

Trata-se de manifestação técnica acerca da Impugnação ao Edital da Concorrência n.º 12/2025, cujo objeto é a Execução de Obras e Serviços de Reforma da Sede da Polícia Penal.

A referida Impugnação foi recepcionada por meio de correio eletrônico, datado de 25 de março de 2025, pelo qual a empresa questiona, especificamente, as exigências de qualificação técnica contidas no Termo de Referência, alegando, em síntese, a violação ao princípio da isonomia a inserção de cláusula com exigência desnecessária, que não envolve vantagem para a Administração, a imposição de requisitos despropositados e a adoção discriminatória de valores constitucionais legais.

De modo a registrar os pontos principais, transcrevemos na sequência o mérito da Impugnação:

“4. DO MÉRITO

Como dito alhures analisando os termos do instrumento convocatório e de seus anexos, a Impugnante identificou, diversos dispositivos/exigências que ferem de morte os princípios corolários das licitações públicas regidas pela Lei Federal n.º 14.133/21, notadamente a legalidade, igualdade, julgamento objetivo, segurança jurídica e da competitividade.

Isso porque, constatou-se a presença, no Termo de Referência 117/2024, de exigência que fere o disposto na legislação regente deste instrumento convocatório, como se observa no trecho abaixo colado:

8.27. Apresentação do(s) profissional(is) abaixo indicado(s), devidamente registrado(s) no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, também abaixo indicado(s):

8.27.1. Para o (Engenheiro Civil, Elétrico, Mecânico) serviços descritos na tabela abaixo:

N.º DESCRIÇÃO RELEVÂNCIA UNIDADE

1 CONCRETO 3,04% M³

2 ESTRUTURA EM AÇO PARA COBERTURA 3,45% KG

3 PINTURA SOBRE MASSA 6,12% M²

4 REVESTIMENTO EM PORCELANATO 2,33% M²

5 TELHAMENTO EM CHAPA DE AÇO 0,90% M²

8.27.2. Para o (Arquiteto e Urbanista) serviços descritos na tabela abaixo:

N.º DESCRIÇÃO RELEVÂNCIA UNIDADE

1 CONCRETO 3,04% M³

2 ESTRUTURA EM AÇO PARA COBERTURA 3,45% KG

3 PINTURA SOBRE MASSA 6,12% M²

4 REVESTIMENTO EM PORCELANATO 2,33% M²

5 TELHAMENTO EM CHAPA DE AÇO 0,90% M²

*Com base nos elementos apresentados, verifica-se que o valor destinado à execução do projeto descrito no orçamento corresponde a um montante ínfimo de R\$ 116.995,86 (cento e dezesseis mil, novecentos e noventa e cinco reais e oitenta e seis centavos), **EQUIVALENTE A APENAS 0,63% DO VALOR TOTAL DO CONTRATO**, qual seja R\$ 18.682.254,33 (dezoito milhões, seiscentos e oitenta e dois mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e trinta e três centavos).*

*Tal percentual evidencia que os serviços listados possuem **RELEVÂNCIA REDUZIDA NO ESCOPO GERAL DA CONTRATAÇÃO**. Não há, portanto, justificativa técnica ou jurídica para a exigência de*

responsabilidade técnica exclusiva de arquiteto e urbanista, conforme previsto no item 8.27.2 do edital.

É importante ressaltar que os serviços discriminados, como execução de concreto, estruturas em aço, pintura sobre massa, revestimento em porcelanato e telhamento em chapa de aço, **são atividades amplamente dominadas por engenheiros civis, elétricos ou mecânicos.**

A exigência de atuação específica de arquiteto e urbanista para esses itens **configura restrição desarrazoada**, uma vez que tais tarefas não demandam conhecimentos exclusivos dessa área profissional. Ademais, esses serviços já estão devidamente contemplados sob a responsabilidade técnica atribuída aos engenheiros mencionados no item 8.27.1.

Outrossim, importa destacar além da Lei nº 14.133/2021, a Constituição estabelece que as exigências editalícias relacionadas à qualificação técnica devem limitar-se ao indispensável para garantir a execução do objeto contratual, vedando exigências que restrinjam indevidamente a competitividade, conforme disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, abaixo transcrito.

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.** (grifo nosso).

Nesse sentido, a obrigatoriedade de contratação de arquiteto e urbanista para serviços que podem ser executados por outros profissionais qualificados afronta os princípios da isonomia, economicidade, proporcionalidade, eficiência e competitividade.

Ressalte-se ainda que, para fins de comprovação de qualificação técnica, o edital deve privilegiar a demonstração de capacidade relativa à parcela de maior relevância e valor significativo da obra ou serviço, conforme dispõe o art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, abaixo destacado.

