

**AOS CUIDADOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA DO  
MUNICÍPIO DE MACEIÓ/AL**

**Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – Sinaenco**, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 59.940.957/0001-60, com sede na Rua Marquês de Itu, 70, 3º Andar, Vila Buarque, São Paulo, SP, CEP 01223-903, vem, respeitosamente, perante Vossas Senhorias, por meio de seus procuradores devidamente constituídos e subscritos, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL da Licitação Pública Internacional nº 001/2025 - Concorrência Eletrônica nº 003/2025 (90003/2025) - Processo Administrativo nº 3200.101653/2024**, da Prefeitura **Municipal de Maceió**, o que faz com base instrumental no art. 164 da Lei 14.133/21 e no item 13 da Seção 1 da Parte I do instrumento convocatório, bem como pelos motivos a seguir expostos.

**I – INTRODUÇÃO**

O **Município de Maceió**, por meio **Secretaria Municipal de Infraestrutura**, instaurou processo administrativo de licitação que tem como objeto “[...] a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços complementares de revisão de projetos, gerenciamento e supervisão de obras, inclusive a assistência social e ambiental das obras do Programa Desenvolve Maceió”.

A data agendada para a sessão pública da licitação, segundo o instrumento convocatório, é o dia **21 de julho de 2025**. O valor total estimado para a contratação, que conta com financiamento derivado do Contrato de Empréstimo nº BRA-38/2023, do Banco de Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, é de R\$ 26.778.458,25 (vinte e seis milhões, setecentos e setenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e oito reais e vinte e cinco centavos).

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

## II – FUNDAMENTOS FÁTICO-JURÍDICOS

### II.A – O DESRESPEITO DO ANEXO B DA SEÇÃO 2 DA PARTE I DO EDITAL AO INCISO II DO ART. 37 DA LEI 14.133/21

Ao dispor sobre os critérios de atribuição de pontuações e documentos de apoio, o Anexo B da Seção 2 da Parte I do edital prevê, basicamente, que a pontuação da proposta técnica será composta de um somatório entre a **experiência da empresa** (pontuação máxima de 40) e a **experiência da equipe técnica** (pontuação máxima de 60).

**Preliminarmente à crítica, um elogio e registro muito importante:** é acertada e louvável a postura de reconhecer o objeto licitado como exemplar de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e, nessa linha, adotar a modalidade de licitação concorrência, com o critério de julgamento por técnica e preço, em respeito ao art. 37, § 2º, da Lei 14.133/21 (e ao que prevê a Política para a Aquisição de Bens, Obras e Serviços em Operações Financiadas pelo FONPLATA, notadamente no que concerne à SBQC).

Seja como for, **ao resumir a pontuação da proposta técnica aos dois itens referidos acima, tem-se que o critério de julgamento definido pelo edital prescinde de outros três quesitos de natureza qualitativa previstos no art. 37, II, da Lei 14.133/21.** Veja-se o texto normativo em questão:

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

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

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

Uma análise atenta do dispositivo legal permite identificar que, em que pese ao cumprimento do disposto no inciso I, quanto ao inciso II do art. 37 restam desobedecidos os preceitos legais, uma vez que em tal texto normativo são previstos **quatro requisitos** para que o julgamento por técnica e preço seja processado – pela ordem: **(i)** demonstração de conhecimento do objeto (**DESCUMPRIDO**); **(ii)** metodologia e programa de trabalho (**DESCUMPRIDO**); **(iii)** qualificação das equipes técnicas; e **(iv)** relação dos produtos que serão entregues (**DESCUMPRIDO**).

De fato, muito embora o edital pontue a experiência da empresa e da equipe, é ignorada a determinação **CLARA** e **OBJETIVA** da lei de que se **PONTUE**, também, a demonstração do conhecimento do objeto, a metodologia e programa de trabalho e a relação dos produtos que serão entregues. Com efeito, a discricionariedade apenas existe, como diz Maria Sylvia Zanella Di Pietro, **quando prevista em lei**. Mais especificamente, isso acontece, nas palavras da autora, nas seguintes situações:

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

**Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 557).

Não se verifica, no caso concreto, nenhuma das três hipóteses: atribuição expressa de discricionariedade pela lei, omissão legal ou falta de determinação da conduta a ser adotada, de forma que inexistente qualquer margem de escolha – justificada ou não – para que o órgão exponha seu próprio “entendimento” sobre que itens devem ou não ser pontuados. Trata-se, aqui, de um claro exemplo de **ato administrativo vinculado**. O papel do **Sinaenco**, frise-se, é simplesmente o de frisar o que o texto normativo determina, que deveria ser cumprido em atendimento à postura básica de civilidade de agentes de um Estado de Direito: leis são feitas para serem cumpridas sempre (e não apenas quando concordamos com elas). Com efeito, vale ressaltar a lição do jurista norte-americano **Frederick Schauer**:

O direito nos compele a fazer coisas que não queremos fazer. Ele também tem outras funções, mas **talvez o aspecto do direito mais visível seja sua frequente insistência para que atuemos em conformidade com seus desejos, desconsiderando nossos interesses pessoais ou nosso bom senso** (SCHAUER, Frederick. **A força do direito**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2022, p. 1).

