

**ESPÉCIE:** Representação

**DOCUMENTO:** Relatório de Instrução nº 2435/2026

**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). Oitiva prévia.

## 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 3.2 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.

7. No dia 25/05/2026, a Conselheira Onélia Leite, designada relatora do feito, conforme o Termo de Distribuição por Dependência – Lista 338/2026, exarou o Despacho Singular nº 5872/2026, pelo qual – após um resumo dos fatos trazidos na petição inicial e declarado a **admissão da presente Representação**, decidiu, com fulcro no art. 21-A, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), o que se segue, *in verbis*:

Tratam os presentes autos de Representação, com pedido de medida cautelar, instaurada pela Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I desta Corte de Contas, acerca de possíveis irregularidades no procedimento auxiliar de Pré-qualificação nº 00001.20260511/0002, promovido pela Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE, sob responsabilidade do Sr. José Anderson Passos da Costa, Ordenador de Despesas, e do Sr. Francisco Willam de Lima David, Agente de Contratação, cujo objeto consiste na seleção prévia de empresas aptas à futura contratação de 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 equipamentos, materiais e insumos necessários à execução dos serviços nas dependências da Câmara Municipal.

Considerando que a Unidade Técnica alegou a ocorrência de desvirtuamento da natureza jurídica do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva previsto na Lei nº 14.133/2021, em razão da utilização do instituto como mecanismo restritivo de participação em futura licitação, mediante previsão editalícia de limitação do certame exclusivamente às empresas previamente pré qualificadas, sem a devida demonstração técnica de necessidade, vantajosidade e proporcionalidade da medida; considerando, ainda, que tal modelagem teria potencial para comprometer os princípios da competitividade, isonomia, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa, bem como aumentar os riscos de restrição indevida ao mercado concorrencial e eventual formação de conluios ou cartéis; e considerando, por fim, a ausência de Estudo Técnico Preliminar robusto apto a justificar a adoção da pré-qualificação subjetiva como estratégia mais adequada à contratação pretendida, em detrimento de mecanismos menos restritivos previstos na própria Lei nº 14.133/2021, como a inversão de fases procedimentais;

Considerando que, diante de tais alegações, a Unidade Técnica requer que seja concedida 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;

Considerando que, em juízo preliminar, a matéria versada pertence à alçada deste Tribunal, que os sujeitos apontados na petição encontram-se sob sua jurisdição, que a peça inicial foi apresentada em linguagem clara e objetiva, e que foram trazidas informações suficientes acerca do ato ou fato tido como irregular ou ilegal e o fundamento legal da impugnação, o autor do ato impugnado, o cargo que exerce e o órgão ou entidade a que pertence e o período relacionado, esta Relatoria compreende que estão presentes, em princípio, os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 309 e 310 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

Diante da relevância dos fatos narrados na presente Representação, não obstante os elementos apresentados pela Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I, faz-se necessário conceder prazo para manifestação prévia do(s) Responsável(is), com o intuito de que possam apresentar elementos adicionais que contribuam para uma análise mais precisa e adequada da matéria, ainda que em sede cautelar, com fundamento no art. 41, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), bem como no art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (LOTCE).

Considerando, por fim, que os Responsáveis, uma vez cientes das irregularidades apontadas, podem, no prazo para apresentação de oitiva prévia, fazer uso do poder de autotutela administrativa para promover as correções necessárias, evitando-se, assim, a obstrução desnecessária dos procedimentos licitatórios que sejam devidamente saneados por iniciativa da própria Administração, após ciência sobre as falhas identificadas na atividade fiscalizatória por parte deste Tribunal, preservando-se, deste modo, o exercício da autotutela administrativa e a prestação dos serviços públicos;

**DECIDO:**

**ENCAMINHAR** os presentes autos:

**À GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES OFICIAIS**, para que providencie a **audiência e diligência** do Sr. José Anderson Passos da Costa (Ordenador de Despesas) e do Sr. Francisco Willam de Lima David (Agente de Contratação) para, no prazo de 3 (três) dias úteis, apresentarem esclarecimentos acerca dos fatos descritos na petição inicial da Representação, com a documentação que se faça pertinente, bem como que acostem aos autos a cópia integral do procedimento auxiliar de Pré-qualificação n° 00001.20260511/0002, em meio digital, promovido pela Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE, 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.

8. Após as notificações expedidas pelo TCE/CE, comunicando o teor do Despacho Singular nº 5872/2026, o Sr. José Anderson Passos da Costa. Ordenador de Despesas da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante e o Sr. Francisco Willam de Lima David, Agente de Contratação da Câmara Municipal daquele município, apresentaram por meio dos Processos nº 12548/2026-0 e nº 12551/2026-0, respectivamente, as justificativas acerca da irregularidade apontada nesta Representação.

9. Na sequência, os autos seguiram para a Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I, para análise, nos termos do Despacho Singular nº 5872/2026.

### 3. EXAME TÉCNICO

#### 3.1. DA DEFESA DOS GESTORES

##### 3.1.1. JOSÉ ANDERSON PASSOS DA COSTA (Processo nº 12548/2026-0)

10. José Anderson Passos da Costa, na qualidade de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante/CE, por intermédio de sua procuradora legalmente constituída, em acato ao Despacho Singular nº 5872/2026, apresentou suas manifestações quanto à falha que lhe fora atribuída, nos seguintes termos:

#### **II – DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO**

A Lei Federal nº 14.133/2021 inovou ao fortalecer os instrumentos auxiliares das contratações públicas, dentre eles a pré-qualificação, expressamente prevista nos arts. 78, inciso II, e 80 da referida norma.

Dispõe o art. 80 da Lei nº 14.133/2021:

“A pré-qualificação é o procedimento técnico-administrativo para selecionar previamente: I – Licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação; II – Bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.”

O §10 do referido dispositivo, inclusive, prevê expressamente que:

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

Assim, não há qualquer ilegalidade abstrata na adoção do procedimento de pré-qualificação, tratando-se de instrumento expressamente autorizado pela legislação federal vigente.

A interpretação adotada pela Administração decorreu justamente da literalidade da norma e da necessidade concreta de resguardar a execução contratual diante da complexidade operacional do objeto.



### **III – DA COMPLEXIDADE DO OBJETO E DA NECESSIDADE DE MITIGAÇÃO DE RISCOS**

O objeto pretendido pela Administração não se limita a simples serviços comuns de limpeza.

A futura contratação envolve:

- Fornecimento de aproximadamente 40 colaboradores terceirizados;
- Dedicção exclusiva de mão de obra; - Limpeza e conservação predial; - Tratamento especializado de pisos;
- Limpeza de fachadas;
- Execução de atividades de copeiragem;
- Fornecimento contínuo de materiais, equipamentos e insumos;
- Cumprimento rigoroso de normas trabalhistas e de segurança do trabalho;
- Possibilidade de execução de atividades em altura.

Trata-se, portanto, de contratação de elevada sensibilidade operacional, financeira e trabalhista.

A experiência administrativa demonstra que contratações dessa natureza frequentemente geram:

- Interrupções na prestação dos serviços;
- Abandono contratual;
- Inadimplemento de obrigações trabalhistas;
- Passivos subsidiários para a Administração Pública;
- Judicialização perante a Justiça do Trabalho;
- Prejuízos à continuidade administrativa.

Nesse contexto, a Administração optou pela pré-qualificação como mecanismo preventivo de aferição prévia da capacidade técnica, operacional, econômico-financeira e da regularidade jurídica das futuras licitantes.

A decisão administrativa buscou justamente prestigiar os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

- Planejamento;
- Eficiência;
- Segurança jurídica;
- Razoabilidade;
- Competitividade qualificada;
- Economicidade;
- Interesse público.

### **IV – DA INEXISTÊNCIA DE DIRECIONAMENTO OU RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE**

Importante consignar que o procedimento foi integralmente publicado nos meios oficiais de transparência e permaneceu aberto à participação de qualquer interessado que comprovasse os requisitos objetivos estabelecidos no edital.

Não houve:

- Cláusulas subjetivas;
- Exigências desproporcionais;
- Limitação territorial;
- Favorecimento de empresa específica;



- Impedimento deliberado à ampla concorrência.

Os requisitos previstos no edital buscavam apenas assegurar que futuras contratadas possuíssem capacidade mínima para execução satisfatória do objeto.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que exigências de habilitação são legítimas quando guardam pertinência e proporcionalidade com o objeto contratado.

A Administração não buscou restringir a competição, mas sim evitar a participação de empresas sem capacidade operacional mínima para suportar contrato de elevada responsabilidade trabalhista e administrativa.

#### **V – DA BOA-FÉ ADMINISTRATIVA E DA AUSÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO**

Cumprir destacar que toda atuação administrativa foi pautada em interpretação juridicamente possível da Lei nº 14.133/2021.

A pré-qualificação é instituto novo no ordenamento licitatório brasileiro e ainda em fase de consolidação interpretativa pelos órgãos de controle.

Não houve qualquer tentativa de burla à legislação ou afronta deliberada aos princípios licitatórios.

Ao contrário, o procedimento foi instaurado justamente buscando maior segurança jurídica e eficiência administrativa.

Tão logo esta Administração tomou ciência do Despacho Singular nº 5872/2026, foram imediatamente adotadas providências para cumprimento da determinação cautelar.

