

GABINETE DO CONSELHEIRO
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90002/SUB-MB/2025, cujo objeto é a contratação de empresa para prestação de serviços de limpeza manual de córregos, canais, galerias e demais dispositivos de drenagem através de equipes na região da Subprefeitura de M'Boi Mirim

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo sobre representação apresentada por Nathalie Villas Boas Silveira, em 25.11.2025, alegando irregularidades no EDITAL do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90002/SUB-MB/2025, tratada nos autos do PROCESSO SEI 6045.2025/0000063-9, cujo OBJETO é a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA MANUAL DE CÓRREGOS, CANAIS, GALERIAS E DEMAIS DISPOSITIVOS DE DRENAGEM ATRAVÉS DE EQUIPES NA REGIÃO DA SUBPREFEITURA DE M' BOI MIRIM”.

Em 25.11.2025, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator oficiou a Subprefeitura São Mateus, para apresentação de Manifestação Prévia (peça 4).

Em 27.11.2025, nestes termos, a Subprefeitura de M'boi Mirim apresentou Manifestação Prévia (peças 9 e 10).

Em 01.12.2025, os autos foram encaminhados para esta Secretaria de Controle Externo (SCE), para elaboração do Relatório Conclusivo (peça 11).

O processo SEI é o de nº 6045.2025/0000063-9

A sessão estava marcada para dia 28.11.2025 (peça 2). No entanto, a Subprefeitura comunica ter realizado a suspensão do certame em função da presente representação, situação que pode ser confirmada no [compras.gov](https://compras.gov.br)¹.

Em atendimento aos despachos de peças 11 e 12, esta Coordenadoria passa à análise.

¹ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92508105900022025>. Acesso em 01.12.2025.

Informamos que o presente relatório conclusivo ficará restrito ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017².

2. ANÁLISE

2.1. Da qualificação econômico-financeira – alegada exigência indevida de certidão de recuperação judicial

Alegações da Representante (peça 01, fls. 04/05)

A Representação alega ser ilegal a exigência de certidão de recuperação judicial, por representar juízo prévio sobre a viabilidade da empresa, em violação à competência do juízo da recuperação, e “restringir injustificadamente a participação de empresas no certame”, por vedar a participação de empresas que “apesar de estarem em recuperação judicial, têm a capacidade de cumprir com as obrigações do contrato”:

[...] observou-se no bojo do referido edital a exigência de apresentação de certidão de recuperação judicial, expedida pelo cartório distribuidor da sede da pessoa jurídica, como condição de habilitação econômico-financeira. Tal imposição mostra-se manifestamente ilegal e desarrazoada, pois não encontra respaldo na Lei que rege os procedimentos licitatórios, vejamos.

“11.5.3. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor ou, se for o caso, Certidão de Recuperação Judicial, expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data de emissão de no máximo 30 (trinta) dias anteriores à data da abertura da sessão, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão; b) Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, estando elas de acordo com as legislações, normas e pronunciamentos vigentes, respeitando as particularidades dos respectivos regimes tributários; c) Apresentar patrimônio líquido igual

² [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: “Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.” [...]

ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado para a presente contratação;"

Admitir tal exigência, além de antecipar juízo sobre a viabilidade da empresa, competência esta exclusiva do juízo da recuperação, impõe condição excessiva e discricionária, que não encontra respaldo em lei, além de imprimir indevida ampliação dos requisitos legais de habilitação, afrontando o princípio da legalidade e competitividade, restringindo a participação de empresas.

Esse tipo de exigência vai na contramão do princípio da isonomia, que preconiza que todos os licitantes devem ser tratados de forma igualitária, sem discriminação. Além disso, a exclusão dessas empresas pode prejudicar o interesse público, pois limita a competição e pode resultar em propostas menos vantajosas para a Administração.

É importante frisar que a recuperação judicial é um mecanismo legal previsto na Lei nº 11.101/2005, cuja finalidade é permitir a reestruturação de empresas que enfrentam dificuldades financeiras, sem que isso implique automaticamente em sua incapacidade de cumprir contratos. Pelo contrário, muitas empresas que passam por esse processo demonstram uma capacidade de superação e de adaptação que pode ser vantajosa para o cumprimento de contratos públicos.