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.** (grifo nosso)

No caso em análise, os itens questionados apresentam relevância reduzida, **NÃO ATINGINDO OS 4% EXIGIDOS POR LEI**, bem como não configuram parcela crítica do contrato, sendo, portanto, despropositada a imposição de qualificação específica para arquiteto e urbanista e sequer, em uma análise objetiva, a exigência de atestado de

responsabilidade técnica para os engenheiros descrita no item 8.27.1. Tais exigências, ao invés de contribuir para a qualidade da execução do objeto, **IMPÕEM BARREIRAS ARTIFICIAIS À PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES E DESESTIMULA A COMPETITIVIDADE.**

É certo que a Administração Pública é munida de atos discricionários que as autorizam certas escolhas, porém esta discricionariedade não é absoluta, como leciona o Mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

“3. É visível, outrossim, que a discricionariedade é sempre e inevitavelmente relativa. E é relativa em diversos sentidos. Veja-se:

É relativa no sentido de que, em todo e qualquer caso, **O ADMINISTRADOR ESTARÁ SEMPRE CINGIDO - NÃO IMPORTA SE MAIS OU MENOS ESTRITAMENTE - AO QUE HAJA SIDO DISPOSTO EM LEI**, já que discricção supõe comportamento “intra legem” e não “extra legem”. Neste sentido pode-se dizer que o administrador se encontra sempre e **SEMPRE “VINCULADO”** aos ditames legais.

(...)

5. A discricionariedade é relativa, ainda, no sentido de que, por ampla ou estrita que seja, a liberdade outorgada **SÓ PODE SER EXERCIDA DE MANEIRA CONSONANTE COM A BUSCA DA FINALIDADE LEGAL** em vista da qual foi atribuída a competência. Logo, qual seja a extensão da liberdade resultante da regra a ser cumprida, o administrador não poderá decidir-se **POR MOTIVOS PARTICULARES, DE FAVORECIMENTO OU PERSEGUIÇÃO**, que isto configuraria “desvio de poder”, **NEM POR RAZÕES DE INTERESSE PÚBLICO DIFERENTE DAQUELE CONTEMPLADO NA REGRA “SUB” EXECUÇÃO**, sob pena de também incidir no mencionado vício (...).

11. Finalmente, a discricionariedade é relativa, no sentido de que, ainda quando a lei haja, em sua dicção, ensanchado certa margem de liberdade para o agente, **TAL LIBERDADE PODERÁ ESMAECER OU ATÉ MESMO ESVAIR-SE COMPLETAMENTE** diante da situação em concreto na qual deva aplicar a regra. É dizer: ante as particularidades do evento que lhe esteja anteposto, a autoridade poderá ver-se defrontada com um caso no qual suas opções para atendimento do fim legal fiquem contidas em espaço mais angusto do que aquele abstratamente franqueado pela lei e pode ocorrer, até mesmo que, à toda evidência, **NÃO LHE RESTE SENÃO UMA SÓ CONDUTA IDÔNEA PARA SATISFAÇÃO DO ESCOPO NORMATIVO**, por não ser comportada outra capaz de colimar os propósitos da lei em face da compostura da situação. Em síntese: a discricção ao nível da norma é condição necessária, mas nem sempre suficiente para que subsista nas situações concretas. (...)

ASSIM, A FRANQUIA DA NORMA NÃO EXISTE PARA PROPORCIONAR AO AGENTE UM DESFRUTE, UM PROVEITO, UMA AMPLIAÇÃO DE SUA ESFERA PESSOAL DE LIBERDADE, MAS UNICAMENTE PARA ENSEJAR-LHE A ADOÇÃO DO COMPORTAMENTO QUE, “IN CONCRETO”, SEJA ESPECIFICAMENTE O MAIS ADEQUADO AO IMPLEMENTO DO INTERESSE PÚBLICO EM CAUSA. É que, como disse CIRNE LIMA, em magistral construção:

“O fim - e não a vontade - domina todas as formas de administração”

(Princípios de Direito Administrativo, 5ª ed., Ed. Rev. dos Trib., 1962, pag. 22) .

E mais:

“NA ADMINISTRAÇÃO, O DEVER E A FINALIDADE SÃO PREDOMINANTES; NO DOMÍNIO, A VONTADE”

(op. cit. pag. 51-52).

Em suma: no reino do direito privado, a vontade é comandante, no do direito administrativo é serviente. Daí decorre que, na frase lapidar de CAIO TÁCITO, que nunca nos cansamos de reproduzir:

“A REGRA DE COMPETÊNCIA NÃO É UM CHEQUE EM BRANCO”.

Também é comezinho que o limite do poder discricionário concedido a Administração está na lei, nas demais normas e nos princípios gerais de direito e deve ser pautado na sua necessidade e busca da finalidade, o que excede a esta margem é considerado **ARBÍTRIO**.

Assim é o ensinamento do saudoso mestre Hely Lopes Meireles:

“Convém esclarecer que poder discricionário não se confunde com poder arbitrário. Discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas. Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei; arbítrio é ação contrária ou excedente da lei.”

*A guisa de conclusão, **URGE** a necessidade de revisão das exigências apontadas, excluindo-se os itens 8.27.1 e 8.27.2, do Termo de Referência, uma vez que ferem os princípios norteadores da Administração Pública, bem como comprometem a lisura do procedimento ora em comento.*

Inicialmente, depreende-se pelos argumentos apresentados que a impugnante está interpretando de modo equivocado a redação do **item 8.27.** e seguintes do Termo de Referência.

