enfrentamento direto.

O Portal de Compras do Governo Federal — COMPRAS.GOV —, mantido pelo Poder Executivo da União, está disponível gratuitamente tanto para os entes públicos que dele queiram se valer quanto para os licitantes que nele desejam participar, e é amplamente utilizado em todo o território nacional como plataforma confiável, segura e tecnicamente apta para a realização de pregões eletrônicos nos moldes da Lei nº 14.133/2021.

A escolha de sistema privado oneroso, em substituição a uma solução pública e gratuita já consolidada, exige robusta fundamentação técnica que demonstre a superioridade do sistema adotado em critérios objetivos e verificáveis, fundamentação essa que simplesmente inexistente nos autos do presente processo licitatório.

Essa exigência de fundamentação adequada não é construção doutrinária isolada — é entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, cujo Plenário, ao apreciar a Representação nº 242.911-1/2022, sob relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman, assentou com precisão que:

"a adoção de sistema diverso do portal COMPRASNET, disponibilizado sem custos tanto para os órgãos e entidades que desejem fazer uso, bem como aos licitantes, deve ser robustamente fundamentada por meio de estudo técnico preliminar ou documento equivalente, mormente de modo a explicitar o porquê da escolha de sistema oneroso em detrimento de soluções tecnológicas gratuitas."

O Edital ora impugnado não apresenta esse estudo técnico preliminar, não expõe as razões comparativas que teriam levado à escolha da plataforma privada, e não demonstra qualquer vantagem concreta que justifique a oneração dos licitantes.

Trata-se, portanto, de irregularidade que, por si só, já seria suficiente para determinar a suspensão do certame e a devida retificação do instrumento convocatório.

A problemática atinge um patamar de maior gravidade quando se examina a natureza jurídica da cobrança imposta ao licitante como condição de acesso ao certame.

Ao estabelecer que toda empresa interessada em participar da licitação deve necessariamente pagar um "plano de acesso" à plataforma privada BRCONNECTADO, o Município de Mangaratiba está, na prática, criando uma barreira financeira de ingresso ao processo licitatório, transformando a participação em um ato condicionado ao pagamento prévio a um ente privado.

Esse mecanismo é incompatível com o princípio da ampla concorrência consagrado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, e com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que, com fundamento na Súmula TCU nº 272, repele sistematicamente exigências que imponham aos licitantes a realização de despesas anteriores à celebração do contrato como condição para participar de certames públicos.

Esse entendimento foi reafirmado com vigor no paradigmático Acórdão TCU nº 2916/2025 – Plenário, no qual a Corte de Contas Federal, ao examinar relatório de auditoria específica sobre o uso de plataformas eletrônicas privadas por entes subnacionais em licitações custeadas com recursos federais, concluiu pela existência de irregularidades na cobrança de taxas excessivas como condição de participação no processo licitatório, determinando medidas corretivas e recomendando ao Ministério da Gestão e Inovação o exercício da competência regulamentar para sanar as distorções identificadas.

Ainda sob o aspecto da legalidade tributária, cabe destacar um vício insuperável que contamina a exigência em questão: caso se admita, por mera hipótese argumentativa, que a cobrança seria legítima e de titularidade do Município — o que se refuta energicamente —, ainda assim ela seria inválida por ausência de respaldo legal específico.

O princípio da legalidade tributária, consagrado no art. 150, inciso I, da Constituição Federal de 1988, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça.

As Taxas, especificamente, têm sua instituição disciplinada pelo art. 145, inciso II, da Carta Magna, exigindo lei formal que defina o fato gerador, a base de cálculo e o sujeito passivo.

O Município de Mangaratiba não editou qualquer lei municipal que institua taxa de participação em certames licitatórios eletrônicos, de modo que a exigência de pagamento como condição de acesso ao pregão carece absolutamente de base normativa autorizativa, configurando cobrança indevida que deve ser imediatamente suprimida.

Logo, faz necessário a suspensão do certame e a alteração do Edital para prever a realização da licitação pelo Portal Compras.gov.

### **3.2. DA IMPOSSIBILIDADE DE ESPECIFICAR PREGÃO ELETRÔNICO PARA OBRAS COMPLEXAS DE ENGENHARIA**

O Pregão Eletrônico nº 007/2026, instaurado pela Prefeitura Municipal de Mangaratiba sob o Processo nº 1230/2026, tem por objeto a contratação de serviços de pavimentação da Estrada Santa Bárbara, pelo valor global estimado de R\$ 5.999.618,89 (cinco milhões, novecentos e noventa e nove mil, seiscentos e dezoito reais e oitenta e nove centavos), adotando como regime de execução a empreitada por preço unitário.

A escolha pela modalidade Pregão Eletrônico para um objeto dessa natureza e dimensão constitui vício formal grave, de caráter insanável, porquanto a Lei Federal nº 14.133/2021 é expressa e categórica ao vedar a utilização dessa modalidade para obras e serviços especiais de engenharia, reservando-a apenas aos denominados serviços comuns de engenharia, cujo conceito legal é substancialmente distinto do objeto ora licitado.

Para a perfeita compreensão da irregularidade, é imprescindível examinar as definições legais que a própria Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 6º, dispositivo que funciona como baliza interpretativa de todo o diploma e cujas definições são vinculantes para a Administração Pública.

O inciso XII desse artigo define obra como "toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta alteração substancial das características originais de bem imóvel."

Por sua vez, a alínea "a" do inciso XXI do mesmo dispositivo define serviço comum de engenharia como aquele que "tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens."

A distinção entre esses dois conceitos é fundamental e, no presente caso, determina diretamente a ilegalidade da modalidade escolhida.

O art. 29, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 é o dispositivo que sela definitivamente a questão ao enunciar que "o pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea 'a' do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei."

A redação não deixa margem para interpretações alternativas: o pregão é vedado para obras de engenharia, sendo sua utilização tolerada exclusivamente para serviços comuns de engenharia, categoria que se caracteriza pela padronização objetiva das ações e, sobretudo, pela preservação das características originais do bem sobre o qual se intervém. Nenhum desses requisitos está presente no objeto licitado por Mangaratiba.

O exame do conteúdo técnico do Edital e de seus anexos demonstra, sem margem para dúvida razoável, que o objeto em questão constitui obra de engenharia nos termos do art. 6º, inciso XII, da NLLC.

A planilha orçamentária integrante do processo licitatório revela que o objeto envolve execução de pavimento em paralelepípedos com rejuntamento em argamassa de cimento e areia no traço 1:3, assentamento de paralelepípedos com reaproveitamento e fornecimento de pó-de-pedra, execução de camada compactada de pó-de-pedra, além de toda a infraestrutura de drenagem de águas pluviais, com instalação de tubos de concreto de 600 mm e 300 mm, construção de poços de visita, caixas com grelha, trabalhos de topografia e sinalização viária vertical e horizontal ao longo de 3,06 km de extensão.