Além disso, a exigência de certidão de recuperação judicial pode ser considerada desproporcional. A legislação já prevê outros mecanismos de controle e análise das condições das empresas, como a exigência de regularidade fiscal, trabalhista e a comprovação da capacidade técnica para executar o objeto da licitação.

Portanto, ao exigir a certidão de recuperação judicial sem uma justificativa legal clara, a Administração Pública acaba por restringir injustificadamente a participação de empresas no certame, prejudicando a competitividade e contrariando os princípios que regem as licitações públicas. A solução mais adequada seria a análise das condições específicas de cada empresa, considerando sua capacidade técnica e as garantias que possa oferecer, sem criar barreiras que excluam aqueles que, apesar de estarem em recuperação judicial, têm a capacidade de cumprir com as obrigações do contrato. A exigência de certidão de recuperação judicial, nesse sentido, deve ser repensada para não prejudicar a ampla concorrência e o interesse público.

Dessa forma, a exigência de apresentação de certidão de recuperação judicial deve ser afastada, devendo o edital adequar-se aos parâmetros legais previstos na Lei nº 14.133/2021, de modo a assegurar a ampla participação, a legalidade do certame e a observância dos princípios que regem a Administração Pública.

Manifestação prévia da SUB-MB (peça 9)

Consoante fl. 5 da peça 9, no doc. SEI nº consta esclarecimento:

Informo que a resposta ao questionamento se encontra em documento SEI n.º 146786349, que se encontra no processo SEI ao qual o presente está relacionado e o acompanha em sua movimentação.

(fl. 85 da peça 9)

Em referido doc. SEI, consta:

Em resposta ao questionamento que levou ao pedido de Impugnação do Edital, informo que o documento solicitado não possui intuito de restringir a participação de empresas, mas sim de ampliar para que empresas em recuperação judicial também possam participar do certame, considerando que o Tribunal de Contas da União prevê jurisprudência para a não restrição de empresas em recuperação judicial nos processos licitatórios.

O texto do Edital dá às interessadas a opção de apresentarem a Certidão Negativa de Falência ou, se for o caso, apresentar a Certidão de Recuperação Judicial.

Tomando como exemplo os Acórdãos de números 1201/2020 - PLENÁRIO e 1697/2023 - PLENÁRIO, ambos tratando sobre a exclusão de empresas em Recuperação Judicial na participação em processos licitatórios, em ambos os casos não foi encontrada ilegalidade nos editais que solicitavam tal documento.

Portanto, considerando que é possível a participação de empresas em recuperação judicial em certames licitatórios, desde que demonstrada a viabilidade econômica e financeira da empresa, não encontramos motivo plausível para vedar a exigência editalícia da certidão de recuperação judicial, principalmente por tratar-se um de um documento relativo que pode ou não ser necessário durante a fase de julgamento, conforme o caso e as circunstâncias da fase do processo de recuperação judicial, cabendo a empresa em tal situação demonstrar sua viabilidade econômica. Conclui-se que não há ilegalidade em solicitar este documento como opção às empresas que se encontram em tal situação e desejam concorrer no procedimento licitatório, principalmente pelo fato de que o próprio edital prevê nos itens 11.6.12 e 19.8 a possibilidade de realização de diligência caso alguma certidão de habilitação estiver vencida ou ausente.

Análise da Coordenadoria

Em sintonia com o defendido por SUB-MB, verifica-se que a exigência impugnada não configura solicitação de documentação ou de condições com o condão de restringir o certame.

Isso porque não se está exigindo certidão *negativa* de recuperação judicial, como parece ter compreendido a representante, mas sim certidão negativa de *falência*, que pode ser substituída pela certidão (positiva) de recuperação judicial:

11.5.3. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: a) Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor ou, se for o caso, Certidão de Recuperação Judicial, expedida pelo Cartório Distribuidor da sede da pessoa jurídica, com data de emissão de no máximo 30 (trinta) dias anteriores à

data da abertura da sessão, ou que esteja dentro do prazo de validade expresso na própria certidão;

(fl. 14 da peça 02)

Com efeito, o edital expressamente permite a participação de empresas em recuperação judicial, mencionando nesse caso a apresentação de certidão a esse respeito atestando a viabilidade pelo juízo competente, o que vai de encontro à alegação da Representante de que estaria havendo “juízo prévio” sobre a viabilidade da empresa pela própria Administração, em violação à competência do juízo da recuperação:

c.1) É admitida participação de empresas em recuperação judicial, desde que apresentada certidão emitida pela instância judicial competente demonstrando estar a empresa apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório;

