



**ESPÉCIE:** Representação

**DOCUMENTO:** Relatório de Instrução nº 2012/2026

**FASE:** Acautelatória

**PROCESSO Nº:** 11834/2026-6

**ENTE:** Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante

**RESPONSÁVEL(EIS):** José Anderson Passos da Costa – Ordenador de Despesas e Francisco Willam de Lima David – Agente de Contratação

**EXERCÍCIO:** 2026

**EMENTA:** Instrução acautelatória. Representação. Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante. Exercício financeiro de 2026. Edital do procedimento auxiliar da Pré-qualificação Nº 00001.20260511/0002. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, a serem realizados nas dependências da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE. Desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva. Risco de grave lesão ao patrimônio público. Propostas de medida cautelar para suspender o edital e de diligência à câmara. Possibilidade de aplicação de multa por grave infração à norma legal, nos termos do art. 62 da Lei nº 12.509/95 (LOTCE).

## 1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, acerca de irregularidade no procedimento auxiliar da Pré-qualificação Nº 00001.20260511/0002, publicado em 14/05/2026 pela Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, que possui como objetivo seletivo específico qualificar empresas aptas a participar de futura licitação, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, conforme condições e critérios no edital fixado pela Câmara.

## 2. HISTÓRICO

2. A presente Representação fundamenta-se na identificação de desconformidade, relacionada ao procedimento auxiliar da Pré-qualificação Nº 00001.20260511/0002, conduzida pela Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, com data da sessão pública fixada para o dia 27 de maio de 2026, e cujo objeto, conforme descrito no Edital, é o descrito a seguir:



**Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, incluindo tratamento de pisos, limpeza de fachadas e execução de serviços de copa, com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, bem como de todos os equipamentos, ferramentas, materiais de limpeza, insumos de higiene pessoal e materiais de consumo necessários à adequada execução dos serviços, a serem realizados nas dependências da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE, conforme especificações constantes no Projeto de Asseio e Conservação.**

3. O valor anual estimado para a contratação futura com base no processo auxiliar da pré-qualificação em análise foi fixado em R\$ 3.061.174,25 (três milhões, sessenta e um mil, cento e setenta e quatro reais e vinte e cinco centavos).
4. Após exame do Edital de Pré-qualificação nº 00001.20260511/0002, verificou-se desvirtuamento da finalidade da pré-qualificação de natureza subjetiva, instituto que possui como objetivo, em regra, aferir previamente a aptidão de empresas interessadas para participação em futuras licitações, com ganhos de planejamento, padronização e eficiência administrativa, não se prestando, contudo, à restrição da participação no futuro certame exclusivamente às empresas previamente qualificadas, sem a existência de justificativa técnica robusta, específica e pormenorizada acerca da adequação dessa estratégia. No caso em análise, o procedimento passa a funcionar, na prática, como verdadeira barreira prévia à participação de potenciais interessados na futura licitação originada desse procedimento auxiliar, conforme examinado detalhadamente no item 4.1 deste relatório.
5. Ademais, por se tratar de futura licitação destinada à contratação de serviços continuados, cujo prazo de vigência, nos termos da Lei nº 14.133/2021, poderá alcançar até 10 (dez) anos, verifica-se risco significativo de perpetuação de contratação potencialmente antieconômica em razão da limitação da disputa às empresas previamente pré-qualificadas. A restrição competitiva, associada à longa duração contratual admitida pela nova legislação, potencializa a possibilidade de manutenção, por período prolongado, de contrato menos vantajoso para a Administração Pública, em decorrência da adoção de modelo de contratação que reduz artificialmente o universo concorrencial.



6. Dessa forma, após análise dos documentos publicados no Portal de Licitações do TCE/CE e no Portal de Transparência da câmara, esta unidade técnica entendeu pela necessidade de abrir uma representação de ofício acerca da irregularidade observada, com pedido de medida cautelar para suspender a publicação do edital de pré-qualificação, tendo em vista que, dentre os apontamentos observados, existem situações graves que podem comprometer a competitividade, isonomia, economicidade e eficiência do procedimento, caso não sejam corrigidas em tempo hábil.

### 3. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Quanto à admissibilidade, ressalta-se que é obrigação do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas do Estado representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades, nos termos do inc. II do art. 93 da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica)<sup>1</sup>.