Esse conjunto de intervenções não apenas transforma substancialmente as características físicas da via, como inova completamente o espaço físico existente — exatamente o oposto do que o conceito legal de serviço comum de engenharia exige, que é a preservação das características originais do bem.

A própria estrutura do Edital, em seus requisitos de habilitação e execução contratual, corrobora o entendimento de que se trata de obra de engenharia e não de mero serviço comum.

O instrumento convocatório exige a comprovação de capacidade técnica por meio de atestados de obras de características semelhantes, impõe a presença permanente de responsável técnico habilitado perante o CREA ou o CAU durante toda a execução, determina o registro da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), e prevê a elaboração de cronograma físico-financeiro detalhado.

Todas essas exigências são típicas de obras de engenharia e absolutamente incompatíveis com a natureza de um simples serviço comum de manutenção ou adaptação de bens com preservação de características originais.

A Administração, portanto, ao mesmo tempo em que exige o arcabouço técnico-documental próprio de uma obra, pretende realizá-la sob a veste de um pregão, criando uma contradição intrínseca que o direito não tolera.

O valor estimado do certame também é elemento que reforça a gravidade do equívoco na escolha da modalidade.

Com quase R\$ 6 milhões em recursos públicos em jogo, a adoção da Concorrência — modalidade adequada — não seria apenas uma formalidade procedimental, mas uma garantia substantiva de maior rigor técnico na avaliação das propostas, com maior transparência e com a possibilidade de adoção de critérios de julgamento mais sofisticados, compatíveis com a complexidade do objeto.

O Pregão, por sua estrutura, é orientado exclusivamente para a aquisição de bens e serviços padronizáveis e de fácil comparação de preços, não contemplando os mecanismos de controle técnico e de avaliação qualitativa que uma obra dessa magnitude exige.

Ao eleger o Pregão, a Administração Municipal abre mão, sem respaldo legal, de instrumentos de proteção do interesse público que a lei lhe obriga a utilizar.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é sólida e reiterada nessa direção. O Acórdão TCU nº 980/2018 – Plenário estabeleceu de forma expressa ser irregular o uso da modalidade pregão para licitação de obras de engenharia, reafirmando que a permissão excepcional do pregão no campo da engenharia restringe-se aos serviços comuns, conforme o estrito conceito legal.

Esse entendimento foi construído ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, tendo sido integralmente recepcionado e reforçado pelo regramento mais rígido trazido pela Lei nº 14.133/2021, que positivou expressamente a vedação no texto legal, conferindo-lhe caráter normativo incontestável.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, alinhado com essa orientação, igualmente repele o uso do pregão para objetos de natureza complexa que se enquadrem no conceito de obra de engenharia, com fundamento nos mesmos dispositivos legais e na necessidade de preservação da competitividade e da qualidade técnica na execução de obras públicas.

A consequência jurídica dessa irregularidade é grave e não comporta correção por via de simples retificação pontual do Edital.

A escolha da modalidade licitatória não é um detalhe secundário que possa ser ajustado sem impacto no restante do procedimento — ela é o próprio alicerce sobre o qual todo o certame é construído, determinando prazos, critérios de julgamento, exigências de habilitação e ritos procedimentais.

Utilizar o Pregão onde a lei impõe a Concorrência não é um vício formal contornável; é uma ilegalidade estrutural que contamina o procedimento em sua integralidade e que, se não corrigida, poderá ensejar a nulidade de todos os atos subsequentes, inclusive do contrato eventualmente celebrado, com as consequências de responsabilização funcional dos agentes públicos envolvidos previstas no art. 158 da Lei nº 14.133/2021.

Notadamente, deve a Administração Pública reconhecer a inadequação da modalidade adotada em face do objeto licitado e promova a publicação de novo instrumento convocatório sob a modalidade Concorrência.

### **3.3. DA AUSÊNCIA DE LEVANTAMENTOS DE SONDAÇÃO E TOPOGRAFIA COMO ELEMENTOS INDISPENSÁVEIS AO PROJETO BÁSICO**

O Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2026 foi deflagrado sem que o processo licitatório contemplasse a realização prévia de levantamentos topográficos e ensaios de sondagem do solo em toda a extensão da Estrada Santa Bárbara, omissão que compromete de maneira profunda a lisura, a precisão e a legitimidade do instrumento convocatório.

Essa ausência não é um detalhe de menor importância — é uma lacuna técnica estrutural que afeta diretamente a confiabilidade do orçamento estimativo, a acurácia dos quantitativos indicados nas planilhas, a possibilidade de os licitantes avaliarem adequadamente os riscos de execução e, em última análise, a própria viabilidade técnica da contratação tal como proposta.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXV, define Projeto Básico como o "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação",

Logo, no Projeto Básico deve conter soluções técnicas globais e localizadas, identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, e a subsidi-ação da montagem do plano de licitação e gestão da obra.

A topografia e a sondagem do solo não são elementos periféricos que possam ser suprimidos sem prejuízo — são os insumos primários sobre os quais toda a engenharia de um projeto se estrutura, pois sem o conhecimento preciso das condições do terreno e do relevo, qualquer dimensionamento técnico e financeiro é, na melhor das hipóteses, uma estimativa pouco fundamentada.

O art. 18 da mesma Lei reforça essa exigência ao disciplinar a fase preparatória do processo licitatório, determinando em seu inciso I que a Administração Pública deverá elaborar estudo técnico preliminar que contemple a definição e especificação clara e precisa do objeto, e em seu inciso II que deverá ser elaborado projeto básico ou termo de referência com o nível de precisão necessário.

Quando o objeto é uma obra de engenharia viária, como no caso dos autos, a precisão exigida pela lei não pode ser alcançada sem a prévia caracterização geotécnica e topográfica do terreno.

A presença ou ausência de camadas de solo mole, a existência de rochas, o nível do lençol freático, a declividade real do terreno ao longo dos 3,06 km de extensão da estrada — todos esses elementos são determinantes para a definição dos serviços de escavação, para o dimensionamento das estruturas de drenagem e para a escolha dos métodos construtivos adequados.

Na ausência dessas informações, a planilha orçamentária integrante do presente Edital foi elaborada sobre bases técnicas incertas, o que inevitavelmente compromete a confiabilidade do valor estimado da contratação e expõe a Administração ao risco de aditivos contratuais injustificados durante a execução da obra.