(fl. 5 da peça 02)

De fato, os citados acórdãos do TCU destacam a possibilidade de participação de empresas em recuperação judicial, desde que apresentada certidão:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DRAGAGEM DE MANUTENÇÃO NO PORTO DE SANTOS/SP. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NO EDITAL. SOLICITAÇÃO DE ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. INDEFERIMENTO. CINCO INDÍCIOS IMPROCEDENTES. DESATUALIZAÇÃO DOS LEVANTAMENTOS BATIMÉTRICOS PARCIALMENTE PROCEDENTE. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. - **É possível a participação em licitações de empresas em recuperação judicial, desde que amparadas em certidão emitida pela instância judicial competente, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório.**

(TCU, ACÓRDÃO 1201/2020 – PLENÁRIO, Relator: Vital do Rêgo; Processo 037.266/2019-5, Data da sessão: 13.05.2020)

REPRESENTAÇÃO. LICITANTE. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA HOSPITALAR. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. OITIVA. EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA PARA OS "MESMOS SERVIÇOS" PREVISTOS NO EDITAL. VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO NO CERTAME DE EMPRESAS EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. 1. O serviço de limpeza hospitalar não é atividade compatível em características com limpeza predial comum (Acórdão 938/2014 - Plenário, rel. Min. Ana Arraes). 2. A circunstância de **a empresa licitante se encontrar em recuperação judicial ou extrajudicial não**

pode ser impeditiva para a sua participação em licitação, desde que demonstre capacidade econômico-financeira para a execução do contrato.

(TCU, ACÓRDÃO 1697/2023 – PLENÁRIO, Relator: Jorge Oliveira; Processo 037.266/2019-5, Data da sessão 16.08.2023)

Corroborando tais conclusões, nos termos do já decidido pelo STJ:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. **EMPRESA EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL. PARTICIPAÇÃO . POSSIBILIDADE. CERTIDÃO DE FALÊNCIA OU CONCORDATA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. DESCABIMENTO .** APTIDÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. COMPROVAÇÃO. OUTROS MEIOS. NECESSIDADE . 1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). 2 . Conquanto a Lei n. 11.101/2005 tenha substituído a figura da concordata pelos institutos da recuperação judicial e extrajudicial, o art. 31 da Lei n . 8.666/1993 não teve o texto alterado para se amoldar à nova sistemática, tampouco foi derogado. 3. À luz do princípio da legalidade, "é vedado à Administração levar a termo interpretação extensiva ou restritiva de direitos, quando a lei assim não o dispuser de forma expressa" (AgRg no RMS 44099/ES, Rel . Min. BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 10/03/2016). 4. Inexistindo autorização legislativa, incabível a automática inabilitação de empresas submetidas à Lei n . 11.101/2005 unicamente pela não apresentação de certidão **negativa** de recuperação judicial, principalmente considerando o disposto no art. 52, I, daquele normativo, que prevê a possibilidade de contratação com o poder público, o que, em regra geral, pressupõe a participação prévia em licitação. 5 . O escopo primordial da Lei n. 11.101/2005, nos termos do art. 47, é viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica . 6. A interpretação sistemática dos dispositivos das Leis n. 8.666/1993 e n . 11.101/2005 leva à conclusão de que é possível uma ponderação equilibrada dos princípios nelas contidos, pois a preservação da empresa, de sua função social e do estímulo à atividade econômica atendem também, em última análise, ao interesse da coletividade, uma vez que se busca a manutenção da fonte produtora, dos postos de trabalho e dos interesses dos credores. 7. A exigência de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial deve ser relativizada a fim de possibilitar à empresa em recuperação judicial participar do certame, desde que demonstre, na fase de habilitação, a sua viabilidade econômica . 8. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial.

(STJ - AREsp: 309867 ES 2013/0064947-3, Relator.: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 26/06/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/08/2018)

De fato, a exigência se justifica diante do fato de que é vedada a participação de empresas em falência, mas permitida a participação de empresas em recuperação judicial, conforme art. 69, II, da Lei Federal nº 14.133/2021³. Assim, a exigência da certidão em comento não veda nem dificulta – ao contrário, possibilita - a participação de empresas em recuperação judicial no certame, como defendido pela SUB-MB.