8. Ademais, compete a esta Diretoria de Acompanhamento da Gestão Pública I, nos termos do inc. XXVIII, do art. 168 da Resolução Administrativa TCE nº 08/2019<sup>2</sup>, representar ao Tribunal quando tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade praticada no âmbito da administração pública estadual e municipal.

9. Destarte, considerando, outrossim, que a Representação em comento vem devidamente motivada, acompanhada, ademais, de documentação comprobatória, entende esta unidade técnica que se encontram preenchidos os requisitos de admissibilidade para a espécie.

### 4. EXAME TÉCNICO

10. Após análise do edital de Pré-qualificação N° 00001.20260511/0002<sup>3</sup> (Anexo 2773/2026), esta unidade técnica detectou situação grave que pode comprometer a competitividade, isonomia, economicidade e eficiência do procedimento, caso não sejam corrigidas em tempo hábil, a citar:

<sup>1</sup> Art. 93 São obrigações do servidor que exerce funções específicas de controle externo no Tribunal de Contas do Estado: (...) II - representar à chefia imediata contra os responsáveis pelos órgãos e entidades sob sua fiscalização, em casos de falhas e/ou irregularidades;

<sup>2</sup> Redação dada pelo art. 130 da Resolução Administrativa TCE nº 01/2022, publicada no DOETCE no dia 07/01/2022.

<sup>3</sup> Concorrência nº 2025.08.14.001-CE. Disponível em: <<https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/254648>>. Acesso em: 19 setembro de 2025.



a) DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO SUBJETIVA.

11. Em virtude da urgência que o caso requer, foi realizada a análise de forma breve (perfunctória), com a concentração do esforço em demonstrar a situação encontrada, os critérios utilizados/descumpridos, efeitos negativos (prejuízos) da manutenção da situação encontrada e os benefícios em promover os ajustes/correção.

**4.1. DESVIRTUAMENTO DA NATUREZA DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO SUBJETIVA**

12. Em síntese, a presente representação aponta a inadequação do procedimento da pré-qualificação subjetiva, diante da constatação que o procedimento auxiliar, que deveria funcionar como ferramenta de racionalização e eficiência administrativa, está sendo desvirtuado e utilizado como filtro obrigatório de habilitação prévia para futura licitação com o objetivo de contratar empresa a ela vinculada, gerando restrição indevida de participação pela potencial perda de competitividade, como demonstrado a seguir nas seguintes regras do edital da Pré-qualificação Nº 00001.20260511/0002:

**1- OBJETO**

[...]

**Modalidade da Pré-Qualificação e Forma de Futura Licitação:**

A pré-qualificação será Subjetiva e Específica, destinada a verificar a conformidade com as especificações e requisitos da Administração, permitindo a seleção prévia de participantes para licitações futuras.

Data da sessão pública: **27 de maio de 2026**

Horário da sessão pública: **10:00 Hs**

**II- REGRAS GERAIS DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO**

**1. Modalidade e Abrangência de Pré-Qualificação**

**1.1. Pré-Qualificação Subjetiva com Abrangência Total**

[...]

O procedimento de pré-qualificação subjetiva será realizado com **inscrição temporária**, estabelecendo um prazo específico para que os fornecedores interessados possam se inscrever e apresentar a documentação necessária para análise de suas qualificações. **Esse formato é destinado a uma contratação específica**, permitindo que a Administração avalie exclusivamente os fornecedores para o objeto em questão, garantindo a competitividade e a seleção eficiente de licitantes que atendam às necessidades do Município para essa contratação. **(destaque nosso)**



## XII - DISPOSIÇÕES FINAIS

[...]

**Licitação Restrita aos Pré-Qualificados: A Administração estabelece que a participação na licitação futura será restrita exclusivamente aos interessados que tenham sido previamente pré-qualificados para o objeto específico delineado neste edital de pré-qualificação.** Essa restrição visa garantir que apenas fornecedores que atendam aos critérios estabelecidos no edital de pré-qualificação, já validados e planejados pela comissão responsável, possam participar do processo licitatório. **(destaque nosso)**

### 4.1.1 A pré-qualificação como procedimento auxiliar na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos e a participação restrita às empresas pré-qualificadas em futuras licitações

13. Inicialmente é importante destacar a definição de procedimento auxiliar como um conjunto de ações administrativas que antecedem ou estruturam a contratação, com objetivo de garantir maior planejamento, qualificação do mercado fornecedor, segurança jurídica e eficiência na execução contratual, ou seja, são instrumentos que não se confundem com as modalidades de licitação e tampouco com as fases do processo de contratação. Eles preparam, qualificam, organizam ou sustentam a contratação e, em muitos casos, podem ser decisivos para o sucesso ou fracasso do contrato.