Entretanto, conforme informado pela própria plataforma eletrônica utilizada para condução do certame (M2A Tecnologia), o sistema não possuía funcionalidade técnica específica para “suspensão” da fase de pré-qualificação antes de sua abertura, sendo operacionalmente possível apenas o adiamento da sessão, providência esta efetivamente adotada pela Administração, conforme se pode comprovar com o print da publicação, em anexo (doc. 03).

Tal circunstância demonstra inequívoca boa-fé, cooperação institucional e respeito às decisões desta Corte de Contas.

Nesse sentido, merece aplicação ao presente caso o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB:

“O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

No caso concreto:

- Inexistiu dolo;
- Inexistiu má-fé;
- Inexistiu direcionamento;
- Inexistiu obtenção de vantagem indevida;
- Inexistiu afronta consciente à legislação.

Houve apenas interpretação administrativa legítima acerca da utilização de instrumento expressamente previsto na Nova Lei de Licitações.



## VI – DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A conduta administrativa observou rigorosamente os princípios constitucionais e legais aplicáveis às contratações públicas, notadamente:

- Legalidade;
- Publicidade;
- Transparência;
- Motivação;
- Planejamento;
- Eficiência;
- Razoabilidade;
- Proporcionalidade;
- Segurança jurídica;
- Interesse público.

A Administração buscou estruturar futura contratação de elevado impacto administrativo mediante procedimento que reputava juridicamente adequado e mais seguro ao interesse público.

Ainda que eventualmente exista entendimento diverso quanto ao alcance do instituto da pré-qualificação, tal circunstância não transforma automaticamente a conduta administrativa em irregularidade grave apta a ensejar responsabilização pessoal do agente público.

11. Por fim requer que se digne:

- a) o recebimento da presente manifestação e dos documentos anexos;
- b) o reconhecimento da boa-fé administrativa na condução do procedimento;
- c) o reconhecimento de que a adoção da pré-qualificação decorreu de interpretação juridicamente razoável da Lei nº 14.133/2021;
- d) a reconsideração da medida cautelar adotada;
- e) ao final, o arquivamento da presente Representação, reconhecendo-se a ausência de direcionamento ou restrição indevida à competitividade.

### 3.1.2. FRANCISCO WILLAM DE LIMA DAVID (Processo nº 12551/2026-0)

12. Francisco Willam de Lima David, Agente de Contratação da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, através de sua Advogada, em acato ao Despacho Singular nº 5872/2026, apresentou suas manifestações quanto à falha que lhe fora atribuída, nos seguintes termos:

#### DOS FATOS E DO DIREITO

A Lei Federal nº 14.133/2021, em seu artigo 5º, caput, indica os princípios aplicáveis às licitações na seguinte ordem: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento



objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

É possível constatar que alguns princípios como o da legalidade, moralidade, publicidade, já estavam previstos no artigo 37 da Constituição Federal, motivo pelo qual deverão estar sempre presentes em qualquer atividade administrativa, não se limitando apenas à licitação.

Os princípios aplicáveis ao certame licitatório são de grande importância, por esse motivo estão previstos tanto na Constituição Federal Brasileira quanto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Os princípios previstos expressamente em lei e os que lhes são "correlatos" deverão ser sempre observados pela Administração no momento de firmar contratos com particulares.

A Pré-Qualificação Nº 00001.20260511/0002, cujo objeto é a 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, foi conduzida respeitando-se estritamente aos princípios que regem a Administração Pública, consoante se pode verificar com a cópia do Processo Eletrônico, em anexo (doc. 02).

Ao decidir pela deflagração do procedimento prévio de Pré-Qualificação suso mencionado, esta Câmara Municipal objetivava, justamente, escolher a medida mais adequada para contratação do objeto referenciado, até por compreender a contratação de quase 40 (quarenta) funcionários terceirizados, para prestar serviços nas dependências da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante, o que, a nosso ver, exige uma complexidade maior que um simples Pregão Eletrônico.

Somando-se a isso, a mencionada decisão administrativa estava estritamente alinhada ao princípio da eficiência, visando assegurar que a futura contratação atendesse aos rigorosos padrões de qualidade e segurança exigidos pelo interesse público, dada a alta complexidade técnica do objeto, não possuindo, em absoluto, o condão de restringir a competitividade.

### **DA COMPLEXIDADE DO OBJETO E DA NECESSIDADE DE MITIGAÇÃO DE RISCOS**

O objeto pretendido pela Administração não se limita a simples serviços comuns de limpeza. A futura contratação envolve:

- Fornecimento de aproximadamente 40 (quarenta) colaboradores terceirizados;
- Dedicção exclusiva de mão de obra;
- Limpeza e conservação predial;
- Tratamento especializado de pisos;
- Limpeza de fachadas;
- Execução de atividades de copeiragem;
- Fornecimento contínuo de materiais, equipamentos e insumos;
- Cumprimento rigoroso de normas trabalhistas e de segurança do trabalho;
- Possibilidade de execução de atividades em altura.

Trata-se, portanto, de contratação de elevada complexidade e sensibilidade operacional, financeira e trabalhista.



A experiência administrativa demonstra que contratações dessa natureza frequentemente geram:

- Interrupções na prestação dos serviços;
- Abandono contratual;
- Inadimplemento de obrigações trabalhistas;
- Passivos subsidiários para a Administração Pública;
- Judicialização perante a Justiça do Trabalho;
- Prejuízos à continuidade administrativa.

Nesse contexto, a Administração optou pela pré-qualificação como mecanismo preventivo de aferição prévia da capacidade técnica, operacional, econômico-financeira e da regularidade jurídica das futuras licitantes.

Destarte, verifica-se dessa forma que a pré-qualificação encontra-se perfeitamente albergada pelo ordenamento jurídico nacional, consolidada como um dos procedimentos auxiliares fundamentais para a eficiência das contratações públicas, em especial nos artigos 78, II c/c 80, I e parágrafos subsequentes, in verbis:

Lei 14.133/21

CAPÍTULO X

DOS INSTRUMENTOS AUXILIARES

Seção I Dos Procedimentos Auxiliares

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

(...)

II - pré-qualificação;

(...)

Seção III

Da 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.

Observa-se com a simples leitura dos dispositivos legais insculpidos na Lei Nº 14.133/21, que a Administração está, expressamente, autorizada a realizar a Pré-Qualificação para a identificação de licitantes que reúnam condições de habilitação ou de bens que atendam às exigências técnicas da Administração.

No caso concreto, o objeto licitado demanda do mercado uma expertise e uma solidez que não podem ser aferidas de forma superficial na fase de habilitação de um certame comum, sob pena de grave risco de inexecução contratual.

Os serviços de asseio, conservação, limpeza de fachadas (trabalho em altura), copeiragem, dentre outros, embora rotineiros, envolvem um elevado risco de passivo trabalhista (necessitando que a empresa contratada seja sólida, séria e não possua problemas trabalhistas), a fim de que não haja interrupção da atividade administrativa, nem tampouco que a Câmara Municipal de São Gonçalo seja acionada judicialmente para responder, solidariamente com a empresa contratada, processos judiciais dos funcionários da referida empresa.

Nesse sentido, a nosso ver, a pré-qualificação foi escolhida para atuar como um filtro preventivo de idoneidade financeira e técnica, a fim de não causar prejuízos de eventual responsabilidade solidária para essa Câmara Municipal, além de pretender, fundamentalmente, antecipar a análise do preenchimento dos requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal, assegurando que apenas proponentes que ostentem robustez operacional e conformidade com as normas de segurança.



Além disso, cumpre frisar que, uma vez homologada a lista de empresas pré-qualificadas, a licitação propriamente dita (Pregão Eletrônico, no caso) processa-se de forma ágil, concentrando-se apenas na disputa de preços (menor preço ou maior desconto).

Em contratações de grande complexidade, como no caso em debate, a escolha pelo menor preço absoluto, sem uma triagem rigorosa e prévia da capacidade técnica ou da qualidade do produto, pode resultar em graves prejuízos à Administração, mormente por se tratar- repita-se, da contratação de empresa com fornecimento de mão de obra, funcionando, a pré-qualificação, como um filtro de conformidade e segurança jurídica.

Ao antecipar a fase de análise técnica e documental, as licitações vinculadas a este procedimento auxiliar tornam-se sensivelmente mais rápidas e menos burocráticas. Evita-se que disputas infundáveis sobre documentos de habilitação paralise a fase de lances, otimizando o tempo da Comissão de Contratação e dos Agentes Públicos.

Importante consignar, ainda, que o procedimento foi integralmente publicado nos meios oficiais de transparência e permaneceu aberto à participação de qualquer interessado que comprovasse os requisitos objetivos estabelecidos no edital.

#### **DO FUNDAMENTO DOUTRINÁRIO / JURISPRUDENCIAL**

A doutrina administrativista moderna reconhece que a Pré-Qualificação não é um fator de restrição à competitividade, mas sim um mecanismo de eficiência e proteção do Erário. Ao segregar a análise documental rigorosa da disputa de preços, a Administração Pública ganha celeridade na licitação principal e afasta supostas "empresas de fachada" ou "aventureiras", propensas a falir no curso do contrato e transferir o passivo trabalhista ao Poder Público.

Neste tocante, importante trazer à baila o que reza a Súmula 331 do TST, sobre a responsabilidade solidária do tomador de serviços, à colação:

#### **Súmula 331 TST**

##### **Enunciado (...)**

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral.(g.n.) Fontes: Res. 174/2011, DEJT divulgado em 27, 30 e 31.05.2011



Nesse mister se faz necessário trazer à baila o que entende o renomado jurista Marçal Justen Filho, na obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2021, ao comentar o instituto na Nova Lei de Licitações: "A pré-qualificação é um procedimento administrativo voltado a selecionar previamente os sujeitos que preenchem os requisitos necessários para disputar uma contratação futura. (...) Evita-se a perda de tempo na verificação de documentação complexa no curso do certame e assegura-se que a disputa se travará entre sujeitos idôneos e capacitados."

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niebuhr defende que a pré-qualificação atende ao Princípio da Eficiência, consagrado no art. 37, caput da CF e ao Princípio do Planejamento, uma vez que reduz drasticamente o risco de recursos protelatórios e contratações inexequíveis na fase de lances.

Diante o exposto, entende que não há qualquer direcionamento ou restrição à competitividade, posto que todo procedimento é público, transparente, divulgado nos meios de publicidade oficiais, aberto a qualquer fornecedor que preencha os requisitos técnicos objetivos fixados no edital, o qual pode participar e se qualificar, assegurando estrito cumprimento ao princípio da isonomia.

É da natureza do Direito a possibilidade de interpretações distintas, sem que estas levem, necessariamente, à ilegalidade ou irregularidade umas das outras. Na situação em análise, tão logo esta Administração tomou ciência do Despacho Singular nº 5872/2026, foram imediatamente adotadas providências para cumprimento da determinação cautelar.

Entretanto, conforme informado pela própria plataforma eletrônica utilizada para condução do certame (M2A Tecnologia), o sistema não possuía funcionalidade técnica específica para "suspensão" da fase de pré-qualificação antes de sua abertura, sendo operacionalmente possível apenas o adiamento da sessão, providência essa efetivamente adotada por esta Câmara Municipal consoante se pode observar com o conforme print em anexo, onde se pode observar no campo superior direito, as opções possíveis de "paralisação" do certame, em anexo (doc. 03).

Tal circunstância demonstra inequívoca boa-fé, cooperação institucional e respeito às decisões desta Corte de Contas. Assim, no caso concreto:

- Inexistiu dolo;
- Inexistiu má-fé;
- Inexistiu direcionamento;
- Inexistiu obtenção de vantagem indevida;
- Inexistiu afronta consciente à legislação.

Assim, verifica-se que houve apenas interpretação administrativa legítima acerca da utilização de instrumento expressamente previsto na Nova Lei de Licitações, cumprindo acrescentar que, a nosso ver, data máxima vênia, a Pré-Qualificação não restringe a competitividade; ela a qualifica, garantindo que a disputa de preços ocorra apenas entre agentes econômicos efetivamente aptos a cumprir o que prometem à Administração.

Demonstrado que o procedimento resguarda o interesse público, mitiga riscos contratuais e atende ao postulado da eficiência, propugnase pela regularidade e prosseguimento do feito, arquivando-se eventuais entendimentos divergentes.

Por fim, reitera-se que as decisões tomadas pelo Agente de Contratação da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante se deram invariavelmente com fulcro nos princípios que regem o processo licitatório e de BOA-FÉ, pedindo-se, por fim, a aplicação ao caso em tela da determinação contida no art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a qual prevê, in verbis:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Desse modo, reitera-se que a Pré-Qualificação em comento foi conduzido em estrita observância às normas de regência, em especial nas determinações contidas na Lei Nº 14.133/2021, nos princípios da legalidade, da impessoalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, razão pela qual pede-se a desconsideração das supostas atecnias em destaque.

13. Por fim requer que se digne:

Diante de todo o exposto, resta evidente, data maxima venia, que a adoção do procedimento prévio de Pré-Qualificação pautou-se pela estrita legalidade, oportunidade e conveniência administrativa, buscando a proposta mais vantajosa e segura para o erário. Requer, portanto:

1. O recebimento e o acolhimento integral da presente Manifestação;
2. O arquivamento da presente Representação, reconhecendo-se a plena regularidade do procedimento adotado pela Administração Pública;
3. A produção de todas as provas em direito admitidas, caso esse Douto Tribunal entenda necessário.

### 3.2. ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA

14. Preliminarmente, cumpre registrar que, tão logo a Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante tomou ciência do Despacho Singular nº 5872/2026, foram adotadas, as providências administrativas necessárias ao cumprimento das medidas determinada por essa Corte de Contas.

15. Nesse contexto, a Administração diligenciou junto à empresa responsável pela operacionalização da plataforma eletrônica utilizada na condução do procedimento, M2A Tecnologia, ocasião em que foi informada acerca da inexistência de funcionalidade específica que permitisse a realização da “suspensão” da fase de pré-qualificação antes da abertura da sessão. Conforme esclarecido pela fornecedora do sistema, a única alternativa tecnicamente disponível para impedir o prosseguimento regular do certame naquele estágio procedimental consistia no adiamento da sessão previamente agendada, medida que produz, na prática, o efeito de interromper o curso do procedimento até ulterior deliberação da Administração.