O Tribunal de Contas da União consolidou esse entendimento na Súmula TCU nº 261, que enuncia expressamente: "em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/1993, constituindo causa de nulidade do edital ou do contrato dele oriundo a ausência de qualquer documento ou peça técnica que o componha."

Esse entendimento, forjado sob a égide da lei anterior, foi integralmente recepcionado pela Lei nº 14.133/2021, que, como visto, manteve e até ampliou as exigências relativas ao conteúdo do Projeto Básico.

O Acórdão TCU nº 1.925/2010 – Plenário, em raciocínio ainda plenamente aplicável, afirmou que projetos básicos incompletos ou deficientes são causas frequentes de irregularidades em obras públicas, gerando imprecisão nos quantitativos, superfaturamento e necessidade de aditivos contratuais que desequilibram o orçamento e prejudicam o erário.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a questão das sondagens foi diretamente enfrentada no Processo TCE/RJ nº 202.277-5/2022, no qual a Corte de Contas estadual determinou expressamente que o órgão responsável complementasse a elaboração do Projeto Básico "com a execução de serviços de sondagens do solo em pontos de sondagem distribuídos em toda a abrangência do projeto, de forma a balizar as previsões dos quantitativos constantes da Planilha Orçamentária para os serviços relacionados a escavações, escoramentos, embasamento da rede e respectivos dispositivos, bem como para outros serviços correlatos cujos quantitativos decorrem da caracterização do solo."

Embora o caso que motivou esse precedente tenha envolvido obra de saneamento, a razão técnica que fundamentou a determinação é absolutamente análoga e aplicável ao presente caso: sem sondagem, os quantitativos de serviços que dependem das condições do subsolo são estimados sem base empírica idônea, tornando todo o orçamento tecnicamente questionável.

A importância técnica da topografia, por sua vez, é igualmente incontornável para obras de pavimentação viária.

O levantamento topográfico planialtimétrico da Estrada Santa Bárbara, em sua extensão total, seria o elemento que permitiria determinar com precisão as cotas de greide, os volumes de corte e aterro necessários, as alturas de escavação nas seções transversais, a inclinação das sarjetas e dispositivos de drenagem e o posicionamento adequado das bocas de lobo e poços de visita previstos no objeto.

O presente Edital, ao indicar quantitativos de escavação mecanizada de valas, serviços topográficos e implantação de rede pluvial ao longo de 1.493 metros de extensão — conforme identificado nas planilhas integrantes do processo —, faz isso sem apresentar o levantamento de campo que daria suporte técnico a esses números, o que significa que os quantitativos estão baseados em estimativas que poderão ser significativamente alteradas após o início da execução da obra, causando incerteza para os licitantes e potencialmente levando à formulação de preços inadequados, seja por excesso ou por insuficiência.

A consequência prática dessa omissão é diretamente sentida pelos potenciais licitantes, pois o art. 11, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que é objetivo do processo licitatório estimular a inovação e garantir que as propostas apresentadas pelos licitantes reflitam condições reais de execução.

Um licitante que não disponha de informações precisas sobre as condições geotécnicas e topográficas do terreno está impossibilitado de avaliar adequadamente os custos de execução, os riscos embutidos no contrato e a adequação dos quantitativos apresentados pela Administração.

Essa assimetria de informações — em que nem mesmo a Administração detém dados confiáveis sobre o terreno, pois não os coletou — não é apenas uma violação técnica, mas uma afronta ao princípio da isonomia entre os licitantes e ao dever de planejamento que a lei impõe à Administração Pública antes de deflagrar qualquer certame que envolva obras de engenharia.

É imprevisível a realização de levantamento topográfico planialtimétrico completo da Estrada Santa Bárbara em toda a sua extensão, bem como a execução de ensaios de sondagem do solo distribuídos em pontos estratégicos ao longo do traçado, com a subsequente revisão da planilha orçamentária, dos memoriais descritivos e de todos os documentos técnicos que compõem o Projeto Básico.

### **3.4. DA NÃO APRESENTAÇÃO DE TODOS OS PROJETOS EXECUTIVOS NECESSÁRIOS À ADEQUADA DEFINIÇÃO DO OBJETO**

O Edital do Pregão Eletrônico nº 007/2026 foi elaborado e publicado sem que o processo licitatório contemplasse a apresentação formal e completa de todos os projetos executivos necessários para a plena caracterização do objeto contratado, em especial o projeto de pavimentação e o projeto da rede de drenagem pluvial, cuja existência é inequivocamente pressuposta pelos próprios quantitativos constantes das planilhas orçamentárias integrantes do instrumento convocatório.

A ausência desses projetos não configura mera irregularidade formal — representa uma lacuna técnica de natureza substancial que compromete o próprio alicerce sobre o qual se constrói qualquer procedimento licitatório idôneo para obras de engenharia, privando os licitantes das informações essenciais para a formulação de propostas responsáveis e privando a Administração da segurança técnica que a lei lhe impõe ter antes de deflagrar o certame.

A Lei nº 14.133/2021 é explícita e detalhada ao disciplinar o conteúdo mínimo do Projeto Básico, no seu art. 6º, inciso XXV, define esse documento como o "conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço".

O mesmo diploma, em seu art. 6º, inciso XXVI, define Projeto Executivo como o "conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico."

A leitura conjunta desses dispositivos deixa inequívoco que a lei exige uma hierarquia técnica de documentação — o Projeto Básico deve conter o suficiente para dimensionar e definir o objeto, e o Projeto Executivo deve detalhar ao ponto de permitir a execução completa da obra. Nenhum desses dois níveis de documentação está integralmente presente nos autos do presente certame.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a fase preparatória do processo licitatório, determina em seu inciso II que a Administração Pública deverá providenciar "a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso."

Para obras de engenharia, a exigência de Projeto Básico aprovado como condição prévia à abertura do certame é inafastável, sendo a contratação integrada a única hipótese expressamente prevista em lei em que a Administração fica dispensada de apresentar o Projeto Básico previamente.

Ocorre que o presente Edital não adota o regime de contratação integrada — adota a empreitada por preço unitário —, e por isso não se beneficia dessa única exceção legal, sujeitando-se integralmente à obrigação de apresentar Projeto Básico completo e, na medida do possível, Projeto Executivo, como condição de validade do certame.

A ausência dos projetos de pavimentação e da rede de drenagem pluvial — que compõem partes absolutamente centrais do objeto desta licitação — impede que os licitantes realizem a análise técnica mínima necessária para formular propostas com precisão e responsabilidade.

Sem o projeto de pavimentação detalhado, não é possível verificar o tipo estrutural da camada de pavimento adotada, as espessuras definidas para cada camada construtiva, o traço especificado para o assentamento dos paralelepípedos, as seções transversais tipo que guiam a execução em campo, nem os critérios de aceitação das camadas compactadas.