14. Nesse contexto, a pré-qualificação, prevista nos arts. 6º, inciso XLIV; 78, inciso II e; 80 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), é um procedimento auxiliar pelo qual a Administração Pública, antes de realizar uma licitação, avalia e habilita previamente potenciais licitantes, bens, produtos, serviços ou obras, para que, quando a licitação principal ocorrer, esses elementos já estejam analisados e aprovados.

15. A nova Lei nº 14.133/2021, buscando selecionar propostas mais vantajosas trouxe a pré-qualificação como procedimento auxiliar e o define nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei consideram-se: [...];

**XLIV – pré-qualificação: procedimento seletivo prévio à licitação,** convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto.

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas



por esta Lei:

[...]

II - pré-qualificação;

Art. 80. A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente:

I - licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos;

II - bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.

§ 1º Na pré-qualificação observar-se-á o seguinte:

I - quando aberta a licitantes, poderão ser dispensados os documentos que já constarem do registro cadastral;

II - quando aberta a bens, poderá ser exigida a comprovação de qualidade.

§ 2º O procedimento de pré-qualificação ficará permanentemente aberto para a inscrição de interessados.

§ 3º Quanto ao procedimento de pré-qualificação, constarão do edital:

I - as informações mínimas necessárias para definição do objeto;

II - a modalidade, a forma da futura licitação e os critérios de julgamento.

§ 4º A apresentação de documentos far-se-á perante órgão ou comissão indicada pela Administração, que deverá examiná-los no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis e determinar correção ou reapresentação de documentos, quando for o caso, com vistas à ampliação da competição.

§ 5º Os bens e os serviços pré-qualificados deverão integrar o catálogo de bens e serviços da Administração.

§ 6º A pré-qualificação poderá ser realizada em grupos ou segmentos, segundo as especialidades dos fornecedores.

§ 7º A pré-qualificação poderá ser parcial ou total, com alguns ou todos os requisitos técnicos ou de habilitação necessários à contratação, assegurada, em qualquer hipótese, a igualdade de condições entre os concorrentes.

§ 8º Quanto ao prazo, a pré-qualificação terá validade:

I - de 1 (um) ano, no máximo, e poderá ser atualizada a qualquer tempo;

II - não superior ao prazo de validade dos documentos apresentados pelos interessados.

§ 9º Os licitantes e os bens pré-qualificados serão obrigatoriamente divulgados e mantidos à disposição do público.

§ 10. A licitação que se seguir ao procedimento da pré-qualificação poderá ser restrita a licitantes ou bens pré-qualificados.

16. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021 avançou ao elevar o instrumento da pré-qualificação ao patamar de procedimento que pode auxiliar, em situações específicas, a selecionar melhor a proposta apta a gerar maior vantajosidade, contudo, a utilização da pré-qualificação subjetiva com a finalidade de selecionar previamente empresas aptas à participação em futura licitação específica

demanda interpretação especialmente cautelosa à luz da Nova Lei de Licitações, sobretudo porque o instituto não pode ser empregado como mecanismo indireto de restrição indevida à competitividade ou de criação de barreiras artificiais ao mercado.

17. Embora a pré-qualificação possua expressa previsão legal, sua adoção deve observar rigorosamente os princípios da isonomia, da competitividade, da eficiência, da razoabilidade e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública, evitando-se que o procedimento auxiliar seja desvirtuado em instrumento limitador da ampla participação de potenciais interessados.

18. Sob o aspecto técnico-jurídico, a pré-qualificação subjetiva, quando estruturada de forma vinculada a uma futura contratação específica, tende a produzir efeito prático de fechamento antecipado do universo competitivo, reduzindo a possibilidade de participação de empresas que, embora plenamente aptas à execução do objeto e à oferta de propostas no momento da licitação, não participaram ou não lograram êxito na etapa prévia de qualificação. Tal circunstância compromete diretamente o princípio da ampla competitividade previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, uma vez que desloca o centro da disputa do procedimento licitatório principal para uma fase antecedente, normalmente menos atrativa ao mercado e frequentemente dissociada da dinâmica concorrencial típica da contratação.