Em outras palavras, ainda que tomemos como inquestionáveis as boas intenções da administração, o ponto é que isso ou mesmo os préstimos técnicos do órgão **não foram convocados ou solicitados pela lei, cuja aplicação não envolve, neste caso concreto, qualquer tipo de incidência de equidade (correção ou criatividade)** – não se trata, evidentemente, diga-se de novo, de uma situação de discricionariedade, que é legítima quando prevista pela própria lei.

A redação editalícia, como se encontra, desvia (ou até contradiz) da redação da Lei 14.133/21, que em seu art. 37 não sinaliza permissão discricionária para a consideração isolada ou parcial dos itens de pontuação ali estabelecidos. Em outras palavras, **inexiste liberdade para o administrador, a partir de suas concepções interpretativas do que é conveniente e oportuno, mutilar o inciso II do art. 37.**

Realmente, se o critério de julgamento é o de técnica e preço, é mandatório que o edital leve em conta, para fins de pontuação técnica, todos os quesitos declinados no inciso II do art. 37. Veja-se, nesse mesmo sentido, a lição de Marçal Justen Filho:

O núcleo do julgamento fundado em técnica consiste na atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa. [...] Deve-se adotar uma interpretação mais ampla, de modo a indicar os critérios de natureza qualitativa previstos no edital para a avaliação das propostas técnicas. O inciso II contempla um elenco de aspectos que devem nortear a avaliação dos quesitos de natureza qualitativa. A disciplina referida deverá constar do edital (JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2024, p. 520).

Ao se estruturar na pressuposição de que a eleição dos quatro quesitos de avaliação do inciso II do art. 37 pode se dar de forma discricionária e isolada, o edital esvazia um aspecto central do critério de julgamento por técnica e preço, alterando substancialmente o que ficou definido pelo Poder Legislativo. De fato, o critério de julgamento das propostas técnicas da licitação, em vista da lei, não se aplica por completo e fica fragilizado se a adoção dos quesitos for parcial.

Vale dizer, inclusive, que a Lei 14.133/21 corrigiu uma falha, nesse ponto, da antiga Lei 8.666/93, ao tornar clara a adoção obrigatoriamente concomitante de todos os quesitos a serem pontuados, a bem de se ter a plena e real eficácia da aferição da técnica dos licitantes. A utilização integral dos quatro quesitos previstos em lei consiste na verdadeira essência da norma, pois somente se forem examinados em sua em conjunto é que o exame do aspecto técnico de fato terá andamento de maneira adequada e segura para a administração.

Frise-se, também, que a regulamentação dedicada à matéria pelo Governo Federal aponta de maneira direta e sem rodeios que a observância de todos os quesitos do art. 37, II, da Lei 14.133/21 deve ser concomitante. É o que consta na Instrução Normativa nº 2, de 7 de fevereiro de 2023, da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão

e da Inovação em Serviços Públicos, que positiva que o edital de licitação deve prever, **no mínimo**, as seguintes informações:

Art. 13. O edital de licitação deverá prever, **no mínimo**:  
[...]  
d) notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada, na forma do art. 10, compreendendo:  
1. a demonstração de conhecimento do objeto;  
2. a metodologia e o programa de trabalho;  
3. a qualificação das equipes técnicas; **e**  
4. a relação dos produtos que serão entregues.

Veja-se que a redação do art. 13 da aludida portaria dita que o edital, ao pontuar a proposta técnica, **deverá contar com – exatamente – aqueles quatro itens previstos na lei (e, eventualmente, outros)**, sem relativizar para uma pontuação parcial ou isolada de um ou outro daqueles quatro itens. Ademais, resta evidente que limitar o julgamento da proposta técnica às experiências anteriores permite, no limite, que **empresas muito preparadas “no papel”, mas pouco engajadas com a contratação em si**, eventualmente, vençam o certame. É que mesmo sem se preocupar em ler e entender o edital e as particularidades do objeto poderia uma licitante se sagrar vencedora da concorrência, bastando para tanto possuir uma história institucional e profissionais antigos no setor.

Não demandar a entrega e nem avaliar a demonstração de conhecimento do objeto, a metodologia e programa de trabalho e a relação dos produtos que serão entregues reduz o comprometimento dos licitantes com relação ao escopo contratado, impedindo a administração até de cobrar de modo preciso e rigoroso sua futura contratada (ou seja, não apenas a partir do que já consta no edital) em hipotético contexto de produtos não entregues ou de produtos entregues com qualidade aquém da esperada. Em suma, **é patente o empobrecimento do critério de julgamento por técnica e preço com a utilização mitigada dos quesitos previstos no art. 37, II, da Lei 14.133/21.**

## **II.B – PRECEDENTES (TCE-MG, TCE-SC, TJ-ES E GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO)**

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

EMENTA: DENÚNCIA. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. SERVIÇOS DE CONSULTORIA EM MANUTENÇÃO E CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DE TÉCNICA E PREÇO. **NÃO ADOÇÃO DE QUESITOS DE VALORAÇÃO DA PROPOSTA TÉCNICA. AFRONTA AO ART. 37 DA LEI N. 14.133/2021.** PRESENTES OS INDÍCIOS DO BOM DIREITO E DE PERIGO NA DEMORA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. **Nas licitações que adotam o critério de julgamento de técnica e preço, não cabe ao administrador público ignorar os critérios de valoração das propostas previstos no inciso II do art. 37 da Lei n. 14.133/2021.**

[...]