16. Diante dessa limitação operacional, e visando assegurar o integral cumprimento da determinação, a Administração promoveu o adiamento da sessão, impedindo a continuidade dos

atos relacionados à pré-qualificação, conforme demonstrado pela publicação realizada na própria plataforma eletrônica.

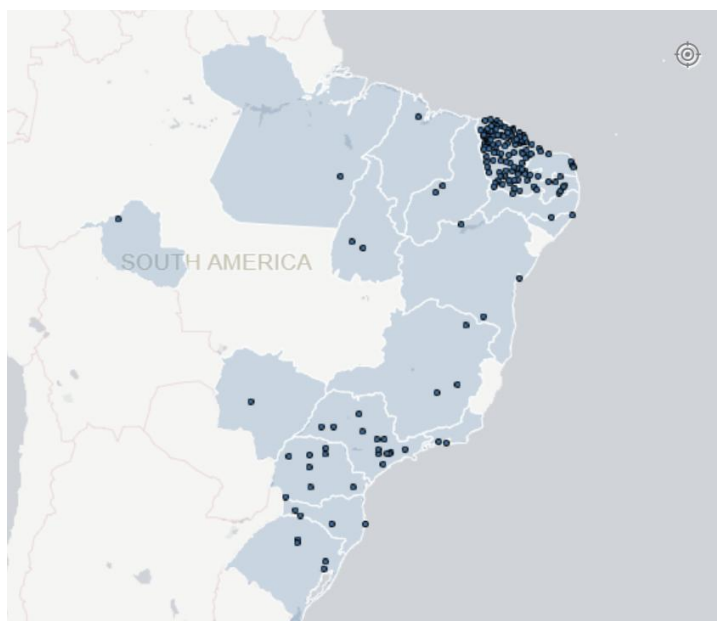
### 3.2.1. PARTICIPAÇÃO RESTRITA ÀS EMPRESAS PRÉ-QUALIFICADAS

17. Inicialmente, para demonstrar a desconformidade apontada quanto a participação restrita às empresas pré-qualificadas em procedimentos licitatórios e o consequente desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva; e contextualizar a situação atual encontrada em nível Brasil, apresenta-se o mapa de ocorrências (*dot map*) da utilização deste procedimento auxiliar no período de 2025 a 2026 (20/05/2026) por todos os entes públicos brasileiros.

#### 3.2.1.1 CENÁRIO ATUAL DAS PRÉ-QUALIFICAÇÕES EM ÂMBITO NACIONAL E LOCAL (ENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS CEARENSES)

18. A análise do cenário atual das pré-qualificações publicadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no período compreendido entre os exercícios de 2025 e 2026 (até 20 de maio de 2026), revela quadro extremamente atípico sob a ótica concorrencial, procedimental e institucional das contratações públicas brasileiras, especialmente no contexto dos entes municipais cearenses.

Mapa de dispersão geográfica da utilização da pré-qualificação em 2025 e 2026 pelos entes públicos brasileiros



Fonte: Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (2025 a 2026 (20/05/2026))

19. Os dados evidenciam que, das 895 pré-qualificações publicadas nacionalmente no período, abrangendo tanto as pré-qualificações subjetivas (voltadas à habilitação prévia de empresas) quanto às objetivas (relacionadas à qualificação de bens), 733 correspondem a procedimentos de pré-qualificações subjetivas promovidos por entes públicos municipais do Estado do Ceará. Em termos proporcionais, isso significa que aproximadamente 82% de todas as pré-qualificações divulgadas no Brasil nesse período em análise, concentram-se nos municípios cearenses.

20. Outra informação relevante é que em âmbito federal e estadual, bem como na grande maioria dos entes municipais, o procedimento auxiliar da pré-qualificação sequer foi regulamentado, nos termos exigidos pelo § 1º do art. 78 da Lei nº 14.133/2021, que requer normatização específica com a fixação de critérios claros e objetivos para sua utilização.

21. O cenário torna-se ainda mais expressivo ao se constatar que 108 municípios cearenses já realizaram pelo menos um procedimento de pré-qualificação subjetiva nesse intervalo temporal, representando aproximadamente 60% dos municípios do Estado. Os números demonstram não apenas a disseminação acelerada do instituto no âmbito local, mas também a consolidação de uma prática administrativa que vem sendo replicada em larga escala nas contratações municipais cearenses.

22. Sob a perspectiva jurídica e concorrencial, tal expansão quantitativa exige especial atenção dos órgãos de controle e da própria Administração Pública, sobretudo diante do risco de desvirtuamento do procedimento auxiliar da pré-qualificação, especialmente na modalidade subjetiva voltada à restrição prévia de empresas aptas a participar de futuras licitações específicas.