A minuta de Termo de Referência para objetos enquadrados como Obras e Serviços de Engenharia disponibilizada no Portal do **COMPRAS.SP** é de uso obrigatório pelos órgãos da Administração deste Estado, tendo sido definido na referida minuta que:

8.27. a apresentação do(s) profissional(is) abaixo indicado (s), devidamente registrado(s) no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, também abaixo indicado (s): (in verbis)

No item **8.27.1.** a minuta faz referência aos profissionais Engenheiro Civil, Elétrico, Mecânico, porque tais profissionais são vinculados ao CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia).

No item **8.27.2** a minuta faz referência aos profissionais Arquiteto e Urbanista, porque tais profissionais são vinculados ao CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

Tal situação se deve à desvinculação dos profissionais de arquitetura e urbanismo do CREA em meados de 2011, para criação de Conselho próprio, fazendo com que os acervos técnicos dos arquitetos fossem excluídos do acervo do CREA (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia), passando ao acervo do CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo).

Nesse contexto, foram descritas nos itens 8.27.1. as exigências para profissionais Engenheiro Civil, Engenheiro Elétrico e Mecânico, e em separado, no item 8.27.2. as exigências quanto ao profissional Arquiteto e Urbanista, contudo, **NÃO** está sendo exigida a presença de ambos profissionais.

Caso a licitante detenha em seus quadros engenheiros civis e arquitetos dotados das referidas qualificações técnicas, ou seja, um engenheiro civil/elétrico/mecânico com a devida capacidade técnica ou um arquiteto e urbanista com a mesma qualificação, conforme descrito no item 8.27. do Termo de Referência, poderá optar pela indicação de um deles.

Em síntese, a qualificação ora proposta está facultando que a licitante apresente profissional qualificado engenheiro civil/elétrico/mecânico ou apresente profissional qualificado arquiteto, situação evidenciada nos itens e quantitativos que compõem a qualificação técnica, os quais são idênticos, facultando ao licitante a indicação do profissional que detenha tal qualificação.

A Administração ao ampliar o rol de profissionais qualificados (8.27.) possibilitando às licitantes a indicação de profissionais nos termos dos itens 8.27.1. e 8.27.2., não está restringindo a participação, pelo contrário, está ampliando, haja vista que, tanto arquitetos quanto engenheiros civis tem, dentro de seus campos de atuação, atividades similares, previstas nas resoluções de seus respectivos Conselhos de Classe.

A alegação da Impugnante de que a Administração estaria vinculando a exigência de profissionais arquitetos pelas quantidades de projeto em planilha, não encontra fundamento no escopo do edital, visto que os quantitativos de qualificação técnica são relacionados aos serviços de maior relevância e o escopo da contratação, não há qualquer citação/referência nas exigências de capacitação técnica relacionada aos projetos.

Ademais, os projetos estão previstos dentro do rol de serviços que poderão ser subcontratados, conforme item **1.5.3.1.** do Termo de Referência, o que demonstra não haver vinculação com as exigências de capacidade técnica e operacional citadas no Edital.

Importante reforçar que as exigências de qualificação técnica não podem ser subcontratadas, pois, são dotadas da função precípua de demonstrar a capacidade operacional da licitante, na execução do objeto do certame.

No que tange as disposições do **§ 1º, do artigo 67, da Lei n.º 14.133/21**, mais uma vez a interpretação da licitante está equivocada, conforme demonstraremos.

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 estimado da contratação.

São 2 (duas) situações tratadas no § 1º, do artigo 67, sendo:

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

Os itens elencados pela Administração (8.27.1. e 8.27.2.) correspondem as parcelas de maior relevância na obra, e NÃO tem vinculação com os 4% (quatro por cento), pois este guarda relação com o valor.

A Administração ao eleger a(s) parcela(s) de maior relevância o fez em quantitativos mínimos, de modo a aferir a experiência anterior das licitantes, garantindo a ampla participação das licitantes.

Concluimos que do ponto de vista técnico e legal os argumentos da impugnante não merecem acolhimento, razão pela qual propomos o **indeferimento** do pedido de impugnação ao Edital n.º 12/2025 e reforçamos que todo o material licitatório foi elaborado em observância as disposições da Lei Federal n.º 14.133/2021, e de acordo com as minutas padrões definidas no COMPRAS.SP.

DECISÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE:

No uso das atribuições a mim conferidas pelo Decreto n.º 69.228, de 23 de dezembro de 2024, e pela Resolução SAP n.º 108/93, TOMO CONHECIMENTO das Impugnações (documentos SEI n.º [0061604809](#) e [0061608210](#)) ao Edital da CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA N.º 12/2025, para, quanto ao mérito, INDEFERÍ-LAS com base nas razões expostas por meio das Informações [SAP/CE 0061605747](#) e [SAP/CE 0061608827](#), da Coordenadoria de Engenharia da Pasta, e do [Despacho](#) (0061623196) da Senhora Presidente da Comissão de Contratação, designada pela [Portaria SAP/SGC n.º 01/2025](#) (0060776468), as quais adoto como motivação para decidir.