19. Na prática, o instrumento auxiliar da pré-qualificação subjetiva passa a funcionar como verdadeira barreira de entrada, especialmente porque muitas empresas deixam de participar da fase prévia por razões operacionais, estratégicas, econômicas ou até por desconhecimento da abertura do procedimento de pré-qualificação, embora possuam plena capacidade técnica, operacional e econômico-financeira para executar o objeto futuramente licitado. O resultado concreto é a redução artificial do universo de competidores aptos a apresentar propostas, restringindo a disputa e mitigando a obtenção das vantagens econômicas decorrentes da concorrência ampla.

20. Além disso, a utilização inadequada da pré-qualificação subjetiva pode gerar distorção concorrencial incompatível com o princípio da isonomia. Isso porque o procedimento acaba favorecendo empresas previamente inseridas no processo administrativo preparatório, criando vantagem competitiva indireta em relação às demais empresas do mercado. Ainda que formalmente aberta, a sistemática pode consolidar ambiente concorrencial restrito, sobretudo em

mercados regionalizados, nos quais a limitação prévia de participantes reduz significativamente o potencial competitivo da futura licitação.

21. Sob a ótica econômica, a restrição do número de participantes produz efeitos potencialmente antieconômicos. A experiência administrativa e a jurisprudência dos Tribunais de Contas demonstram que a ampliação da competitividade tende a elevar a eficiência das contratações públicas, reduzindo preços, ampliando a qualidade das propostas e incentivando soluções mais vantajosas à Administração. Em sentido oposto, a limitação prévia de licitantes desestimula o modelo competitivo, favorece cenários de baixa disputa e aumenta o risco de contratação por valores menos vantajosos, em afronta ao dever de busca do melhor resultado contratual previsto no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

22. Também merece destaque o aspecto relacionado à eficiência administrativa. A instauração de procedimento autônomo de pré-qualificação subjetiva demanda mobilização adicional da estrutura administrativa, produção de atos processuais próprios, análise documental prévia, processamento recursal e gestão contínua do cadastro de empresas qualificadas. Caso o mercado potencial seja reduzido em decorrência desse filtro antecipado, o custo administrativo da modelagem passa a superar seus eventuais benefícios, caracterizando medida ineficiente sob a perspectiva da economicidade administrativa.

23. Outro ponto relevante reside no fato de que a Lei nº 14.133/2021 já dispõe de mecanismos suficientes e adequados para aferição da capacidade técnica, operacional, econômico-financeira e jurídica dos licitantes durante a própria fase de habilitação da licitação principal. Assim, a adoção da pré-qualificação subjetiva sem demonstração concreta de necessidade excepcional pode representar aumento procedimental desnecessário, criando ônus burocrático adicional ao mercado e à Administração sem incremento proporcional de segurança contratual.

24. Dessa forma, sob a perspectiva dos princípios estruturantes das contratações públicas, a utilização da pré-qualificação subjetiva vinculada a futura licitação específica somente se mostra legítima quando houver motivação técnica robusta demonstrando, de forma objetiva, sua indispensabilidade para a adequada execução do objeto e a efetiva ampliação da eficiência contratual. Ausente tal demonstração no Estudo Técnico Preliminar (ETP), o instituto tende a operar como mecanismo restritivo da competitividade, limitador da isonomia entre os possíveis

interessados e potencialmente antieconômico, comprometendo a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

25. Acrescenta-se, ainda, relevante preocupação sob a ótica da integridade concorrencial e da prevenção a fraudes nas contratações públicas. Isso porque a pré-qualificação subjetiva de licitantes permite o conhecimento antecipado e restrito do universo de empresas aptas a participar da futura licitação, nos termos do § 10 do art. 80 da Lei nº 14.133/2021. Em termos práticos, com a publicidade do resultado do procedimento auxiliar da pré-qualificação, todos passam a conhecer previamente o grupo fechado de empresas habilitadas à disputa futura, criando ambiente propício à redução da imprevisibilidade concorrencial que naturalmente caracteriza os certames públicos amplamente abertos.