23. Embora o instituto possua previsão legal na Lei nº 14.133/2021, sua utilização massificada no modelo atualmente observado em grande parcela dos municípios cearenses pode acarretar efeitos sistêmicos potencialmente incompatíveis com os princípios estruturantes das contratações públicas contemporâneas. Isso porque, conforme a ser demonstrado na presente análise técnica, a utilização da pré-qualificação subjetiva como filtro antecedente de participação possui elevado potencial de reduzir artificialmente a competitividade, limitar o acesso de interessados ao certame, enfraquecer a isonomia concorrencial e comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

24. Os dados estatísticos apresentados evidenciam que o fenômeno deixou de representar situação isolada ou excepcional, assumindo dimensão estrutural no contexto das contratações

públicas municipais cearenses. Em consequência, os riscos decorrentes de eventual utilização inadequada do instituto passam igualmente a possuir alcance sistêmico, especialmente diante da possibilidade de replicação simultânea desse modelo restritivo, como regra, nos demais procedimentos licitatórios espalhados pelos entes públicos municipais de Estado do Ceará.

25. A preocupação institucional torna-se ainda mais relevante diante da predominância de pré-qualificações subjetivas vinculadas a futuras licitações, frequentemente associadas a contratações de serviços e fornecimentos contínuos, com possibilidade de contrato com duração que podem alcançar até 10 anos. Nesse contexto, eventual redução indevida da competitividade não produz apenas impactos pontuais, mas possui capacidade de gerar efeitos prolongados sobre a economicidade, eficiência e legitimidade das contratações públicas municipais.

26. Além disso, a concentração nacional desse modelo de contratação no âmbito dos municípios cearenses evidencia a necessidade de aprofundamento do debate técnico e jurídico sobre os limites legais da utilização da pré-qualificação subjetiva. A ampla adoção de procedimento potencialmente restritivo, sem demonstração concreta de excepcionalidade e necessidade proporcional, pode conduzir à naturalização de práticas incompatíveis com os objetivos centrais da Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados à promoção da justa competição, da igualdade entre os licitantes, da eficiência administrativa e da busca da proposta apta a gerar maior vantajosidade ao interesse público.

27. Dessa forma, os números atualmente observados no cenário nacional e local não apenas revelam a expansão significativa do uso da pré-qualificação subjetiva pelos municípios cearenses, mas também reforçam a necessidade de cautela institucional, controle jurídico e adequada interpretação desse procedimento auxiliar, a fim de evitar seu desvirtuamento como mecanismo indireto de restrição de mercado, concentração concorrencial e perpetuação de contratações potencialmente menos vantajosas para a Administração Pública.

28. Feito a apresentação do cenário atual, passa-se à análise técnica da desconformidade encontrada na presente fiscalização.

### 3.2.1.2. SÍNTESE DA SITUAÇÃO ENCONTRADA

29. Em síntese, o Relatório de Instrução nº 2012/2026, elaborado pela Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I da Secretaria de Controle Externo do TCE-CE, concluiu pela

existência de restrição indevida à competitividade no procedimento auxiliar da Pré-qualificação N° 00001.20260511/0002, fundamentando seu entendimento nos seguintes aspectos:

- a) Verificou-se desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar de pré-qualificação subjetiva, uma vez que o edital analisado instituiu a pré-qualificação como etapa obrigatória e restritiva para participação em futura licitação específica, transformando um instrumento destinado ao apoio e racionalização das contratações em verdadeiro filtro prévio de habilitação, sem justificativas respaldadas em dados e informações técnicas para o caso concreto em análise.
- b) O procedimento adotado prevê que apenas empresas previamente pré-qualificadas poderão participar do certame subsequente, o que tende a reduzir artificialmente o universo de competidores, restringindo o acesso de potenciais interessados que possuam capacidade técnica, operacional e econômico-financeira para executar o objeto, em afronta aos princípios da competitividade, isonomia e busca da proposta mais vantajosa previstos na Lei nº 14.133/2021.
- c) A análise aponta que a modelagem adotada pode funcionar como barreira de entrada ao mercado, favorecendo ambiente concorrencial restrito, reduzindo a disputa de preços e aumentando o risco de contratações menos vantajosas para a Administração. Ademais, a divulgação prévia e restrita do conjunto de empresas habilitadas potencializa riscos de articulações anticoncorrenciais, conluíus e formação de cartéis.
- d) Constatou-se, ainda, ausência de demonstração, nos artefatos de planejamento, especialmente no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de justificativa técnica robusta que evidencie a necessidade, adequação, vantajosidade e proporcionalidade da adoção da pré-qualificação subjetiva em detrimento de mecanismos menos restritivos previstos na própria Lei nº 14.133/2021, como a inversão das fases de habilitação e julgamento.
- e) Dessa forma, identificou-se afronta aos arts. 5º, 11 e 80 da Lei nº 14.133/2021, em razão da utilização da pré-qualificação subjetiva sem motivação técnica suficiente, com potencial restrição indevida à competitividade, comprometimento da isonomia entre os licitantes, risco à economicidade da contratação e prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