Pelo exposto, concluímos pela **improcedência** da Representação neste ponto.

2.2. Alegadas exigências insuficientes de qualificação técnica

Argumentos do Representante (Peça 01, fls. 06/09)

Afirma que as exigências de qualificação seriam insuficientes, porque para projetos de valor expressivo, deveria ser exigido de 50 a 60% da execução pretendida da execução pretendida a título de qualificação técnica, nos termos da Súmula 24 do TCE-SP:

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 14.133/21, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

É indispensável para o bom andamento do procedimento licitatório, que o edital seja redigido pautado na transparência, clareza e em conformidade com as exigências estabelecidas nos dispositivos da lei que rege as licitações, para assegurar o caráter competitivo do certame, sob pena de abrir margem para variadas interpretações desconformes em relação a objetividade da licitação.

No entanto, o órgão estabelece no item 11.5.4 do referido Edital, no que tange a qualificação técnica, o seguinte:

[...]

b) Atestado(s)/certidão(ões) de capacidade técnico-operacional, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, onde conste a empresa licitante como contratada, que comprovem isolamento ou somados no mesmo período de 180 (cento e oitenta) dias concomitantes, a execução dos serviços de LIMPEZA

³ Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
II - **certidão negativa de feitos sobre falência** expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

MANUAL DE CÓRREGOS, CANAIS, GALERIAS E DEMAIS DISPOSITIVOS DE DRENAGEM ATRAVÉS DE EQUIPES;

[...]

Ocorre que, demonstra-se insuficientes as exigências para comprovação de qualificação técnica supramencionadas no que se refere a dimensão, valor e vulto do objeto em questão.

Outrossim, é reconhecido pela jurisprudência, que para contratos de valor expressivo como o que se pretende firmar, é necessário que se exija de 50% a 60% de comprovação técnica anterior. Tal percentual vem sendo definido pelos Tribunais de Contas, visando dar garantia e segurança jurídica às Administração, evitando-se a contratação muitas vezes de empresas inexperientes e sem a condição adequada.

É o que garante a súmula 24 do TCE-SP

SÚMULA Nº 24 Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado

Outro não é o posicionamento do Tribunal de Contas da União - TCU:

Súmula nº 263/2011. Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público.

Aliás, quando se trata de capacidade técnica, deve-se considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação e suficientes para garantir a segurança aos cofres públicos, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração.

Ademais, os Tribunais de Contas têm jurisprudência uníssona no sentido de que as exigências do edital devem estar voltadas à seleção da proposta mais vantajosa, sem, no entanto, restringir ou até mesmo relaxar injustificadamente a competitividade:

[...]

Portanto, demonstram-se insuficientes as exigências de qualificação técnica, cerceando o bom andamento do procedimento licitatório.

Manifestação Prévia da SUB-MB (Peça 9)

Não se constata na peça 9 resposta direta a este ponto.

No entanto, no processo SEI nº 6045.2025/0000063-9, referente ao certame, consta aparente acolhimento do ponto pela SUB-MB, com proposta de alteração do edital, em função da Súmula 24 do TCE-SP:

Em resposta ao questionamento que levou ao pedido de Impugnação do Edital e tomando como base a súmula 24 do TCE-SP, que reconhece pela jurisprudência, que para contratos de valor expressivo como o que se pretende firmar, é necessário que se exija de 50% a 60% de comprovação técnica anterior, segue sugestão de Qualificação Técnica Profissional e Operacional e ajuste no Termo de referência, conforme pede-se SEI [146718950](#) fls 9, para compor o presente edital.

Para tanto, solicito a suspensão do processo licitatório para correção da qualificação técnica no edital.

QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PROFISSIONAL E OPERACIONAL

9.1. Indicação do(s) responsável(is) técnico(s) da licitante com habilitação necessária para a execução dos serviços, sendo exigida a inscrição na especialidade de Engenheiro Civil/Arquiteto.