Sobressai que o DER/MG explicitamente **optou por ignorar os quesitos de conhecimento do objeto, metodologia e programa de trabalho (expressamente previstos no inciso II do art. 37), sem indicar permissivo ou exceção legal que o autorizasse a tanto. Obviamente, não cabe ao administrador público, cingido pelo preceito constitucional da estrita legalidade (art. 37 da Constituição da República), escolher ignorar comandos legais** por considerá-los “não pertinentes”.

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

oportunidade, o **Tribunal de Contas do Estado**, mediante decisão referendada pelo **Plenário**, nos autos do **Processo nº 24/80037988**, deliberou que:

**A Área Técnica acertadamente reconhece a restrição**, uma vez que os itens 14 e 15 do Termo de Referência do Edital de Concorrência n. 0013/2024 (fls. 89 a 93), como visto, **não preveem as exigências dispostas nos incisos II e III do art. 37 da Lei 14.133/2021**, consoante transcrevo [...]

Evidencia-se, assim, que contrariamente ao mandamento legal, não há previsão editalícia de atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim e por desempenho do licitante em contratações anteriores.

Como bem ressaltou a Área Técnica (fl. 150):

**[...] os fatores objetivos de pontuação são obrigatórios e vinculatórios, atendendo ao princípio do julgamento objetivo, consagrado no art. 5º da Lei n. 14.133/2021, que conjuga a um só tempo os princípios da isonomia, impessoalidade e vinculação ao instrumento convocatório** – o qual deverá nortear toda a realização do procedimento licitatório, e de onde se extrai que o julgamento deverá ser pautado por critérios objetivamente fixados no edital.

Desse modo, **NÃO HÁ DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO SOBRE QUAIS FATORES IRÁ AVALIAR AO OPTAR PELO CRITÉRIO TÉCNICA E PREÇO, DEVENDO OBEDECER OBJETIVAMENTE AO QUE DISPÕE O ART. 37 DA LEI N. 14.133/2021, SEM ESPAÇO PARA SUBJETIVISMOS OU DE SUPRESSÃO DE QUAISQUER DOS ITENS ALI ELENCADOS.**

Na mesma linha (e pelas mesmas dissonâncias em relação à Lei 14.133/21 declinadas acima), o **Sinaenco** também impugnou um edital do **Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo** (Concorrência Eletrônica nº CE90.002/2024 - Processo SEI nº 7006761-60.2022.8.08.0000), que já no âmbito administrativo reconheceu a necessidade de adequar o instrumento convocatório às completas exigências da lei. Veja-se:

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

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

[...]

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

Instada a se manifestar, a assessoria técnica do setor interessado (SECRENG) expôs que (2029877)

**1. Quanto ao critério de julgamento por técnica e preço.**

**Assiste razão à impugnant, devendo o edital e seu projeto básico serem ajustados.**

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

Os precedentes relacionados reforçam a necessidade de alteração do edital ora contestado, bem como a relevância do respeito à legalidade (e, no limite, ao Estado de Direito). **Nesse momento em que as entidades e os órgãos estão se adaptando e conhecendo melhor a Lei 14.133/21, o Sinaenco se coloca com papel colaborativo, sinalizando os aspectos relevantes da nova legislação que, por vezes sem qualquer má intenção, terminam incorretamente aplicados ou desconsiderados.**

### **III – PEDIDOS**

Ante o exposto, requer:

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

- b) Sejam todas as comunicações, ofícios e publicações oficiais relativas ao feito em questão veiculadas em nome dos advogados **Julio de Souza Comparini**, inscrito na OAB/SP sob o nº 297.284, endereço eletrônico julio@cpc-adv.com, e **Gabriel Costa Pinheiro Chagas**, inscrito na OAB/SP sob o nº 305.149, endereço eletrônico gabriel@cpc-adv.com.

Nestes termos,  
pede deferimento.

De São Paulo (SP) para Maceió (AL), 10 de junho de 2025.

**Julio de Souza Comparini<sup>1</sup>**  
**OAB/SP 297.284**

**Gabriel Costa Pinheiro Chagas<sup>2</sup>**  
**OAB/SP 305.149**

---

<sup>1</sup> Doutor e Mestre em Filosofia pela Universidade de São Paulo. Pós-doutorado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Especialista em Direito Administrativo pela Fundação Getúlio Vargas. Professor do Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* – Especialização em Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.