- f) Por fim, concluiu-se pela procedência da desconformidade referente ao desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva, identificado no âmbito da Pré-Qualificação nº 00001.20260511/0002, destinada à seleção prévia de empresas aptas a participar de futura licitação para contratação de serviços continuados de conservação, asseio e limpeza, com fornecimento de mão de obra, materiais e insumos necessários à execução contratual, para atendimento das necessidades da Câmara Municipal de São Gonçalo do Amarante.
- g) Entendeu-se que a modelagem adotada apresenta potencial para comprometer os princípios da competitividade, isonomia, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade, planejamento, eficiência e motivação, ao restringir antecipadamente o universo de participantes da futura licitação sem demonstração técnica robusta de sua indispensabilidade.
- h) Diante disso, sugere-se a adoção de medidas mitigadoras destinadas a ampliar a competitividade e a eficiência administrativa do futuro certame, tais como a utilização da inversão das fases procedimentais, com análise da habilitação em momento anterior ao julgamento das propostas, nos termos da Lei nº 14.133/2021, ou, alternativamente, a adoção de modelagem que não restrinja a participação na futura licitação exclusivamente às empresas previamente qualificadas no presente procedimento auxiliar, preservando-se a ampla concorrência e a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
30. Conforme destacado pela Diretoria Técnica do TCE-CE, a restrição da participação em futura licitação exclusivamente às empresas previamente habilitadas no Edital de Pré-Qualificação Nº 00001.20260511/0002, sem a apresentação de motivação técnica específica capaz de demonstrar a adequação e a necessidade dessa medida para o caso concreto, decorre do desvirtuamento da finalidade do procedimento auxiliar de pré-qualificação subjetiva, conforme demonstrado no Relatório de Instrução nº 2012/2026, repisado a seguir:

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

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 N° 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**

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.



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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 excepcionais, 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.

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.

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.

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**

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.

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.



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.

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.

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.

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.

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.

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 Nº 5453/2025

**PROCESSO Nº:** 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 nº 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 Nº 6117/2025

**PROCESSO Nº:** 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, descumprindo 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 Nº 1869/2026

**PROCESSO Nº:** 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.

31. Conclui-se, portanto, conforme demonstrado no Relatório de Instrução nº 2012/2026, 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.

#### 4. MEDIDA CAUTELAR

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. A irregularidade que justificam a concessão da medida cautelar é:

a) Desvirtuamento da natureza do procedimento auxiliar da pré-qualificação subjetiva.

##### 4.1. Da fumaça do bom direito

36. Quanto à fumaça do bom direito, consoante tratado no item 3.2 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.

#### **4.2. Do perigo da demora**

37. Observa-se que a sessão pública do certame, inicialmente designada para o dia 27/05/2026, foi adiada. Contudo, diante da ausência de definição de nova data para sua realização, a sessão poderá ocorrer a qualquer momento. Considerando os prazos processuais aplicáveis e a complexidade da matéria em análise, mostra-se inviável o julgamento do mérito antes da realização da sessão pública, restando caracterizado o perigo da demora.

38. Desse modo, caso não seja deferida medida cautelar para suspender o edital, o procedimento auxiliar poderá prosseguir com a irregularidade apontada, consistente no desvirtuamento da natureza da pré-qualificação subjetiva, potencializando o risco de restrição indevida à competitividade da futura licitação e da consequente contratação dela decorrente. Trata-se de situação cujos efeitos poderão se consolidar antes da apreciação do mérito, tornando sua reversão mais difícil e onerosa para a Administração.

#### **4.3. Do perigo da demora reverso**

39. 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.

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



## 5. CONCLUSÃO

41. 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 3.2. (Desvirtuamento da Natureza do Procedimento Auxiliar da Pré-Qualificação Subjetiva).

## 6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. 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**, 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, com estudos técnicos robustos que demonstrem, de forma pormenorizada, a vantajosidade da estratégia adotada 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, em substituição ao procedimento de pré-qualificação, com análise da habilitação em momento anterior ao julgamento das propostas, ou, ainda, caso se opte pela continuidade do procedimento auxiliar de pré-qualificação em análise, deverá ser adotada estratégia que não restrinja a participação na futura licitação ao universo de empresas previamente qualificadas neste procedimento auxiliar, assegurando-se a observância dos princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública I da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 15 de junho 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