9.2. Capacidade técnico-profissional, nos termos do artigo 67 da Lei 14.133/2021, comprovação de possuir no seu quadro permanente, na data de apresentação da proposta, profissional(ais) de nível superior detentor(es) de atestado(s) ou certidão(ões) emitido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado acompanhado(s) do(s) respectivo(s) Certificado(s) de Acervo Técnico – CAT, expedido(s) pelo(s) CREA(s) ou CAU da(s) região(ões) onde o(s) serviço(s) tenha(m) sido realizado(s) e que comprovem a execução de **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA MANUAL DE CÓRREGOS, CANAIS, GALERIAS E DEMAIS DISPOSITIVOS DE DRENAGEM.**

9.3. Comprovação de que o responsável técnico pertence ao quadro permanente da empresa deve ser feita através da apresentação:

I. Identificação da pessoa jurídica emitente, em papel timbrado;

II. Carteira de Trabalho com a devida anotação de emprego na licitante acompanhada da Ficha de Registro de Empregado, ambas com os dados devidamente atualizados, ou;

III. Contrato social, no caso de sócio ou diretor e Ata de Eleição de Diretoria no caso de S/A, ou;

IV. Contrato de Prestação de Serviço Autônomo, ou;

V. Declaração de compromisso de contratação futura assinada pelo representante legal da licitante e pelo profissional.

9.4. O(s) responsável(is) técnico(s) pela execução dos serviços deverá(ão), quando da assinatura do Contrato, estar apto(s) a exercer as suas atividades perante o respectivo conselho profissional do Estado de São Paulo (CREA-SP).

9.5. Considera-se exercício ilegal da profissão, nos termos da lei, o profissional que emprestar seu nome a pessoas, firmas, organizações ou empresas executoras de obras e serviços sem sua real participação nos trabalhos delas. Caso 02 (duas) empresas licitantes apresente o mesmo profissional detentor de atestados de Capacidade Técnica, ambas serão desclassificadas.

9.6. Caberá a fiscalização do contrato oficial o CREA se constatado o exercício ilegal da profissão, nos termos da Lei Federal nº 5.194/66 e Resoluções do CREA pertinentes à matéria.

9.7. Na eventualidade de troca do responsável técnico da Licitante durante o prazo de vigência do Contrato, os documentos exigidos nos subitens anteriores, conforme o caso, deverão ser igualmente apresentados e aprovados pela Administração. Esses documentos deverão, após aceitos, ser juntados ao processo administrativo.

9.8. Capacidade técnico-operacional, nos termos do art. 67 da Lei 14.133/2021, através da apresentação de atestado(s) ou certidão(ões) fornecido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto, que comprove(m) a execução dos seguintes serviços.

DESCRIÇÃO	UNID.	QUANTIDADE A COMPROVAR EM 12 MESES
Equipe técnica de limpeza manual de córregos, canais, galerias e demais dispositivos de drenagem.	equipe	18,00

9.9. Os quantitativos exigidos correspondem a 50% da estimativa de contratação para o período de 12 (doze) meses.

9.10. Será admitida o somatório dos atestados, desde que os serviços tenham sido realizados de forma concomitante pelo período mínimo exigido.

9.11. Comprovação de o licitante possuir, em seu quadro, na data da licitação 01 (um) engenheiro / arquiteto detentor de atestados.

9.11.1. Nos atestados deverão constar a empresa licitante como CONTRATADA, comprovando aptidão para o desempenho de atividades pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, através de atestados apresentados em papel timbrado original ou cópia reprográfica, que comprovem a prestação do serviço;

9.12. O(s) atestado(s) deverá(ão) conter:

I. Identificação da pessoa jurídica emitente, em papel timbrado;

II. Nome e cargo do signatário;

III. Endereço completo do emitente;

IV. Período de vigência do contrato;

V. Objeto contratual;

VI. Outras informações técnicas necessárias e suficientes para a avaliação das experiências referenciadas pela Comissão de Licitação.

9.13. Para comprovação da veracidade das informações apresentadas por Licitante, fica reservada à Comissão Geral de Licitações, da Subprefeitura M'Boi Mirim – SUB-MB, a promoção de diligências necessárias, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021; assim, a veracidade das informações prestadas e dos documentos apresentados

(doc. SEI nº 146841459)

Análise da Coordenadoria

Diferentemente do que sugere a Representante, a Súmula 24 do TCE-SP, baseada na Lei Federal nº 8.666/93, não afirma a *necessidade* de se exigir de 50 a 60% da execução a título de qualificação econômico-financeira, mas apenas expressa a *possibilidade* de que haja tal exigência:

Súmula 24: Em procedimento licitatório, é **possível** a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

Como se vê, a Súmula em comento apenas afirma ser *possível*, e *não necessária*, tal exigência, e em nenhum momento menciona contratações “de valor expressivo”.