Sem o projeto da rede de drenagem pluvial, não é possível conferir os critérios hidráulicos que fundamentaram o dimensionamento dos tubos de concreto de 600 mm e 300 mm indicados nas planilhas, as cotas de soleira e de tampo dos poços de visita, o espaçamento entre as bocas de lobo ou as especificações das caixas com grelha.

Todos esses elementos não são detalhes de execução que possam ser deixados para uma fase posterior — são informações que afetam diretamente o custo, o prazo e a viabilidade técnica do que está sendo licitado e que, na ausência dos projetos correspondentes, ficam indetermináveis pelos licitantes no momento de formular suas propostas.

O Tribunal de Contas da União consolidou esse entendimento na Súmula TCU nº 261, que determina ser "necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado" em qualquer licitação de obras e serviços de engenharia, constituindo "causa de nulidade do edital ou do contrato dele oriundo a ausência de qualquer documento ou peça técnica que o componha."

O Acórdão TCU nº 2.217/2023 – Plenário é ainda mais direto ao identificar a "ausência de projeto básico e executivo" associada a "falhas na elaboração das planilhas orçamentárias e das especificações técnicas" como conjunto de irregularidades graves que demandam a suspensão do certame e a correção antes de sua retomada.

A lógica que fundamenta esse entendimento é clara: um orçamento calculado sem os respectivos projetos que o embasem é, na prática, uma estimativa sem âncora técnica verificável, que não permite o controle de razoabilidade dos valores nem a conferência dos quantitativos por parte dos licitantes ou dos órgãos de controle.

A inexistência dos projetos executivos também gera um cenário altamente favorável à proliferação de aditivos contratuais durante a execução da obra, o que representa um risco concreto e documentado ao erário municipal.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em reiterada jurisprudência, tem reconhecido que projetos incompletos ou insuficientes constituem uma das principais causas de alterações contratuais supervenientes, muitas das quais resultam em acréscimos de quantitativos e de valor que poderiam ter sido evitados se o planejamento técnico tivesse sido concluído de maneira adequada antes da abertura da licitação.

O risco não é hipotético — é estrutural e previsível, decorrendo diretamente da lacuna técnica criada pela própria Administração ao instaurar o certame sem os projetos que deveriam instruí-lo.

O princípio do planejamento, consagrado de maneira transversal na Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus arts. 11 e 18, não comporta a interpretação de que a Administração possa deflagrar um processo licitatório para obras de engenharia com a expectativa de completar os projetos no curso da execução contratual.

A exigência de que o planejamento preceda a contratação é justamente uma salvaguarda do interesse público, pois é na fase anterior à licitação — e não durante a execução — que a Administração detém plena liberdade para redimensionar o objeto, rever especificações, corrigir inconsistências e ajustar o orçamento sem as amarras contratuais que surgem após a assinatura do contrato.

Permitir que uma obra de quase R\$ 6 milhões de recursos públicos seja licitada sem os projetos executivos completos significa abrir mão voluntariamente dessa capacidade de controle preventivo, em prejuízo direto do erário e da qualidade final da obra pública.

A conclusão formal e aprovação de todos os projetos executivos necessários ao pleno desenvolvimento do objeto licitado, notadamente o projeto de pavimentação com detalhamento de seções transversais, camadas estruturais e especificações de materiais, e o projeto de rede de drenagem pluvial com os respectivos cálculos hidráulicos, perfis longitudinais e detalhes construtivos, procedendo em seguida à revisão das planilhas orçamentárias e do memorial descritivo para que reflitam fielmente as soluções técnicas adotadas nos projetos.

### **3.5. DA EXIGÊNCIA IRREGULAR DE CADASTRO PRÉVIO ONEROSO EM PLATAFORMA PRIVADA E DA CONSEQUENTE REDUÇÃO MATERIAL DO PRAZO EFETIVO DE PARTICIPAÇÃO**

O item 8.2 do Edital estabelece que os interessados em participar do certame deverão realizar cadastro prévio na plataforma privada BR CONECTADO, com inscrição que deverá ocorrer em até 02 (dois) dias úteis anteriores ao horário fixado para o recebimento das propostas.

Essa exigência, aparentemente apresentada como uma mera formalidade operacional, produz na prática dois efeitos jurídicos graves e independentes entre si: de um lado, impõe ao licitante interessado a sujeição a um procedimento de cadastramento junto a uma entidade privada como condição de acesso ao certame, o que contraria expressa disposição da Lei nº 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

De outro, subtrai materialmente do prazo legal mínimo para apresentação de propostas os 2 (dois) dias úteis reservados ao cadastramento, reduzindo o tempo efetivo de que os licitantes dispõem para elaborar suas propostas, analisar os projetos e formular os lances, em flagrante violação ao art. 55, inciso II, alínea "b", da mesma lei.

No que diz respeito ao aspecto do cadastramento oneroso em plataforma privada, o item 8.5 do próprio Edital confirma que "o custo de operacionalização e uso do sistema ficará a cargo do licitante que pagará à BR CONECTADO, provedora do sistema eletrônico, o equivalente aos custos pela utilização dos recursos de tecnologia da informação."

Essa disposição revela que a participação na licitação pressupõe, necessariamente, o desembolso de valores pecuniários pelo licitante interessado, antes mesmo de qualquer decisão sobre a viabilidade de sua proposta.

O Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento de que esse tipo de exigência é incompatível com o ordenamento jurídico que rege as contratações públicas, conforme expressamente dispõe a Súmula TCU nº 272, que veda "a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos desnecessários."

O Acórdão TCU nº 2.733/2022 – Plenário aprofundou esse entendimento ao concluir que, ao transferir para os licitantes os custos da plataforma eletrônica, a Administração Pública impõe um ônus indevido aos interessados, criando uma barreira econômica de acesso ao certame que viola os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da economicidade.

Mais recentemente, o Acórdão TCU nº 2.916/2025 – Plenário, em auditoria específica sobre o uso de plataformas eletrônicas privadas por municípios, identificou que a exigência de cadastro prévio nessas plataformas, com ônus financeiro para os licitantes, configura irregularidade grave, com potencial de restringir a participação de empresas e de favorecer oligopólios de fornecedores já cadastrados, em detrimento da competitividade e do interesse público.

A irregularidade não decorre apenas do ônus financeiro, mas também da própria lógica de vinculação da participação em um certame público a um cadastramento em uma entidade privada, cujas exigências documentais, prazos internos de análise e critérios de aprovação não estão sujeitos ao controle direto da Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, assegura a todos os interessados o direito de participar dos processos licitatórios, e o art. 5º do mesmo diploma consagra os princípios da isonomia, da competitividade e da transparência como balizas inafastáveis do processo licitatório.

Vincular o exercício desse direito a um procedimento prévio perante uma empresa privada — que pode rejeitar o cadastro, impor condições adicionais ou simplesmente não processar a inscrição dentro do prazo — significa interpor entre o licitante e a Administração uma entidade privada com poder de interferir no resultado da competição, o que é incompatível com os fundamentos constitucionais e legais do processo licitatório brasileiro.

O segundo efeito nocivo da exigência contida no item 8.2 reside na redução material do prazo efetivo para apresentação de propostas.

O Edital fixa o início do acolhimento de propostas para o dia 03 de março de 2026, com término em 13 de março de 2026, e a realização do Pregão para 17 de março de 2026. Para uma licitação de obra de engenharia pelo critério de menor valor global com execução por empreitada por preço unitário, o art. 55, inciso II, alínea "b", da Lei nº 14.133/2021 estabelece prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis entre a divulgação do edital e a data da sessão.

A exigência de que o cadastramento ocorra em até 2 (dois) dias úteis antes do encerramento do recebimento de propostas impõe, na prática, que o interessado que ainda não esteja cadastrado na plataforma BR CONECTADO deve concluir esse procedimento dentro de prazo ainda mais exíguo, sob pena de não conseguir sequer acessar o sistema para inserir sua proposta.

Isso significa que, para esses potenciais licitantes, o prazo efetivo de participação não é aquele previsto no art. 55 da lei, mas um prazo ainda menor, pois precisam reservar parte desse tempo para o cadastramento na plataforma privada.

O prazo legal mínimo existe justamente para garantir que todos os interessados tenham tempo suficiente para analisar o objeto, estudar a documentação técnica, elaborar sua proposta comercial e reunir os documentos de habilitação, e qualquer exigência que subtraia dias desse prazo — seja por imposição explícita ou por exigência operacional — fragiliza a proteção que a norma pretendia garantir.

A gravidade dessa irregularidade é ainda maior quando se considera a natureza e a complexidade do objeto licitado: trata-se de uma obra de pavimentação urbana com valor estimado superior a R\$ 5 milhões, que envolve múltiplos serviços de engenharia, planilhas orçamentárias detalhadas com dezenas de itens, especificações técnicas de materiais, projetos de drenagem e requisitos de qualificação técnica.

Para elaborar uma proposta responsável, competitiva e tecnicamente fundamentada para um objeto dessa envergadura, os licitantes necessitam de tempo real de análise, visitas ao local, consultas a fornecedores e cálculo de composições.

Qualquer redução material nesse prazo compromete diretamente a qualidade das propostas apresentadas e desincentiva a participação de empresas que, por não estarem previamente cadastradas na plataforma privada, se veem diante da necessidade de dividir um prazo já exíguo entre o cadastramento burocrático na BR CONECTADO e a elaboração técnica de sua proposta comercial.

É necessária a revisão do item 8.2 do Edital, eliminando a exigência de cadastramento prévio oneroso em plataforma privada como condição de participação no certame, em cumprimento ao art. 5º e ao art. 17 da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula TCU nº 272, e que adote as providências necessárias para garantir que o prazo legal mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis previsto no art. 55, inciso II, alínea "b".

### **3.6. DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTAÇÃO PARA A EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE PATRIMÔNIO LÍQUIDO OU CAPITAL SOCIAL MÍNIMO**

O item 13.34 do Edital estabelece que as empresas que apresentarem resultado inferior a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG) ou Liquidez Corrente (LC) deverão comprovar patrimônio líquido ou capital social mínimo equivalente a 10% do valor estimado da contratação, invocando como fundamento o art. 69, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

Ocorre que a simples indicação do dispositivo legal não é suficiente para legitimar a exigência, pois o próprio ordenamento jurídico e a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas impõem à Administração o dever de motivar adequadamente qualquer requisito de habilitação que vá além do estritamente necessário à aferição da capacidade do licitante de executar o objeto contratual, sob pena de violação aos princípios da motivação, da isonomia e da ampla competitividade.

O art. 69, caput, da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao enunciar que a habilitação econômico-financeira "visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato", o que evidencia que qualquer exigência nessa seara deve ser diretamente conectada às características e riscos específicos do objeto licitado.

O §4º do mesmo artigo, ao autorizar a Administração a estabelecer a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo, não o faz de maneira incondicionada, mas como uma faculdade que pressupõe justificativa técnica objetiva, proporcional e devidamente registrada nos atos preparatórios do certame.

A mera transcrição do número do parágrafo legal no corpo do Edital, sem que os autos do processo administrativo demonstrem a existência de estudo ou análise que aponte os riscos concretos que justificariam tal exigência, transforma o dispositivo normativo em fundamento vazio, desacompanhado da motivação que a lei e a Constituição Federal — em seu art. 93, inciso X, que consagra o dever de fundamentação dos atos administrativos — exigem.

O Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento de que a exigência de patrimônio líquido ou capital social mínimo somente é legítima quando acompanhada de justificativa robusta, detalhada e fundamentada nos atos preparatórios da licitação, que demonstre de forma objetiva os riscos específicos do contrato que recomendam a adoção dessa medida.

Nesse sentido, o Informativo de Licitações e Contratos TCU nº 520/2026 consolidou a orientação de que "a exigência de capital social ou patrimônio líquido mínimos, disposta no art. 69, §4º, da Lei 14.133/2021, não está condicionada apenas aos casos em que o licitante não atingir os índices mínimos de liquidez, exigindo-se, em qualquer hipótese, que a Administração apresente justificativa técnica adequada."

O Acórdão TCU nº 1.929/2011 – Plenário, ainda sob a égide da Lei nº 8.666/1993 mas com entendimento plenamente aplicável à nova lei por tratar dos mesmos princípios constitucionais, assentou que "a exigência de capital social mínimo ou patrimônio líquido deve guardar proporcionalidade com os riscos envolvidos na contratação e ser devidamente motivada nos autos do processo licitatório."

O Acórdão TCU nº 2.448/2019 – Plenário foi ainda mais enfático ao concluir que vincular a habilitação econômico-financeira à comprovação de patrimônio líquido sem fundamentação objetiva cria restrição indevida à competitividade do certame, violando o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

A irregularidade se torna ainda mais evidente quando se analisa o contexto em que a exigência foi inserida no Edital.

O item 13.34 prevê a comprovação de patrimônio líquido ou capital social mínimo de 10% do valor estimado como uma exigência automática e genérica, aplicável a qualquer empresa que não atinja os índices de liquidez, sem que haja qualquer análise individualizada sobre se tal exigência é adequada às especificidades do objeto, proporcional ao seu valor e pertinente aos riscos concretos da contratação.

Trata-se de uma cláusula que se limita a reproduzir o texto legal sem o ancorar nas particularidades do certame em questão, o que é precisamente o tipo de conduta que os Tribunais de Contas têm reiteradamente identificado como inadequado e potencialmente restritivo da competição.

O valor estimado do presente certame é de R\$ 5.999.618,89, o que significa que 10% desse montante corresponde a aproximadamente R\$ 600.000,00, uma barreira econômica de acesso ao certame que, sem justificativa técnica clara, pode inviabilizar a participação de empresas perfeitamente capazes de executar o objeto licitado, mas que possuem estrutura de capital compatível com os padrões usuais do mercado de obras de pavimentação de médio porte.

É importante destacar ainda que a exigência constante do item 13.34 coexiste, no mesmo Edital, com a obrigação de apresentação de Garantia de Proposta equivalente a 1% do valor estimado, conforme item 17.2.

O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento de que é vedada a exigência cumulativa, no edital, da prestação de garantia de participação e da comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo, por representar superposição de mecanismos de proteção da Administração que, combinados, elevam artificialmente as barreiras de acesso ao certame, em desconformidade com os princípios da proporcionalidade e da ampla competitividade.

Mesmo que se entenda que a exigência do item 13.34 não é cumulativa com a garantia — por incidir apenas sobre os licitantes que não atingirem os índices mínimos de liquidez —, esse entendimento não elimina o vício central, que é a ausência de motivação específica e proporcional para a adoção de qualquer das duas exigências isoladamente consideradas.

A Administração Municipal deve promover a revisão do item 13.34 do Edital, providenciando a devida fundamentação técnica que justifique, com base nas características e riscos específicos do objeto licitado, a exigência de comprovação de patrimônio líquido ou capital social mínimo, em observância ao princípio constitucional da motivação dos atos administrativos.

### **3.7. DA EXIGÊNCIA IRREGULAR DE CAPACIDADE TÉCNICA OPERACIONAL**

O Edital do Pregão Eletrônico 007/2026, no tocante à qualificação técnico-operacional das empresas licitantes, exige a apresentação de atestados de capacidade técnica que comprovem a execução prévia de serviços específicos de assentamento de paralelepípedos com reaproveitamento e fornecimento de pó-de-pedra com rejuntamento em argamassa traço 1:3, execução de pavimento em paralelepípedos com rejuntamento em argamassa traço 1:3, e aplicação de camada de pó-de-pedra espalhada manualmente, com os respectivos quantitativos mínimos.

Essa exigência padece de um vício de legalidade elementar e de fácil identificação: nenhum dos serviços mencionados como parcelas de maior relevância técnica integra o objeto do presente certame, nem tampouco figura em qualquer item da planilha orçamentária que compõe os autos do processo licitatório.

Trata-se, portanto, de uma exigência completamente desvinculada do objeto que se pretende contratar, o que, segundo a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União e os expressos comandos da Lei nº 14.133/2021, configura restrição ilegal e indevida à competitividade do certame.

O objeto da presente licitação, conforme inequivocamente descrito no próprio Edital e no Termo de Referência, consiste na execução de serviços de pavimentação da Estrada Santa Bárbara, no Município de Mangaratiba/RJ, abrangendo especificamente pavimento com blocos intertravados de concreto, serviços preliminares, drenagem superficial, base e sub-base, meios-fios, sinalização viária e demais serviços complementares.

A análise detalhada da planilha orçamentária constante do processo confirma que os serviços de pavimentação são compostos por itens como regularização do subleito, macadame hidráulico, brita graduada, lastro de brita comercial, imprimação e pintura de ligação asfáltica, aplicação de concreto asfáltico e execução de blocos intertravados de concreto — todos eles claramente distintos e tecnicamente incompatíveis com os serviços de paralelepípedo que foram arrolados como parcelas de maior relevância para fins de habilitação.

O paralelepípedo é um material de pavimentação distinto em suas características técnicas, construtivas, de desempenho e de aplicação em relação aos blocos intertravados de concreto e ao concreto asfáltico, não sendo razoável, técnica ou juridicamente sustentável, equiparar a experiência em um ao domínio do outro.

O art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021 é absolutamente claro ao estabelecer que "a exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor igual ou superior a 4% do valor total estimado."

A norma, portanto, impõe uma dupla vinculação inafastável: as parcelas eleitas como de maior relevância devem, necessariamente, integrar o objeto contratual e, além disso, possuir representatividade econômica mínima no conjunto da contratação.

Ao exigir atestados que comprovem experiência em serviços de paralelepípedo — que sequer são realizados no âmbito desta contratação — a Administração Municipal distorceu completamente a finalidade do instituto da qualificação técnica, que existe para garantir que o licitante vencedor terá capacidade demonstrada de executar os serviços que de fato serão contratados, e não serviços genéricos ou alheios ao objeto.

O Tribunal de Contas da União há muito consolidou esse entendimento. O Acórdão TCU nº 983/2008 – Plenário assentou que "as exigências quanto à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional devem se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, entendidas como aquelas estritamente relacionadas com o objeto contratado."

O Acórdão TCU nº 924/2022 – Plenário reforçou essa orientação ao concluir que "a exigência de capacidade técnica em um certame deve recair sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo, que sejam parte integrante do objeto a ser executado, vedada a exigência de comprovação de serviços desvinculados do escopo contratual."

A Súmula TCU nº 263, ao seu tempo, já havia cristalizado o entendimento de que a comprovação da capacidade técnico-operacional deve ser limitada "às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, consideradas aquelas cujo valor represente, no mínimo, 4% do valor estimado da contratação," reforçando o vínculo obrigatório entre o atestado exigido e o objeto efetivamente licitado.

No mesmo sentido, o Acórdão TCU nº 2.076/2023 – Plenário, em análise de caso análogo, determinou que a Administração "retifique as parcelas de maior relevância e valor significativo, adequando-as às características reais do objeto licitado e à legislação vigente," evidenciando que a desconexão entre o atestado exigido e o objeto contratado não é questão meramente formal, mas um vício de legalidade que compromete a validade do certame.

A gravidade da irregularidade se acentua quando se considera a consequência prática que ela produz: ao exigir atestados de experiência em pavimentação com paralelepípedo — um serviço com características construtivas, de mercado e de mão de obra distintas dos serviços efetivamente objeto desta licitação —, a Administração constrói artificialmente uma barreira de acesso ao certame que exclui empresas plenamente habilitadas a executar o objeto real, ou seja, a pavimentação com blocos intertravados de concreto e concreto asfáltico, mas que não possuem experiência específica com paralelepípedo, simplesmente por se tratar de mercados construtivos distintos.

Essa barreira artificial viola frontalmente os princípios da isonomia, da ampla competitividade e da vinculação ao instrumento convocatório, consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, além de comprometer a economicidade da contratação ao reduzir artificialmente o número de competidores aptos a disputar o certame, o que tende a elevar o preço final da contratação em detrimento do erário municipal.

De certo, a Administração Municipal deve promover a imediata revisão do Edital, substituindo as parcelas de maior relevância técnica atualmente indicadas por serviços que efetivamente integrem o objeto licitado e constem da planilha orçamentária do certame .

### **3.8. DA AUSÊNCIA DE DEFINIÇÃO CLARA ENTRE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL E OPERACIONAL, E DA EXIGÊNCIA INDEVIDA DE REGISTRO DE ATESTADO NO CREA PARA COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE DA PESSOA JURÍDICA**

O Edital do Pregão Eletrônico 007/2026, no trecho ora impugnado, estabelece que os atestados ou certidões de capacidade técnica "exigidos na Lei 14.133/21 para os profissionais" deverão conter, dentre outros elementos, o número de registro na entidade profissional competente, especificações e demais dados técnicos com informações detalhadas sobre os quantitativos executados.

A redação adotada pela Administração Municipal é, em si mesma, um vício de clareza e de definição jurídica que compromete toda a estrutura da fase de habilitação técnica do certame, pois o Edital não define com a precisão exigida pela Lei nº 14.133/2021 se a qualificação técnica será exigida da pessoa jurídica licitante, na modalidade técnico-operacional, ou dos profissionais da empresa, na modalidade técnico-profissional, ou se ambas serão cumulativamente exigidas.

Essa ambiguidade não é mero defeito formal: ela afeta diretamente o universo de documentos que os licitantes devem apresentar, os requisitos de registro perante os Conselhos Profissionais aplicáveis a cada modalidade e, conseqüentemente, a segurança jurídica e a isonomia do certame.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece com nitidez a distinção entre duas modalidades distintas de qualificação técnica, cada uma com objeto, documentação exigível e regime jurídico próprios.

A qualificação técnico-profissional, disciplinada no inciso I do art. 67, refere-se à comprovação de que a empresa licitante possui em seu quadro um profissional devidamente registrado no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes ao objeto licitado, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

Portanto, temos uma exigência que recai sobre o profissional individualmente considerado e que é comprovada por meio da Certidão de Acervo Técnico — CAT, expedida pelo CREA ou CAU em nome do engenheiro ou arquiteto responsável.

A qualificação técnico-operacional, por sua vez, disciplinada no inciso II do mesmo artigo, é uma exigência que recai sobre a pessoa jurídica e se comprova mediante a apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que demonstrem que a própria empresa já executou, anteriormente, serviços com características compatíveis ao objeto licitado.

Ao mesclar referências a "profissionais" com exigências de quantitativos e dados técnicos típicos da comprovação operacional da pessoa jurídica, o Edital cria um ambiente de total confusão normativa que impede os licitantes de saber, com clareza e antecedência, o que exatamente deverão apresentar para satisfazer a exigência de habilitação técnica.

A confusão entre as duas modalidades tem ainda uma consequência adicional de grande relevância, que diz respeito ao registro dos atestados no CREA.

O Edital, ao mencionar que os atestados de capacidade técnica para "profissionais" deverão conter o número de registro na entidade profissional competente, parece exigir que os atestados de capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica estejam registrados ou averbados perante o CREA, o que é uma irregularidade expressamente vedada pela jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

O TCU pacificou que "é irregular a exigência de que o atestado de capacidade técnico-operacional de empresa participante de licitação seja registrado ou averbado no CREA", conforme entendimento firmado nos Acórdãos TCU nº 2.148/2016 – Plenário e TCU nº 1.455/2013 – Plenário, reafirmado em diversas ocasiões subsequentes.

Isso porque a Certidão de Acervo Técnico — CAT expedida pelo CREA comprova a capacidade do profissional individualmente, sendo este um instrumento de qualificação técnico-profissional, já a comprovação da capacidade técnico-operacional da empresa licitante se faz mediante atestado emitido pelo contratante dos serviços anteriores, sem necessidade de registro no CREA.

Esse atestado, por si só, já é o instrumento hábil a comprovar a experiência da pessoa jurídica e ao exigir, simultaneamente, dados próprios de atestado profissional e quantitativos próprios de atestado operacional, o Edital cria requisito híbrido e indefinido que não encontra amparo em nenhuma das modalidades previstas na lei.

A indefinição entre as duas modalidades de qualificação técnica também viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o princípio do julgamento objetivo, consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, pois coloca em posições desiguais os licitantes que, ao interpretar o Edital de maneira diversa, apresentarem documentação organizada segundo a lógica da qualificação técnico-profissional e aqueles que a organizarem sob a lógica da qualificação técnico-operacional.

O Pregoeiro, diante dessa indefinição estrutural do Edital, ficará sem parâmetro objetivo claro para julgar a habilitação técnica dos licitantes, abrindo espaço para decisões discricionárias ou até arbitrárias no curso da sessão pública, o que compromete a impessoalidade e a isonomia do certame.

O Acórdão TCU nº 3.474/2012 – Plenário é enfático ao esclarecer que "as exigências de qualificação técnica, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, não devem ser desarrazoadas, devendo-se sempre observar estrita proporcionalidade ao objeto licitado e clara definição de qual modalidade está sendo exigida," reforçando que a clareza na definição da modalidade não é opção editorial da Administração, mas obrigação legal.

A situação em análise torna-se ainda mais grave quando se considera que o próprio Edital, no item 13.36, já havia indicado que seria exigido "atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado", o que remete à comprovação técnico-operacional da empresa, e que no item imediatamente posterior o mesmo Edital passa a falar em atestados "para os profissionais", contendo número de registro na entidade profissional competente, o que remete à comprovação técnico-profissional individual.

Esse conflito interno entre cláusulas do mesmo instrumento convocatório configura contradição insanável que não pode ser resolvida por simples interpretação sistêmica por parte dos licitantes ou do Pregoeiro, demandando necessariamente a retificação do Edital com a definição clara e inequívoca de qual modalidade de qualificação técnica está sendo exigida, quais os documentos específicos que deverão ser apresentados para cada modalidade e de que forma esses documentos serão avaliados na fase de habilitação.

Em outras palavras, precisamos da mudança do Edital, com a definição expressa, clara e fundamentada de qual modalidade de qualificação técnica — profissional, operacional ou ambas — está sendo exigida dos licitantes, com a indicação precisa dos documentos correspondentes a cada modalidade conforme o art. 67, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, eliminando a exigência de registro de atestados técnico-operacionais perante o CREA, em consonância com a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, garantindo com isso a clareza, a objetividade e a isonomia que o processo licitatório exige.

### **3.9. DA EXIGÊNCIA ILEGAL DE COMPROVAÇÃO PRÉVIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DO RESPONSÁVEL TÉCNICO NA FASE DE HABILITAÇÃO, COM VEDAÇÃO À DECLARAÇÃO DE CONTRATAÇÃO FUTURA**

O Edital do Pregão Eletrônico 007/2026 estabelece que a comprovação do vínculo empregatício do profissional indicado como responsável técnico deverá ser feita mediante apresentação de Contrato de Trabalho com registro em Carteira de Trabalho e Previdência Social — CTPS, Contrato de Prestação de Serviços, Contrato Social ou Certidão da Junta Comercial, conforme o caso, no momento da fase de habilitação.

A leitura desta cláusula, em especial pelo que ela implicitamente veda, é reveladora de uma ilegalidade manifesta: ao impor que o vínculo entre o responsável técnico e a empresa licitante já esteja formalmente constituído por ocasião da habilitação, o Edital proíbe, ainda que tacitamente, que as empresas participantes apresentem declaração de contratação futura do profissional como instrumento válido para a comprovação da qualificação técnico-profissional, o que contraria frontalmente a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas da União e as disposições da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal de Contas da União consolidou, há muito tempo e de forma reiterada, o entendimento de que "é ilegal a exigência, para participação em licitação, de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico com a empresa licitante."

Esse entendimento encontra-se refletido em inúmeros acórdãos, como o Acórdão TCU nº 1.916/2013 – Plenário, que firmou expressamente que "é irregular a exigência de vínculo empregatício de responsável técnico com a licitante, pois gera restrição ao caráter competitivo da licitação."

Na mesma direção, o Acórdão TCU nº 1.084/2015 – Plenário consolidou que "a comprovação do vínculo profissional do responsável técnico com a licitante deve admitir a apresentação de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado, desde que acompanhada da anuência deste," tornando absolutamente inequívoco que a Administração não pode exigir que o vínculo já esteja formalmente estabelecido no momento da habilitação, bastando que o licitante demonstre a perspectiva séria e concreta de contar com aquele profissional caso seja vencedor do certame.

O Acórdão TCU nº 1.446/2015 – Plenário reforçou esse mesmo ponto ao reiterar que "deve-se admitir a apresentação de declaração de contratação futura do profissional detentor do atestado apresentado" como instrumento hábil a suprir a exigência de qualificação técnico-profissional na fase de habilitação.

A razão de ser desse entendimento consolidado é de ordem eminentemente lógica e econômica. Exigir que o vínculo já esteja formalizado antes mesmo de a empresa saber se será vencedora da licitação impõe a ela um ônus financeiro prévio completamente desproporcional, pois a empresa seria obrigada a contratar — e remunerar — o responsável técnico durante o período de realização do certame, sem qualquer garantia de que virá a celebrar o contrato.

Esse custo antecipado e desnecessário funciona como um filtro artificial que afasta do certame as empresas de menor porte ou aquelas que organizam seu corpo técnico de forma mais dinâmica e flexível, mediante contratos de prestação de serviços firmados apenas após a obtenção da licitação, sem que isso represente qualquer redução em sua capacidade técnica efetiva de execução do objeto contratado.

A Súmula TCU nº 272 é precisa ao assentar que "no edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes necessitem disponibilizar, antecipadamente, equipe técnica ou de consultoria, suficiente para a execução do objeto da licitação," o que se aplica inteiramente ao caso em análise, na medida em que a exigência de vínculo formal prévio é exatamente isso: a obrigação de disponibilizar antecipadamente um profissional que só será necessário após a adjudicação do contrato.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da qualificação técnico-profissional no art. 67, inciso I, exige que o licitante apresente profissional detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de serviço de características semelhantes ao objeto licitado, mas em nenhum momento a lei estabelece que esse profissional deva estar vinculado à empresa licitante por meio de contrato de trabalho formal já existente na data da habilitação.

A interpretação correta e constitucionalmente adequada do dispositivo legal é aquela que foi construída pela jurisprudência do TCU ao longo dos anos e que foi endossada pelo próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná em posicionamento recente, no sentido de que "a Lei nº 14.133/2021 não prevê a exigência de vínculo formal durante a fase de habilitação, sendo suficiente a declaração de disponibilidade, contratação futura ou vínculo com o profissional" para fins de comprovação da qualificação técnica.

O modo pelo qual o licitante dispõe do profissional — se por meio de vínculo empregatício consolidado, se por contrato de prestação de serviços, se como sócio ou dirigente, ou se por meio de declaração de contratação futura — é uma questão de gestão empresarial interna que não pode ser tutelada de forma restritiva pelo instrumento convocatório, sob pena de violação da livre iniciativa e da livre concorrência que fundamentam o modelo licitatório brasileiro.

A exigência impugnada também entra em conflito com o princípio da proporcionalidade que deve orientar todas as exigências de habilitação, conforme disposto no art. 5º, inciso VI, e no art. 67, caput, da Lei nº 14.133/2021, que determinam que "a documentação exigida para fins de habilitação será proporcional e compatível com o objeto a ser licitado."

A exigência de vínculo formal prévio à habilitação não guarda proporcionalidade com o objetivo que se pretende atingir — que é garantir que a empresa vencedora disponha de profissional capacitado para executar o objeto contratado —, uma vez que esse objetivo pode ser alcançado de forma igualmente eficaz pela declaração de contratação futura acompanhada da anuência do profissional, instrumento este que foi expressamente reconhecido pelo TCU como suficiente para esse fim, sem impor às empresas licitantes o custo antecipado e desmedido de uma contratação que ainda não se sabe se será necessária.

A inclusão expressa da possibilidade de que os licitantes comprovem a qualificação técnico-profissional mediante declaração de contratação futura do profissional responsável técnico, acompanhada da anuência deste, em observância à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

#### **4. DO PEDIDO**

Diante do exposto, requer-se o processamento da presente impugnação, com o consequente acolhimento e julgamento procedente, para que sejam promovidas as correções necessárias no edital e seus anexos.

P. deferimento.

Rio de Janeiro/RJ, 03 de março de 2026.

ARKROS SERVIÇO E ENGENHARIA LTDA  
Victor Patrick Carvalho Gil Alcon