26. Tal circunstância representa fator sensível sob a perspectiva da governança e da integridade das contratações, pois o prévio conhecimento do conjunto restrito de futuros concorrentes potencializa riscos de articulações indevidas entre agentes econômicos, favorecendo a formação de conluíus, ajustes prévios de mercado e práticas anticoncorrenciais, inclusive cartéis. Em mercados específicos ou regionalizados, nos quais o número de fornecedores já é naturalmente reduzido, a limitação prévia dos participantes tende a intensificar ainda mais esse risco, enfraquecendo a competição efetiva e comprometendo a autenticidade da disputa.

27. A ampla competitividade, além de princípio jurídico, constitui também importante mecanismo de proteção contra fraudes e combinações ilícitas, justamente porque a incerteza acerca do número de participantes e da dinâmica concorrencial dificulta a coordenação de práticas anticompetitivas. Ao restringir antecipadamente o universo de licitantes aptos, a pré-qualificação subjetiva pode involuntariamente facilitar comportamentos colusivos incompatíveis com os princípios da moralidade administrativa, da competitividade e da busca da proposta mais vantajosa.

28. Outro aspecto relevante consiste no fato de que a própria Lei nº 14.133/2021 já disponibilizou mecanismo menos restritivo e mais eficiente para conferir segurança à Administração quanto à análise das condições de habilitação dos licitantes: **a inversão de fases procedimentais**. O art. 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 autoriza, desde que mediante ato motivado com explicação dos benefícios decorrentes, que a habilitação seja analisada previamente ao julgamento das propostas, possibilitando à Administração verificar, logo no início da sessão, se a

empresa atende às exigências técnicas, jurídicas, fiscais, trabalhistas e econômico-financeiras necessárias à execução contratual.

29. Esse modelo revela-se significativamente mais compatível com os princípios da isonomia e da competitividade, pois preserva a ampla participação de interessados até o momento efetivo da licitação, sem impor barreiras prévias permanentes ou restringir antecipadamente o mercado concorrencial. Diferentemente da pré-qualificação subjetiva, a inversão de fases permite que qualquer empresa potencialmente interessada participe do certame, submetendo-se normalmente à análise de habilitação dentro do próprio procedimento licitatório, preservando-se, assim, a dinâmica concorrencial plena e a possibilidade de obtenção de propostas mais vantajosas.

30. Além disso, a inversão de fases atende adequadamente ao interesse público sob a ótica da eficiência administrativa, pois reduz riscos de retrabalho, evita a instauração de procedimento preparatório autônomo e elimina a necessidade de manutenção de cadastro restrito de empresas previamente qualificadas. Trata-se, portanto, de solução mais proporcional, menos restritiva e mais aderente ao modelo competitivo adotado pela Lei nº 14.133/2021.

31. Dessa forma, quando a Administração dispõe de instrumento legal apto a antecipar a análise da habilitação sem restringir previamente a participação dos interessados, a adoção da pré-qualificação subjetiva vinculada a licitação específica somente se justificaria em situações excepcional, mediante motivação técnica concreta, proporcional e devidamente demonstrada. Fora dessas hipóteses, sua utilização tende a representar medida excessivamente restritiva, potencialmente antieconômica e incompatível com os princípios estruturantes das contratações públicas contemporâneas.

32. Esse cenário torna-se ainda mais grave quando se observa que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos, como no caso concreto em análise, passaram a admitir, na Lei nº 14.133/2021, vigência significativamente ampliada, podendo alcançar duração de até 10 (dez) anos, conforme previsão legal aplicável às contratações continuadas. Assim, eventual contratação originada de procedimento competitivo já comprometido por restrição indevida de mercado não produzirá efeitos apenas imediatos ou de curto prazo, mas poderá perpetuar seus impactos danosos por uma década inteira.

33. Na prática, isso significa que eventual desvirtuamento do instituto da pré-qualificação subjetiva poderá consolidar, por longo período, relações contratuais decorrentes de ambiente

concorrencial artificialmente reduzido, comprometendo continuamente a obtenção de melhores preços, de soluções mais eficientes e da renovação natural da competitividade no setor. O risco deixa de ser meramente procedimental e passa a assumir dimensão estrutural e financeira de longo prazo, com potencial manutenção prolongada de contratos menos vantajosos, limitação reiterada da concorrência e consolidação de posição privilegiada de determinados fornecedores ou contratados perante a Administração Pública.