Além disso, deve-se ressaltar que essa Súmula está baseada na Lei Federal nº 8.666/93, parcialmente contrária à atual disposição legal prevista na Lei Federal nº 14.133/2021 (art. 67, §2º), que, ao *admitir* (e *não determinar*) essa exigência, limita-a a 50%:

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

[...]

§2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será **admitida** a exigência de atestados com quantidades mínimas de **até 50%** (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.

A Representante não traz qualquer elemento concreto que demonstre haver efetiva insuficiência de exigências no caso do edital em tela, já que sua argumentação, baseada exclusivamente no conteúdo abstrato desta Súmula 24 do TCE-SP e da Súmula 263/2011 do TCU (que também apenas afirma ser admissível a exigência de qualificação técnica proporcional), conduz tão somente à conclusão de que a exigência prevista no edital está abaixo do limite abstrato tolerável legalmente.

Ocorre que estar abaixo do limite exigível legalmente não constitui irregularidade. A legislação, aliás, preocupa-se o tempo todo impor limites às exigências de qualificação técnica, e não em estabelecer mínimos.

Nesse contexto, é ônus do representante indicar elementos probatórios ou minimamente indiciários que sustentem suas alegações, nos termos do art. 55, III, do Regimento Interno desta E. Corte⁴. Em representações, entende-se que a apresentação de provas ou, pelo menos, de indícios, sobre ilegalidades/irregularidades existentes em editais demanda um esforço argumentativo por parte do(a) autor(a), por consistir, o mérito, basicamente, em interpretação de

⁴ A representação ou denúncia sobre matérias de competência do Tribunal deverá preencher os seguintes requisitos: [...] III - estar acompanhada de documentos que constituam prova ou indícios relativos ao fato denunciado ou à existência de ilegalidade ou irregularidade;

regras editalícias. Contudo, isso não foi observado pela Representante, que se limitou a indicar que a legislação admite, abstratamente, e exigências maiores que as previstas no edital – o que é diferente de comprovar que ela estabeleceria, no caso concreto, exigências no valor de tais limites.

Assim, considera-se que a representação é **improcedente** quanto a este ponto.

No entanto, deve-se observar que a PMSP indicou estar realizando alterações no edital, estabelecendo exigências de qualificação técnica de 50% do total a ser executado, com a seguinte justificativa, extraída da Representação ora em análise:

Em resposta ao questionamento que levou ao pedido de Impugnação do Edital e tomando **como base a súmula 24 do TCE-SP**, que reconhece pela jurisprudência, que para contratos de valor expressivo como o que se pretende firmar, **é necessário que se exija de 50% a 60% de comprovação técnica anterior**, segue sugestão de Qualificação Técnica Profissional e Operacional e ajuste no Termo de referência, conforme pede-se SEI [146718950](#) fls 9, para compor o presente edital.

(grifos nossos, doc. SEI nº 146841459).

Como se vê, a SUB-MB está modificando as exigências de qualificação técnica apenas por entender, tal como arguido pela Representante, que a Súmula 24 do TCE-SP afirmaria que em contratos de valor expressivo “é necessário que se exija de 50% a 60% de comprovação técnica anterior” (grifo nosso), o que, como já demonstrado, não corresponde à adequada interpretação da legislação.

Nesse contexto, sem embargo da necessária deferência à discricionariedade técnica da Administração na seleção dos aspectos do serviço contratado considerados tecnicamente relevantes, para fins do art. 67, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, constata-se que a motivação expressamente declarada pela Administração para tal exigência, no caso concreto, decorre de interpretação equivocada da legislação. Com isso, pela *teoria dos motivos determinantes*⁵, é

⁵ Nesse sentido: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA OBJETIVANDO DESCONSTITUIR DECISÃO QUE ANULARA, DE OFÍCIO, CERTAME LICITATÓRIO. **TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES**. SEGURANÇA CONCEDIDA. NECESSIDADE DE REEXAME DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno interposto em 04/04/2016, contra decisão publicada em 22/03/2016. II. **Na esteira da jurisprudência desta Corte, “consoante a teoria dos motivos determinantes, o administrador vincula-se aos motivos elencados para a prática do ato administrativo. Nesse contexto, há vício de legalidade não apenas quando inexistentes ou inverídicos os motivos suscitados pela administração, mas também quando verificada a falta de congruência entre as razões**

forçoso reconhecer que a correção sugerida no doc. SEI nº 146841459 estaria, nos moldes em que colocada, eivada de irregularidades, por vício de motivação.