34. Dessa forma, quanto maior a duração contratual admitida pela legislação, maior deve ser a responsabilidade da Administração na preservação de um ambiente competitivo efetivamente amplo, isonômico e acessível ao mercado. Isso porque contratos continuados de longa duração possuem elevada capacidade de impactar planejamento orçamentário, dependência operacional da Administração e dinâmica concorrencial do setor econômico correspondente.

#### **4.1.2 Imprescindibilidade de Estudo Técnico Preliminar (ETP) para demonstração da necessidade, da vantajosidade e da adequação da escolha da pré-qualificação subjetiva como estratégia eficiente de contratação**

35. A adoção da pré-qualificação subjetiva como procedimento auxiliar destinado à seleção prévia de empresas aptas a participar de futura licitação específica impõe à Administração Pública o dever de promover planejamento técnico detalhado e motivação qualificada, especialmente em razão do potencial impacto desse procedimento sobre a competitividade e o acesso ao mercado.

36. No caso concreto em análise, o procedimento possui como finalidade a seleção prévia de empresas aptas a participar de futura licitação destinada à contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, incluindo tratamento de pisos, limpeza de fachadas e execução de serviços de copa, com fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva, bem como de todos os equipamentos, ferramentas, materiais de limpeza, insumos de higiene pessoal e materiais de consumo necessários à adequada execução dos serviços, a serem realizados nas dependências da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE.

37. Nesse contexto, revela-se imprescindível a elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) robusto, consistente e circunstanciado, apto a demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, que a utilização da pré-qualificação constitui, no caso concreto, a solução mais adequada, eficiente e proporcional para o atendimento do interesse público.



38. O ETP deve evidenciar não apenas a necessidade da contratação e o problema de interesse público a ser solucionado, mas, sobretudo, as razões técnicas, operacionais, econômicas e concorrenciais que justificam a utilização da pré-qualificação subjetiva em substituição aos mecanismos ordinários de habilitação previstos na própria Lei nº 14.133/2021. Isso porque a legislação já disponibiliza instrumentos menos restritivos à competitividade, como a **inversão de fases procedimentais** e a análise ordinária da habilitação no curso do certame, circunstância que exige demonstração concreta de que a adoção da pré-qualificação representa efetivo ganho de eficiência, maior segurança jurídica e eficácia na seleção de empresa com maior potencial de uma execução contratual satisfatória.

39. Dessa forma, o estudo técnico deve apresentar análise comparativa entre as alternativas disponíveis, avaliação dos impactos concorrenciais da medida, levantamento do mercado potencial de fornecedores, análise dos riscos decorrentes da restrição prévia de participantes e demonstração objetiva de que os benefícios esperados superam os efeitos limitadores inerentes ao procedimento. A ausência dessa motivação qualificada pode caracterizar utilização desproporcional e desvirtuada do instituto da pré-qualificação, em afronta aos princípios estruturantes da contratação pública contemporânea.

40. Além disso, o ETP deve demonstrar expressamente a compatibilidade da medida com os objetivos estabelecidos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere à seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, à promoção da justa competição e da isonomia, à obtenção de contratações eficientes e à prevenção de contratações com sobrepreço, superfaturamento ou preços inexequíveis. Igualmente, deve comprovar aderência aos princípios previstos no art. 5º da referida lei, notadamente os princípios da isonomia, competitividade, eficiência, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, transparência e interesse público.

41. Portanto, a adoção da pré-qualificação subjetiva não pode decorrer de mera padronização administrativa, replicação automática de modelos ou conveniência operacional abstrata. Ao contrário, exige justificativa técnica robusta, específica e adequadamente motivada no planejamento da contratação, demonstrando que o procedimento auxiliar, no caso concreto, representa efetivamente a alternativa mais adequada para a consecução dos objetivos legais das contratações públicas, sem produzir restrições indevidas ao ambiente concorrencial.



42. Ademais, destaca-se a edição de recentes Acórdãos, todos proferidos em 2025 e 2026 pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), referentes ao procedimento auxiliar de pré-qualificação subjetiva. Nesses julgados, o Tribunal, em sede acautelatória, concedeu medidas cautelares diante da constatação de diversas irregularidades em processos fundamentados na utilização desse procedimento auxiliar de pré-qualificação.

**ACÓRDÃO N° 5453/2025**

**PROCESSO N°:** 16003/2025-3

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** Representação (Legitimado Externo)

**MUNICÍPIO:** BOA VIAGEM

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PRÉQUALIFICAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA.

I. A utilização do procedimento auxiliar de pré-qualificação sem a observância das disposições contidas no art. 80 da Lei n° 14.133/2021, autoriza a adoção de medida cautelar pelo Tribunal de Contas, por caracterizar a fumaça do bom direito, quando presente também o perigo da demora, nos termos do art. 21-A, da LOTCE/CE, e o art. 42, do RITCE/CE.

Conhecimento da Representação. Homologação da medida cautelar.

**ACÓRDÃO N° 6117/2025**

**PROCESSO N°:** 22035/2025-2

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** Representação

**MUNICÍPIO:** SOBRAL

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO. MEDIDA CAUTELAR. PRÉ-QUALIFICAÇÃO PERMANENTE. PARCELAMENTO DO OBJETO. VEDAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE (...)

3. O Estudo Técnico Preliminar que não apresenta fundamentação técnica robusta, com ausência de matriz de riscos, análise comparativa de cenários e dados objetivos que comprovem a vantajosidade do modelo adotado, descumpra o padrão exigido pelo art. 18, §1º, VIII, da Lei n.º 14.133/2021, comprometendo os princípios constitucionais da transparência e economicidade. Medida cautelar homologada. Suspensão do certame determinada

**ACÓRDÃO N° 1869/2026**

**PROCESSO N°:** 03661/2026-5

**ESPÉCIE:** REPRESENTAÇÃO - LEGITIMADO EXTERNO



**ENTE:** MUNICÍPIO DE JAGUARIBE/CE

**UNIDADES JURISDICIONADAS:** PREFEITURA MUNICIPAL  
E SECRETARIA DE OBRAS PÚBLICAS

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO - LEGITIMADO EXTERNO.  
LICITAÇÃO. PRÉ-QUALIFICAÇÃO. OBRAS E SERVIÇOS DE  
ENGENHARIA. MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS  
REQUISITOS. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*.

1. Utilização indevida do instituto da Pré-Qualificação  
caracterizando restrição indevida à participação de potenciais  
interessados, em afronta aos princípios da razoabilidade,  
proporcionalidade e competitividade.

Conhecimento da Representação.

Homologação da medida cautelar. Notificação dos envolvidos.

43. Conclui-se, portanto, que houve desvirtuamento da natureza da pré-qualificação subjetiva, em afronta aos arts. 5º e 11, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021, potencializando o risco de restrição indevida à participação na futura licitação e consequente contratação a ela vinculada, bem como o risco de formação de cartéis, em violação aos princípios da competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, planejamento, eficiência e motivação. Ademais, não restou demonstrado nos artefatos de planejamento, tratar-se da estratégia de contratação mais adequada ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021.

## 5. MEDIDA CAUTELAR

44. Conforme o art. 21-A, da LOTCE, o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar as medidas cautelares, previstas nesse regimento, com ou sem a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, ao entender que se trate de caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia de decisão de mérito.

45. É notório que, para a concessão de medida cautelar, faz-se necessária a presença de 2 (dois) pressupostos básicos: o *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo da demora). A fumaça do bom direito evidencia-se pela probabilidade do direito invocado pela parte requerente, ou seja, funda-se no reconhecimento de que o direito alegado se apresenta para o julgador como, provavelmente, verdadeiro para que, assim, este o reconheça.



46. O perigo da demora, por sua vez, ocorre quando houver perigo de dano ao patrimônio público ou risco ao resultado útil do processo, caso não seja concedida a tutela acautelatória.

47. A irregularidade que justificam a concessão da medida cautelar são:

a) Desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva (Anexo 2773/2026).

### 5.1. Da fumaça do bom direito

48. Quanto à fumaça do bom direito, consoante tratado no item 4 deste Relatório de Instrução esta Diretoria considera **configurada a fumaça do bom direito**:

- a. No tocante ao desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva, potencializando o risco de restrição indevida à participação na futura licitação e consequente contratação a ela vinculada, bem como o risco de formação de cartéis, em violação aos princípios da competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, planejamento, eficiência e motivação. Ademais, não restou demonstrado tratar-se da estratégia de contratação mais adequada ao atendimento do interesse público, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021.

### 5.2. Do perigo da demora

49. Observa-se que o certame teve a data da sessão marcada para o dia 27/05/2026, sendo inviável o julgamento do mérito antes da realização da sessão pública, considerando-se os prazos processuais e a complexidade do achado.

50. Desse modo, caso a cautelar não seja concedida para suspender o edital antes da sessão, o procedimento auxiliar terá andamento com desconformidade (desvirtuamento do procedimento da pré-qualificadas) que poderá potencializar o risco de restrição indevida à participação na futura licitação e consequente contratação a ela vinculada, sendo tal situação de difícil reversão após o julgamento do mérito.

51. Por fim, convém pontuar que, no entendimento desta Diretoria, **a medida cautelar deve ser concedida sem a prévia oitiva dos possíveis responsáveis ou interessados (cautelar *inaudita altera pars*)**, por se tratar de situação de urgência, com potencial risco de restrição à competitividade da futura licitação decorrente do presente procedimento auxiliar de pré-qualificação.



### 5.3. Do perigo da demora reverso

52. Esta unidade técnica não identificou a possibilidade de a medida cautelar ocasionar dano irreparável à Administração Pública, tendo em vista que o procedimento auxiliar de pré-qualificação constitui etapa prévia à realização da licitação propriamente dita. Ademais, eventuais soluções alternativas aptas a preservar a competitividade do certame, como a adoção da inversão das fases procedimentais, com análise da habilitação em momento anterior ao julgamento das propostas, ou, ainda, a escolha da estratégia de não restringir a futura licitação ao universo de empresas previamente qualificadas, possuem potencial, inclusive, para conferir maior celeridade ao processo de contratação em curso.

53. Dessa forma, caso o procedimento auxiliar seja suspenso agora, poderá ser retomado sem danos significativos ao poder público, a população e/ou aos interessados.

## 6. CONCLUSÃO

54. Ante o exposto, a **Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I**, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no art. 213, do Regimento Interno, **ressalta que o presente documento** reúne o conteúdo examinado neste processo e **corresponde à opinião da Unidade Técnica** sobre a matéria, a qual conclui que:

- a. existe irregularidade no procedimento auxiliar da Pré-qualificação N° 00001.20260511/0002, que possui como objetivo seletivo específico qualificar empresas aptas a participar de futura licitação, cujo objeto é a prestação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, conforme condições e critérios fixado no edital pela Câmara de São Gonçalo do Amarante, que comprometem a competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, planejamento, eficiência e motivação do procedimento auxiliar, conforme relatado no item 4.1. (Desvirtuamento da Natureza do Procedimento Auxiliar da Pré-Qualificação Subjetiva).

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. No ensejo, **submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo**, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, **que seja(m):**

- a. **admitida** a presente representação;



b. **concedida a medida cautelar**, *inaudita altera pars*, para suspender o Edital de Pré-qualificação N° 00001.20260511/0002, publicado em 14/05/2026 pela Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, até que seja resolvido o mérito e, caso algum procedimento licitatório ou contrato já tiver sido firmado baseado nesse procedimento auxiliar, se abstenha de praticar qualquer ato com vistas à sua execução até a deliberação definitiva desta Corte; e

c. . **assinado prazo** ao Agente de Contratação, Sr. Francisco Willam de Lima David, e ao Ordenador de Despesas da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, Sr. José Anderson Passos da Costa, nos termos do art. 41, incisos I, alínea “d”, II e V, do Regimento Interno deste Tribunal, para que apresentem os necessários esclarecimentos acerca da possível irregularidade apontada no presente Relatório de Instrução, ou adotem medidas aptas a ampliar o universo competitivo e a eficiência administrativa do futuro certame, tais como a inversão das fases procedimentais no processo licitatório a ser realizado, com análise da habilitação em momento anterior ao julgamento das propostas, ou, ainda, a adoção de estratégia que não restrinja a futura licitação ao universo de empresas previamente qualificadas no presente procedimento auxiliar de pré-qualificação.

Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 22 de maio de 2026.

**Assinam digitalmente este documento:**

José Ricardo Moreira Dias  
Técnico de Controle Externo  
Mat. 0108-5

Manifesto-me de acordo com as propostas formuladas no presente Relatório de Instrução.

Felipe Ramalho Bezerra  
Diretor de Aprimoramento da Gestão Pública I  
Mat. 1389-2