Com efeito, impor tais exigências justificando-as *apenas* por conta do conteúdo da Súmula 24 do TCE-SP não é legalmente correto, e pode ocasionar restrição indevida à competitividade no certame, já que essa Súmula, ao contrário do expressamente alegado na justificativa da SUB-MB (doc. SEI nº 146841459), não estabelece que “é necessário que se exija de 50% a 60% de comprovação técnica anterior”, mas apenas admite, abstratamente, exigências de qualificação técnica nos percentuais cefinidos (atualmente limitados a 50% por força da do art. 67, § 2º, da Lei federal nº 14.133/2021), as quais devem evidentemente ser justificadas pontualmente nos casos concretos, com base em suas próprias características e elementos, se forem de fato alcançar (ou não) tais limites.

Destaca-se que exigências de qualificação técnica devem sempre ser adequadamente justificadas, por força do art. 18, IX, da Lei Federal nº 14.133/2021⁶.

Em suma, no que se refere à matéria exclusivamente referente ao tema ora debatido, a sugestão de correção indicada pela Administração quanto ao ponto impugnado pela Representante não é legalmente adequada, em função de estar calcada exclusivamente em interpretação equivocada da legislação de referência.

explicitadas no ato e o resultado nele contido" (STJ, MS 15.290/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 14/11/2011). III. No caso, o Tribunal de origem reconheceu que houve violação dos motivos determinantes, pela Administração, e, via de consequência, decretou a nulidade do ato administrativo que anulava o certame. Estando as conclusões do Tribunal de origem assentadas sobre premissas fáticas vinculadas ao conjunto probatório, não há como ultrapassar o óbice da Súmula 7/STJ, sendo certo que os fundamentos recursais, trazidos pela parte agravante, também não afastam a aplicação desse óbice formal. Nesse sentido: STJ, AgRg no AREsp 500.567/CE, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/08/2014; AgRg no REsp 1.280.729/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/04/2012. IV. Agravo interno improvido.

(STJ - AgInt no AREsp: 153740 MS 2012/0059633-7, Relator.: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 24/05/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/06/2016)

⁶ IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

3. CONCLUSÃO

À luz das análises efetuadas, em sede de relatório conclusivo, considera-se que a Representação é:

- **improcedente** quanto aos itens 2.1 e 2.2.

Não obstante, quanto ao ponto 2.2, destaca-se que a Administração indicou, previamente, concordância com a impugnação da Representante, apresentando minuta de alteração do edital a tal respeito, conforme doc. SEI nº 146841459. No entanto, avalia-se que essa sugestão de alteração declarada pela Administração quanto ao ponto impugnado pela Representante não seria legalmente correta (conforme item 2.2 deste relatório), em função de estar calcada exclusivamente em interpretação equivocada da legislação de referência, e não em elementos técnicos do caso concreto.

A sessão estava marcada para dia 28.11.2025 (peça 2). No entanto, a Subprefeitura comunica ter realizado a suspensão do certame em função da presente representação, situação que pode ser confirmada no [compras.gov](https://compras.gov.br)⁷.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, quais sejam, contraditório e ampla defesa, caberá ao Conselheiro Relator/Tribunal Pleno, no momento do julgamento, apreciar os elementos e decidir sobre a responsabilidade de cada agente.

Em linha com as diretrizes colocadas no Manual de Auditoria Governamental da Secretaria de Controle Externo (MAG-SCE v03), Anexo IV, tratando-se de certame ainda em andamento, com

⁷ <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92508105900022025>. Acesso em 01.12.2025.

conclusão por improcedência, não se realiza, por ora, análise dos elementos da responsabilização.

À consideração e deliberação de Vossa Excelência.

São Paulo, em 01.12.25

PEDRO LUIS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS SOARES RICHELLE DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX