



**Julgamento dos Recursos Administrativos – Concorrência nº 001/2025**  
**Parceria Público-Privada – Concessão Administrativa para Unidades Educacionais**

Cuida-se da análise dos **recursos** interpostos contra a decisão da Comissão Especial de Licitação, que julgou as propostas e habilitou o Consórcio Cuidar Porto Alegre como vencedor dos três blocos da **Concorrência nº 01/2025**, destinada à contratação de **Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa** para execução de obras, manutenção e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais do Município de Porto Alegre, conforme decisão proferida em **16/01/2026** e divulgada no **DOPA em 19/01/2026**

Os licitantes Consórcio PPP, integrado por ENGEPA - Engenharia de Avaliações, Perícias e Construções Ltda., Construtora Volque Ltda, KPE Performance em Engenharia S.A. e Arena Porto-Alegrense S.A., Consórcio Mez Porto Alegre, composto por Zetta Infraestrutura e Participações S.A., Engenharia de Materiais Ltda e M4 Construções Ltda e CS Infra S.A. apresentaram recursos, cuja análise será tratada conjuntamente na presente decisão.

## **1. SÍNTESE DOS RECURSOS**

### **1.1. RECURSO CONSÓRCIO PPP - 37538009**

O **Consórcio PPP**, participante da **Concorrência nº 01/2025**, destinada à contratação de **Parceria Público-Privada (PPP) na modalidade de concessão administrativa** para execução de obras, manutenção e prestação de serviços não pedagógicos em unidades educacionais do Município de Porto Alegre, interpõe recurso administrativo com fundamento no **art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021** e no **item 20.1 do Edital**, insurgindo-se contra a decisão da Comissão Especial de Licitação que **julgou as propostas e habilitou o Consórcio Cuidar Porto Alegre como vencedor do Bloco Norte**, decisão esta proferida em **16/01/2026** e publicada no **DOPA em 19/01/2026**.

O Recorrente contextualiza que o certame foi estruturado em **três Blocos (Norte, Centro e Sul)**, tendo como critério de julgamento o **menor valor da contraprestação mensal máxima**, e que o Consórcio Cuidar Porto Alegre apresentou proposta vencedora no **Bloco Norte**, com contraprestação de aproximadamente **R\$ 5,3 milhões**, correspondente a **desconto da ordem de 28%** em relação ao valor máximo admitido pelo edital, padrão que se repetiu nos três blocos disputados.

Em sede **preliminar**, o Recorrente suscita **nulidade da decisão** por:

(i) **cerceamento do direito de defesa**, em razão da não disponibilização dos pareceres técnicos e jurídicos que teriam embasado a decisão de julgamento e habilitação;

(ii) **ausência de motivação adequada**, sustentando que a decisão limitou-se a um ato genérico, sem enfrentar questões sensíveis e complexas, como a presunção de inexecutabilidade da proposta, inconsistências na qualificação econômico-financeira e os riscos decorrentes da estrutura societária do consórcio vencedor; e

(iii) **omissão quanto à realização de diligências prévias** para verificação da exequibilidade da proposta, apesar do expressivo desconto ofertado, o que, segundo o Recorrente, configuraria violação à legislação aplicável e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

No **mérito**, o recurso sustenta, em síntese, que a decisão recorrida incorreu em ilegalidade ao **habilitar consórcio cuja proposta seria presumivelmente inexecutável**, bem como ao **aceitar documentação de habilitação e qualificação técnica e econômico-financeira supostamente irregular**. Destaca-se, entre os principais fundamentos:

- o alegado **risco de contratação temerária**, diante da circunstância de a empresa líder do consórcio vencedor (**Infinity Infra Educacional S.A.**) ter sido **constituída em 03/10/2025**, possuindo apenas **54 dias de existência** à época da apresentação dos documentos de habilitação, o que, segundo o Recorrente, comprometeria a segurança jurídica, a governança e a capacidade de gestão de um contrato de PPP com vigência de **20 anos**;

- a existência de **inconsistências na habilitação econômico-financeira**, especialmente quanto à consorciada **Afonso França Construções e Comércio Ltda.**, envolvendo divergências entre os valores constantes da **Escrituração Contábil Digital (ECD)** e aqueles utilizados para o cálculo dos índices exigidos pelo edital, além da **não apresentação do índice de Solvência Geral**, que teria sido indevidamente substituído por outro indicador não previsto no instrumento convocatório;

- a alegada **apresentação incompleta das demonstrações contábeis**, com ausência de **Notas Explicativas**, em afronta às normas contábeis aplicáveis e às exigências editalícias;

- e, ainda, **irregularidades na qualificação técnica**, notadamente a apresentação de **atestado de capacidade técnica sem meios de verificação de autenticidade**, em desconformidade com as regras expressas do edital quanto à aceitação de documentos assinados eletronicamente ou digitalizados.

Ao final, o Recorrente requer o **acolhimento do recurso**, com a consequente **reforma da decisão que habilitou o Consórcio Cuidar Porto Alegre**, postulando sua **inabilitação** e a adoção das providências administrativas cabíveis.

### **1.2. RECURSO CONSÓRCIO MEZ PORTO ALEGRE - 37538494**

O Recorrente sustenta que a decisão recorrida merece reforma por violar o edital e a legislação aplicável, alegando, em síntese, que:

(i) a empresa **Infinity Infra Educacional S.A.**, integrante do consórcio vencedor, **não atenderia às condições mínimas de habilitação econômico-financeira** exigidas para a execução do objeto; e

(ii) a **proposta comercial apresentada pelo Consórcio Cuidar Porto Alegre seria manifestamente inexecutável**, diante do expressivo deságio ofertado em relação aos valores estimados pela Administração.

No desenvolvimento do recurso, o Consórcio MEZ Porto Alegre afirma que a **inaptidão econômico-financeira** decorre do fato de a consorciada **Infinity Infra Educacional S.A.** ter apresentado **balanço de abertura referente a apenas dois dias de atividade**, circunstância que, segundo o Recorrente, evidenciaria que a empresa foi constituída exclusivamente para participação no certame, sem capacidade real de suportar os investimentos e obrigações inerentes a contratos de grande vulto e longa duração, como uma PPP. Ressalta, ainda, que a empresa possui **capital social de R\$ 100.000,00**, considerado incompatível com a dimensão econômica dos três lotes licitados, que envolvem receitas estimadas de natureza bilionária.

Sob o aspecto da **inexecutabilidade da proposta**, o recurso destaca que o critério de julgamento adotado foi o **menor valor da contraprestação mensal máxima**, tendo o edital fixado valores de referência individualizados para cada bloco. Afirma que as propostas apresentadas pelo Consórcio Cuidar Porto Alegre representam **deságios da ordem de aproximadamente 27% a 29%** em relação aos valores estimados, superando o limite objetivo previsto no **art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021**, que considera inexecutáveis, no caso de obras e serviços de engenharia, as propostas inferiores a **75% do valor orçado pela Administração**.

O Recorrente sustenta que a presunção legal de inexecutabilidade não poderia ser afastada, sobretudo porque, a seu ver, o consórcio vencedor **não demonstrou capacidade econômico-financeira mínima** para executar o objeto contratual, o que agravaria o risco de descontinuidade e comprometeria a higidez dos contratos. Argumenta, ainda, que a manutenção da decisão recorrida violaria princípios basilares da Administração Pública, como a legalidade, a moralidade, o interesse público, a segurança jurídica, a

razoabilidade e a vinculação ao edital.

Ao final, o Consórcio MEZ Porto Alegre requer o **conhecimento e provimento do recurso**, para que o **Consórcio Cuidar Porto Alegre seja desclassificado e inabilitado**, com a consequente reforma do resultado do julgamento da licitação.

### 1.3. RECURSO CS INFRA S.A. - 37542281

O recorrente sustenta que a decisão recorrida encontra-se em **desacordo com o edital e com a legislação aplicável**, devendo ser reformada, sob o argumento de que o **Consórcio Cuidar Porto Alegre** não atenderia às condições mínimas de habilitação e teria apresentado **propostas manifestamente inexequíveis**, colocando em risco a execução e a continuidade dos contratos.

Como primeiro fundamento, sustenta a **inaptidão econômico-financeira** da empresa **Infinity Infra Educacional S.A.**, integrante do consórcio vencedor. Afirma que a referida empresa apresentou, para fins de habilitação, **balanço de abertura referente a apenas dois dias de atividade**, o que, segundo o recorrente, seria insuficiente para demonstrar capacidade econômico-financeira compatível com a dimensão e a complexidade do objeto licitado.

O recurso argumenta que a Infinity Infra Educacional S.A. teria sido **constituída exclusivamente para participação no certame**, com o objetivo de atender formalmente às exigências editalícias, sem dispor de estrutura financeira real apta a suportar as obrigações decorrentes de contratos de longo prazo e elevado vulto econômico. Ressalta, ainda, que a empresa possui **capital social de R\$100.000,00** (cem mil reais), considerado manifestamente incompatível com os investimentos necessários para a execução simultânea dos três blocos licitados, os quais envolvem contratos com receitas estimadas de grande magnitude.

Sob esse prisma, o recorrente afirma que a habilitação da consorciada Infinity violaria a **finalidade do art. 69 da Lei nº 14.133/2021**, segundo o qual a habilitação econômico-financeira deve demonstrar, de forma objetiva, a aptidão do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato. Sustenta que a mera apresentação de balanço de abertura, desprovido de histórico financeiro, não atenderia ao espírito da norma nem asseguraria a capacidade real de execução do objeto.

Como segundo eixo central do recurso, o Consórcio MEZ Porto Alegre sustenta a **inexequibilidade das propostas comerciais** apresentadas pelo consórcio vencedor. Destaca que o critério de julgamento adotado no edital foi o **menor valor da contraprestação mensal máxima**, tendo sido fixados valores referenciais individualizados para cada bloco, quais sejam:

- **Bloco Norte:** R\$ 7.304.951,00 (sete milhões, trezentos e quatro mil novecentos e cinquenta e um reais);
- **Bloco Centro:** R\$ 6.451.713,00 (seis milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil setecentos e treze reais);
- **Bloco Sul:** R\$ 8.365.636,00 (oito milhões, trezentos e sessenta e cinco mil seiscentos e trinta e seis reais).

O recorrente aponta que as propostas vencedoras apresentadas pelo Consórcio Cuidar Porto Alegre refletem **deságios expressivos**, da ordem de aproximadamente **27% a 29%** em relação aos valores estimados pela Administração, conforme tabela comparativa apresentada no recurso. Sustenta que tais percentuais configurariam situação de **presunção legal de inexequibilidade**, nos termos do **art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021**, aplicável a obras e serviços de engenharia.

Segundo o recorrente, a aceitação dessas propostas poderia comprometer a **continuidade, a regularidade e a higidez dos contratos**, especialmente diante da conjugação entre preços substancialmente reduzidos e a suposta fragilidade econômico-financeira da consorciada líder do consórcio vencedor. Afirma que, nesse contexto, a Administração estaria juridicamente impedida de adjudicar os três lotes ao Consórcio Cuidar Porto Alegre, sob pena de violação à legislação de regência.

Por fim, o recurso sustenta que a manutenção da decisão recorrida implicaria afronta a diversos **princípios da Administração Pública**, notadamente os da legalidade, moralidade, interesse público, segurança jurídica, razoabilidade, vinculação ao edital e julgamento objetivo, conforme previstos no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021** e no **art. 37 da Constituição Federal**.

Diante do exposto, o Consórcio MEZ Porto Alegre requer o **conhecimento e provimento do recurso administrativo**, para que seja promovida a **desclassificação da proposta e a inabilitação do Consórcio Cuidar Porto Alegre**, com a consequente reforma do resultado do julgamento da licitação.

## 2. SÍNTESE DAS CONTRARRAZÕES DO CONSÓRCIO CUIDAR PORTO ALEGRE - 37631914

O recorrido inicia sua manifestação destacando que foi **regularmente intimado** da interposição dos recursos administrativos em **22/01/2026**, tendo apresentado as contrarrazões dentro do **prazo legal de 3 (três) dias úteis**, conforme previsto no **art. 165, §§ 4º e 5º, da Lei nº 14.133/2021** e no item específico do edital, o que assegura a **plena regularidade formal da peça**.

No relato dos fatos, o Consórcio Cuidar Porto Alegre descreve que participou regularmente da Concorrência nº 01/2025, cuja sessão pública ocorreu em **10/12/2025**, ocasião em que apresentou as **melhores propostas para os três blocos licitados**. Após a fase de julgamento das propostas, seus documentos de habilitação foram analisados pela Comissão Especial de Licitação, que, **após exame técnico e realização de diligências**, declarou o consórcio **habilitado e vencedor do certame**, com a publicação oficial do resultado em **19/01/2026**.

O recorrido enfatiza que os recursos apresentados pelos demais licitantes concentram-se em **questionamentos à proposta comercial, à qualificação econômico-financeira e à qualificação técnica**, os quais são enfrentados de forma sistemática nas contrarrazões, sempre à luz do edital e da legislação aplicável.

Em resposta às preliminares suscitadas, especialmente pelo Consórcio PPP, o recorrido sustenta que **não houve cerceamento de defesa nem ausência de motivação** na decisão da Comissão. Argumenta que a legislação de regência **não impõe a divulgação automática de pareceres técnicos ou jurídicos internos**, os quais possuem natureza instrutória, sendo suficiente que o ato administrativo contenha **motivação clara e coerente**, o que teria ocorrido por meio da Ata de Julgamento e dos registros constantes do processo administrativo.

O Consórcio Cuidar Porto Alegre destaca que **não houve negativa de acesso aos autos**, tampouco requerimento formal de vista previamente indeferido, inexistindo, portanto, qualquer vício capaz de macular a validade do procedimento ou da decisão recorrida.

No enfrentamento do ponto central comum a todos os recursos, o recorrido sustenta que sua proposta é **plenamente exequível e economicamente vantajosa**, não podendo ser considerada inexequível com base exclusivamente no percentual de deságio ofertado em relação à contraprestação máxima prevista no edital.

O Consórcio Cuidar Porto Alegre argumenta que os descontos apresentados são resultado de **estudos técnicos aprofundados**, que consideraram de forma integrada aspectos financeiros, operacionais e de estrutura de capital, tanto por bloco quanto de maneira consolidada, especialmente diante da possibilidade de execução simultânea dos três lotes. Ressalta que **diferenças entre propostas refletem estratégias empresariais distintas**, não sendo juridicamente adequado presumir inexequibilidade a partir de comparações abstratas ou projeções formuladas por concorrentes.

Sob o prisma jurídico, o recorrido sustenta a **inaplicabilidade automática do art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 às PPPs**, uma vez que se trata de dispositivo concebido para contratações tradicionais de obras e serviços de engenharia, enquanto as concessões administrativas possuem **regime jurídico próprio**, disciplinado pela Lei nº 11.079/2004, com lógica econômico-financeira distinta. Afirma que a análise da exequibilidade, nesse contexto, deve ser **global e sistêmica**, e não baseada em percentuais rígidos de desconto.

O recorrido ressalta, ainda, que a proposta vencedora gera **expressiva economia ao Município**, atendendo aos princípios da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa, e junta **Nota Técnica especializada** que detalha a racionalidade econômica do modelo adotado e a suficiência da estrutura financeira apresentada.

Quanto às alegações relativas à qualificação econômico-financeira, o Consórcio Cuidar Porto Alegre sustenta que **todos os índices exigidos pelo edital foram devidamente atendidos**, conforme verificado pela Comissão Especial de Licitação a partir dos balanços e demonstrações contábeis apresentados.

Em relação à consorciada **Infinity Infra Educacional S.A.**, o recorrido afirma que o **edital expressamente admite a apresentação de balanço de abertura** para empresas recém-constituídas, inexistindo qualquer vedação à sua participação. Destaca que a pretensão recursal de inabilitação com base na ausência de histórico financeiro configura **exigência não prevista no edital**, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

No tocante à consorciada **Afonso França Construções e Comércio Ltda.**, o recorrido afirma que os índices econômico-financeiros foram corretamente apurados, sendo irrelevantes as divergências apontadas pelos recorrentes com base em **metodologias próprias**, alheias aos critérios editalícios. Quanto ao índice de Solvência Geral, sustenta que os dados necessários constavam dos documentos apresentados, tendo a Comissão procedido ao cálculo, inexistindo vício material ou formal apto a ensejar inabilitação.

O Consórcio Cuidar Porto Alegre rebate a alegação de ausência de **notas explicativas**, sustentando que o **edital não prevê tal documento como requisito de habilitação econômico-financeira**. Destaca que os balanços apresentados estavam regularmente registrados no **SPED**, com recibos e assinaturas digitais válidas, permitindo a plena análise da situação econômico-financeira das consorciadas. Defende que a tentativa de inabilitação com base nesse ponto configura **formalismo excessivo** e imposição de requisito não editalício.

Acerca da qualificação técnica, o recorrido sustenta que os **atestados apresentados atendem integralmente às exigências do edital**, especialmente quanto ao conceito de **gestão predial**, que foi deliberadamente adotado de forma ampla pelo instrumento convocatório. Afirma que os recorrentes buscam restringir indevidamente esse conceito, em afronta à interpretação objetiva e sistemática do edital.

Quanto às alegações de irregularidade formal nos atestados, o Consórcio Cuidar Porto Alegre ressalta que o edital **dispensa autenticação ou reconhecimento de firma**, e que eventual dúvida quanto à autenticidade poderia ser sanada por diligência, inexistindo vício substancial apto a comprometer a habilitação.

Por fim, o recorrido afirma ter apresentado **todas as declarações exigidas pelo edital**, inclusive aquelas condicionais aplicáveis à sua situação, sustentando que a interpretação conferida pelos recorrentes aos esclarecimentos prestados pela Comissão extrapola o conteúdo efetivo das respostas administrativas, criando exigências não previstas no instrumento convocatório.

Diante do exposto, o Consórcio Cuidar Porto Alegre requer o **desprovemento integral dos recursos administrativos**, com a **manutenção da decisão da Comissão Especial de Licitação**, por entender que esta observou rigorosamente o edital, a legislação aplicável e os princípios que regem as licitações públicas.

### 3. DA MANUTENÇÃO DO JULGAMENTO PELA COMISSÃO - 37673756

A Comissão Especial de Licitação, ao analisar os recursos administrativos interpostos pelos licitantes **Consórcio PPP**, **Consórcio MEZ Porto Alegre** e **CS Infra S.A.**, concluiu pelo **não acolhimento das razões recursais**, mantendo integralmente a decisão proferida na **Ata de Habilitação**, que declarou o **Consórcio Cuidar Porto Alegre** habilitado e vencedor nos **três lotes** da Concorrência nº 01/2025, e determinou a **remessa dos autos à autoridade superior**, nos termos do item **20.1.4 do Edital**.

A Comissão inicia sua manifestação identificando e sistematizando os principais temas debatidos nos recursos, quais sejam:

- (i) alegado **cerceamento de defesa e ausência de motivação**;
- (ii) suposta **inexequibilidade das propostas**;
- (iii) questionamentos quanto à **habilitação econômico-financeira**, inclusive divergências contábeis e ausência de notas explicativas;
- (iv) alegada **temeridade da contratação**, em razão da recente constituição da empresa líder do consórcio vencedor;
- (v) impugnações à **qualificação técnica**, especialmente quanto à experiência em gestão predial e à forma dos atestados;
- (vi) suposta **ausência de declarações obrigatórias**.

No exame das preliminares levantadas pelo **Consórcio PPP**, a Comissão afirma que:

- a decisão de habilitação foi **regularmente publicada no Diário Oficial de Porto Alegre**, ocasião em que se instaurou a fase recursal;
- o **acesso integral aos autos foi franqueado** a todos os licitantes que o solicitaram por meio do canal oficial indicado no edital;
- não houve qualquer restrição ao exercício do direito de recorrer.

Quanto à alegada ausência de motivação, a Comissão esclarece que:

- a decisão de habilitação foi precedida de **diligências técnicas**;
- houve análise detalhada da **qualificação técnica e econômico-financeira**;
- todos os elementos instrutórios permaneceram disponíveis no processo administrativo;
- o **princípio da vinculação ao edital** atenua a necessidade de motivação exaustiva nas fases de classificação e habilitação, desde que os critérios objetivos tenham sido observados, o que ocorreu no caso concreto.

Ao enfrentar o mérito relativo à alegada inexequibilidade das propostas, a Comissão estabelece, como premissa central, que o certame está submetido **primordialmente à Lei nº 11.079/2004 (Lei de PPPs)**, sendo a Lei nº 14.133/2021 aplicada apenas de forma **subsidiária**, no que couber.

Com base nisso, a Comissão:

- **afasta a aplicação automática do art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021**, que trata da presunção de inexequibilidade em contratos tradicionais de obras e serviços; e
- destaca que a comparação entre propostas de licitantes **não constitui critério jurídico válido** para caracterizar inexequibilidade em PPPs.

A Comissão acrescenta que, ainda que se admitisse a aplicação subsidiária da Lei nº 14.133/2021, o objeto do certame é **majoritariamente prestação de serviços**, hipótese em que a **Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2022** considera indicio de inexequibilidade apenas propostas **inferiores a 50% do valor orçado**, patamar não alcançado pelas propostas do Consórcio Cuidar Porto Alegre, cujos deságios ficaram entre **27% e 29%** nos três lotes.

A Comissão afirma que as empresas consorciadas **atenderam integralmente às exigências editalícias**, tendo apresentado pela **Afonso França**, a **Escrituração Contábil Digital** dos exercícios de 2023 e 2024 e pela **Infinity Infra Educacional S.A.**, o **Balanco de Abertura de 2025**, em razão de sua constituição no exercício corrente, rejeitando a alegação de incompletude dos documentos contábeis, esclarecendo que:

- o **item 15.3.1.4 do Edital** e a **Ordem de Serviço nº 3/2021** delimitam expressamente os documentos exigidos para empresas submetidas ao SPED; e
- **não há exigência de apresentação de notas explicativas** como condição de habilitação.

A Comissão registra, ainda, que a análise técnica confirmou o atendimento, pelas consorciadas, dos índices mínimos de **Liquidez Corrente (LC)**; **Liquidez Geral (LG)** e **Solvência Geral (SG)**, nos patamares previstos no edital. Ressaltou, ainda, que a participação da empresa **Afonso França**, com mais de 30 anos de atuação e solidez contábil, **reforça a robustez financeira do consórcio**.

A Comissão afasta a alegação de irregularidade decorrente da recente constituição da empresa líder, observando que o **edital e o art. 65 da Lei nº 14.133/2021** admitem expressamente a participação de empresas recém-constituídas mediante apresentação de balanço de abertura e que a exigência de tempo mínimo de constituição violaria os princípios da **isonomia e da competitividade**.

Cita doutrina e jurisprudência no sentido de que a habilitação econômico-financeira visa aferir a **capacidade atual de execução**, e não o histórico pretérito, bem como a própria lógica do consórcio que é justamente a **soma de capacidades**, conforme o art. 15 da Lei nº 14.133/2021.

A Comissão também ressalta que, no regime das PPPs, a segurança da execução é garantida por **mecanismos próprios**, como garantias contratuais, seguros e vinculação de receitas, e não pela antiguidade da empresa líder.

Quanto à qualificação técnica, a Comissão reafirma que o edital adotou **conceito amplo de gestão predial**, ao exigir experiência em serviços de gestão predial **incluindo, ao menos**, limpeza, conservação ou manutenção de edificações.

Nesse contexto, entende que a apresentação de atestado de **limpeza hospitalar** atende plenamente ao requisito, pois envolve planejamento operacional, gestão de equipes, controle de processos e funcionamento contínuo de edificações. Defende que interpretação mais restritiva configuraria **alteração indevida das regras editalícias** após a publicação do edital.

Sobre a forma do atestado, a Comissão esclarece que o documento foi emitido por órgão público e assinado por servidora identificada e que o edital **dispensa autenticação e reconhecimento de firma**. Registra, ainda, que eventuais falhas formais não comprometem a validade do documento, à luz da Lei nº 13.726/2018 e da jurisprudência do TCU.

Por fim, a Comissão afirma que:

- o Consórcio Cuidar Porto Alegre apresentou **todas as declarações exigidas pelo edital**;
- as declarações apontadas pelas recorrentes **não constam dos anexos editalícios**;
- ainda que houvesse alguma omissão formal, seria caso de **diligência**, e não de inabilitação, em respeito aos princípios da boa-fé, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Diante da análise das razões recursais e das contrarrazões, a Comissão conclui pela **manutenção da classificação e habilitação do Consórcio Cuidar Porto Alegre nos três lotes, sem reconsideração da decisão**, razão pela qual, encaminhou os autos à **autoridade superior para julgamento em grau recursal**, conforme previsto no edital.

#### 4. DA NOTA TÉCNICA EXARADA PELA SÃO PAULO PARCERIAS - 37767319

Considerando que a **estruturação do Projeto de Parceria Público-Privada** objeto da Concorrência nº 01/2025 foi precedida de **estudos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros especializados**, elaborados com o apoio da **São Paulo Parcerias S.A.**, entidade reconhecida nacionalmente por sua expertise em **modelagem, estruturação e acompanhamento de concessões e PPPs**, e

tendo em vista que essa **autoridade julgadora dos recursos administrativos** não detém especialização técnica específica na área de **project finance, modelagem econômico-financeira de longo prazo e análise de exequibilidade em contratos de concessão administrativa**, entendeu-se necessário solicitar **subsídios técnicos qualificados**, com o objetivo de:

- assegurar **decisão administrativa tecnicamente informada**;
- reduzir riscos decisórios associados à avaliação de temas complexos próprios de PPPs;
- reforçar a **motivação do ato administrativo**, à luz do art. 57 da Lei Complementar Municipal nº 992/2023, do art. 50 da Lei nº 9.784/1999 (aplicável subsidiariamente) e dos princípios da segurança jurídica e da boa administração.

Nesse contexto, foi elaborada e juntada aos autos a **Nota Técnica da São Paulo Parcerias S.A.**, no âmbito do **Contrato SECON nº 83201/2023, Ordem de Serviço nº 27022221**, destinada a **subsidiar a análise e o julgamento dos recursos administrativos** interpostos pelos licitantes **Consórcio MEZ Porto Alegre, Consórcio PPP e CS Infra S.A.**, na **Fase 3 – Licitação do Projeto**, em fevereiro de 2026.

A Nota Técnica tem por objeto **avaliar, sob perspectiva técnica especializada**, a **admissibilidade e o mérito dos recursos administrativos** interpostos contra a decisão da Comissão Especial de Licitação que **habilitou e declarou vencedor o Consórcio Cuidar Porto Alegre**, nos três blocos da Concorrência nº 01/2025.

Registre-se que referida Nota Técnica **não substitui o juízo da Comissão nem desta signatária**, mas oferece **subsídios técnicos especializados**, respeitando a competência decisória administrativa.

A São Paulo Parcerias defende, assim como a Comissão, o afastamento integral das preliminares de nulidade suscitadas pelo Consórcio PPP, consignando que:

- **não há comprovação de pedido de acesso aos autos indeferido**;
- todos os documentos que instruíram a decisão da Comissão estavam **integralmente disponíveis no processo SEI**, inclusive as diligências realizadas; o relatório de análise da B3; as planilhas de cálculo dos índices econômico-financeiros; os registros de consultas cadastrais e a Ata de Habilitação devidamente motivada.

A Nota Técnica enfatiza que os **pareceres técnicos internos possuem natureza instrutória**, não sendo exigível sua divulgação automática e que a **motivação do ato administrativo** decorre do conjunto documental constante dos autos, não havendo nulidade por ausência de fundamentação.

No tocante à **qualificação técnica**, a Nota Técnica conclui que:

- (i) a alegação de invalidade do atestado por ausência de QR Code ou selo digital **não encontra respaldo jurídico**;
- (ii) o **item 12.9 do Edital não impõe tais elementos como requisito obrigatório**, mas apenas disciplina documentos nato-digitais;
- (iii) o atestado foi apresentado como **cópia simples**, forma expressamente admitida pelo **art. 70, I, da Lei nº 14.133/2021**;
- (iv) a autenticidade foi posteriormente confirmada por **declaração de advogado com certificado ICP-Brasil**, em conformidade com o **art. 12, IV, da Lei nº 14.133/2021**.

Quanto à alegada incompatibilidade entre **gestão predial e limpeza hospitalar**, a Nota Técnica corrobora o entendimento da Comissão, destacando que:

- o edital exige experiência em gestão predial **“incluindo, ao menos, limpeza, conservação ou manutenção”**;
- a limpeza hospitalar, por sua complexidade técnica e rigor operacional, **supera os requisitos mínimos exigidos**;
- interpretação restritiva pretendida pelos recorrentes **contraria a literalidade do edital** e a lógica da qualificação técnica adotada.

A Nota Técnica reconhece que as declarações relativas à reserva legal de cargos para PCD e reabilitados do INSS não foram juntadas inicialmente, todavia, conclui que:

- trata-se de **falha formal sanável**, pois tais declarações apenas atestam **condição pré-existente**;
- a jurisprudência do **TCU admite a juntada posterior**, desde que não altere a substância da habilitação;
- a inabilitação da proposta mais vantajosa por esse motivo configuraria **formalismo excessivo**, em prejuízo do interesse público.

Recomendou, portanto, **superação da falha por diligência**, e não a inabilitação.

A São Paulo Parcerias dedica extensa análise à tese de “empresa de papel” ou “ato simulado”, concluindo que:

- o **Edital (item 15.3.1)**, a **Ordem de Serviço nº 03/2021 do Município de Porto Alegre** e o **art. 65, §1º, da Lei nº 14.133/2021** **autorizam expressamente a apresentação de balanço de abertura** por empresas constituídas no exercício corrente;
- a constituição de **SPEs ou shelf companies** é **prática legítima e recorrente** em projetos de infraestrutura e PPPs, vinculada à lógica de **project finance e segregação de riscos**;

- **capital social reduzido não é critério editalício nem indicador isolado de capacidade operacional**.

A Nota Técnica ressalta, ainda, que o projeto conta com **robustos mecanismos de mitigação de risco**, tais como:

- garantia de proposta superior a R\$ 14 milhões;
- garantia de execução contratual estimada em aproximadamente R\$ 173 milhões;
- obrigação de **integralização de capital da SPE**, em valor próximo a R\$ 100 milhões, antes do início da execução contratual.

Tais mecanismos afastam qualquer alegação de **contratação temerária**.

Quanto à consorciada **Afonso França**, a Nota Técnica conclui que:

- as demonstrações financeiras foram corretamente apresentadas via **SPED**, conforme exigência expressa do **item 15.3.1.4 do Edital**;
- **não há exigência editalícia de apresentação de notas explicativas**;
- a jurisprudência do **TJRS** reconhece que notas explicativas **não são parte indissociável das demonstrações**, quando não exigidas no edital.

Logo, inexistente qualquer irregularidade na habilitação econômico-financeira da consorciada.

No ponto central relativo à **exequibilidade da proposta**, a São Paulo Parcerias conclui que:

- a **presunção do art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 não se aplica automaticamente a PPPs**, que possuem lógica econômica distinta;

- análises lineares de desconto percentual **não capturam ganhos de eficiência, gestão integrada e horizonte de longo prazo** próprios das concessões administrativas;

- simulações apresentadas pelos recorrentes são **hipotéticas, unilaterais e dissociadas da modelagem adotada** no Projeto;

- inexistente demonstração objetiva de inviabilidade econômica.

Assim, não há fundamento técnico para afastar a proposta vencedora por inexecutabilidade.

A Nota Técnica conclui, de forma categórica, que:

- **não se identificam vícios jurídicos ou técnicos** na decisão da Comissão Especial de Licitação;

- os recursos administrativos **não merecem provimento**;

- a decisão que habilitou e declarou vencedor o **Consórcio Cuidar Porto Alegre** encontra-se **alinhada ao edital, à legislação aplicável e às boas práticas de estruturação de PPPs**.

## **5. DO PRÉVIO SANEAMENTO**

Com base no recomendado pela Nota Técnica da São Paulo Parcerias, nos termos do Despacho 37770576, solicitou-se a Comissão a realização de diligências para a juntada das declarações de que trata o art. 63, IV, da Lei 14.133/2021 (PCD e do INSS), assim como solicitou-se o demonstrativo da análise que resultou nos cálculos dos docs. 37464685 e 37464705, o que foi atendido com a juntada da Declaração Consórcio CUIDAR PORTO ALEGRE (37804154) e do Despacho 37798782.

Assim, entendo que os autos estão aptos ao julgamento.

## **6. DA ANÁLISE QUANTO AS PRELIMINARES E QUANTO O MÉRITO**

### **6.1. DA CENTRALIDADE, COMPLEXIDADE E RESPONSABILIDADE DA DECISÃO**

A Concorrência nº 001/2025 tem por objeto a contratação de **Parceria Público-Privada (PPP)**, na modalidade de **concessão administrativa**, destinada à realização de **obras de construção, reformas e manutenção**, bem como à **prestação continuada de serviços não pedagógicos** em unidades educacionais do Município de Porto Alegre, conforme definido no Edital<sup>1</sup>.

Trata-se de **contrato de substancial relevância econômica, temporal e social**, com impacto direto na política pública educacional, horizonte contratual de longo prazo e valor agregado expressivo. Essa circunstância impõe à autoridade julgadora um **ônus decisório qualificado**, incompatível com soluções simplificadoras ou automatismos normativos, devendo a decisão observar rigorosamente os **arts. 20, 21 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB**, que consagram a necessidade de motivação consequencialista, proporcional e tecnicamente informada<sup>2</sup>.

Foram interpostos recursos administrativos pelo **Consórcio PPP, Consórcio MEZ Porto Alegre e CS Infra S.A.**, todos direcionados contra a decisão da **Comissão Especial de Licitação** que habilitou e declarou vencedor o **Consórcio Cuidar Porto Alegre**.

A Comissão, após examinar as razões recursais e as contrarrazões apresentadas, **não reconsiderou sua decisão**, encaminhando os autos à autoridade superior.

Considerando a **complexidade técnica do objeto** e a **natureza especializada da modelagem econômico-financeira de PPP**, foram solicitados **subsídios técnicos**, culminando na juntada aos autos da **Nota Técnica elaborada pela São Paulo Parcerias S.A.** (37767319), entidade que participou da estruturação do projeto e detém reconhecida expertise nacional em concessões e parcerias público-privadas<sup>3</sup>.

A LINDB, especialmente após a Lei nº 13.655/2018, redefiniu o padrão de decisão administrativa, vedando decisões fundadas em valores jurídicos abstratos e exigindo a consideração das consequências práticas e dos obstáculos reais enfrentados pelo gestor<sup>4</sup>.

Esse comando normativo encontra perfeita correspondência na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, bem como dos Tribunais Superiores segundo a qual: *"Não cabe ao órgão de controle substituir o administrador no exercício regular do juízo técnico, quando a decisão estiver devidamente motivada e amparada nos elementos constantes dos autos."*<sup>5</sup>

Considerando que parte dos argumentos dos recorrentes se sobrepõe, o presente julgamento os analisará conjuntamente, destacando-se que, quanto ao juízo de admissibilidade (tempestividade e regularidade formal), que restaram atendidos os pressupostos extrínsecos. Da mesma forma, as contrarrazões apresentadas atendem as formalidades exigidas.

### **6.2. DO AFASTAMENTO DAS PRELIMINARES**

As preliminares foram ofertadas apenas pelo Consórcio PPP. De pronto, entendo que a alegação de cerceamento de defesa não merece acolhida. A Comissão de Licitação consignou que os autos permaneceram acessíveis aos licitantes que solicitaram vista, inexistindo qualquer indeferimento de acesso aos autos do processo administrativo. Ao contrário, foi concedido acesso a todos os documentos do processo aos licitantes que assim o requereram junto ao e-mail da Comissão (disponibilizado no próprio Edital), conforme abaixo se pode verificar:

# Histórico do Processo 25.0.000094090-1

[Ver histórico completo](#) [Ver histórico total](#)



Data/Hora	Unidade	Usuário	D
28/01/2026 14:39	CPL-DLC	eduhack	Registro de documento externo público 37631914 (Contrarra
28/01/2026 14:37	CPL-DLC	eduhack	Registro de documento externo público 37631832 (Email)
22/01/2026 14:06	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37547877 (Publicaçã
22/01/2026 10:41	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37542281 (Recurso )
22/01/2026 09:14	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37538494 (Recurso )
22/01/2026 09:03	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37538009 (Recurso )
19/01/2026 09:54	CPL-DLC	tamires.peron	Disponibilizado acesso externo para DEMAREST ADVOGAC visualização integral do processo. Solicitação de acesso.
16/01/2026 16:27	CPL-DLC	tamires.peron	Disponibilizado acesso externo para Consórcio MEZ (Iorena. visualização integral do processo. Solicitação de acesso.
16/01/2026 16:25	CPL-DLC	tamires.peron	Disponibilizado acesso externo para GENIPABU (felipe@ge integral do processo. Solicitação de acesso.
16/01/2026 16:22	CPL-DLC	tamires.peron	Disponibilizado acesso externo para LICIJUR (diego@licijur. processo. Solicitação de acesso por interessado.
16/01/2026 14:26	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37469568 (Publicaçã
16/01/2026 11:19	CPL-DLC	tamires.peron	Registro de documento externo público 37464776 (Documen

No mesmo sentido, a Nota Técnica da São Paulo Parcerias corrobora o entendimento de que não há nos autos qualquer evidência de negativa de acesso ao processo administrativo, estando disponíveis os documentos que instruíram a decisão da Comissão.

Não há nos autos comprovação de indeferimento de acesso aos documentos processuais. Ao contrário, verifica-se que os interessados puderam consultar os elementos constantes do processo eletrônico, inclusive por meio do canal expressamente indicado no instrumento convocatório. Os pareceres técnicos e manifestações internas que subsidiaram o julgamento integram a cadeia instrutória do processo administrativo e foram considerados na decisão impugnada, inexistindo demonstração objetiva de prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa.

Ausente demonstração de efetivo prejuízo, não se configura nulidade.

Também não procedem as alegações de ausência de motivação e de realização de diligência. A motivação administrativa decorre da **integração entre a decisão e o conjunto instrutório**, especialmente em certames complexos estruturados por critérios objetivos. Nesse sentido, a decisão da Comissão encontra respaldo nas diligências realizadas, nos cálculos dos índices econômico-financeiros e nos registros formais das etapas do certame<sup>7</sup>, destacando-se que a decisão foi instruída por (i) realização de diligência junto à Estruturadora, a Comissão e a Proponente Vencedora (Doc. SEI nº 37394721 e 37394793); (ii) Relatório de Análise da B3, que averiguou detalhadamente a regularidade jurídica dos documentos apresentados (Doc. SEI nº 37456576); (iii) planilhas de cálculo dos índices financeiros referentes à empresa Infinity Infra Educacional S.A. e à empresa Afonso França. Os documentos respaldaram a Comissão para motivar sua decisão, conforme consta na Ata de Habilitação da Concorrência nº 1/2025 (Doc. SEI nº 37457046), sendo disponíveis nos autos para consulta por qualquer interessado. Cumpridos, assim, o dever de transparência e de motivação dos atos administrativos e inexistindo qualquer prejuízo quanto à elaboração dos recursos pelos licitantes.

A decisão administrativa encontra-se estruturada com base em: (i) análise técnica da documentação de habilitação; (ii) exame das planilhas e da proposta apresentada; (iii) relatório técnico da B3; (iv) diligências realizadas nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021; (v) ata da sessão pública. Cada ponto recursal foi enfrentado à luz desses elementos, inexistindo motivação genérica ou por remissão abstrata.

Já no que diz respeito à não realização de diligência para fins de análise da exequibilidade da proposta, entendo que não se aplica o art. 59, §4º, da Lei Federal 14.133/2021 e, por consequência, a Súmula 262 do TCU de modo que não competia à Comissão, de ofício, presumir a inexecuibilidade de proposta vantajosa à Administração sem qualquer elemento concreto que indicasse a sua inviabilidade. Contudo, o afastamento do art. 59, §4º, será tratado em tópico próprio na sequência da presente análise.

## 6.3. DO MÉRITO DOS RECURSOS

### 6.3.1. DA ALEGADA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA (DESÁGIO / ART. 59, §4º, LEI 14.133/2021)

As Recorrentes convergem na tese de inexecuibilidade da proposta apresentada pelo Consórcio Cuidar Porto Alegre, embora por caminhos argumentativos distintos. O Consórcio MEZ Porto Alegre sustenta que os descontos ofertados conduzem a valor global inferior a 75% do orçamento estimado, defendendo a aplicação automática da presunção do art. 59, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Já o Consórcio PPP e a CS Infra apresentam simulações de fluxo de caixa, afirmando que, para sustentar deságio aproximado de 28%, a proponente vencedora precisaria reduzir excessivamente CAPEX e OPEX, com risco de comprometimento da qualidade, segurança das escolas e manutenção predial.

A Recorrida refuta a tese de inexecuibilidade, sustentando a viabilidade do seu Plano de Negócios. Argumenta, ainda, que (i) a presunção do art. 59, §4º não é absoluta; (ii) a lógica econômico-financeira de uma Parceria Público-Privada (PPP) difere substancialmente de uma contratação tradicional de obra/engenharia; e (iii) o desconto decorre de ganhos de eficiência e sinergias operacionais associadas à conquista simultânea dos três lotes, com diluição de custos fixos e economia de escala.

Passo ao exame.

**a) Parâmetro do art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021 e sua inadequação automática a concessões administrativas/PPP**

Nos termos do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, serão desclassificadas as propostas, dentre outras hipóteses, quando (i) apresentarem preços inexequíveis (inciso III) ou (ii) não tiverem sua exequibilidade demonstrada, **quando** exigido pela Administração (inciso IV). O próprio dispositivo evidencia que a desclassificação por inexequibilidade não se opera por impressão subjetiva acerca de "descontos expressivos", mas sim quando, exigida a demonstração, esta não é satisfeita.

O §4º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 estabelece **parâmetro específico para aferição automática de inexequibilidade em contratos de obras e serviços de engenharia regidos pela sistemática tradicional de empreitada**. Nas concessões e parcerias público-privadas, regidas primordialmente pela Lei nº 8.987/1995 e pela Lei nº 11.079/2004, a aplicação da Lei nº 14.133/2021 é **subsidiária e condicionada à compatibilidade com o regime concessório**. Não se revela adequado transpor, de forma automática, o critério aritmético de 75% para contratos estruturados sob lógica econômico-financeira própria das PPPs, cuja remuneração envolve **contraprestação pública, eventual aporte de recursos e mecanismos de alocação de riscos específicos**. Isso não significa afastar o controle de exequibilidade, mas reconhecer que sua aferição, nesse contexto, exige análise econômica consistente e não mera aplicação de gatilho legal concebido para outra modelagem contratual.

Nesse passo, a complexidade do objeto concessório não pode ser ignorada. Trata-se de uma outorga de serviços em regime de parceria, podendo envolver, de forma instrumental, obras e investimentos, mas abrangendo igualmente uma miríade de serviços (manutenção, zeladoria, segurança, jardinagem, dentre outros). Tal natureza híbrida reforça a **inadequação de se transplantar, de modo imediato e irrefletido, o parâmetro de inexequibilidade do §4º do art. 59 da Lei 14.133/2021 para o regime da concessão administrativa/PPP**.

Dessa forma, a aplicação subsidiária do regime licitatório geral deve ocorrer **apenas quando compatível** com o regime de concessões, sendo **afastada nos pontos em que a lógica jurídica e econômica da concessão se distancia da contratação típica de obras/serviços de engenharia**. Trata-se de entendimento que decorre da própria definição legal (Lei 8.987/1998 e Lei 11.079/2004):

*Art. 1º As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos. (...)*

*III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegadas pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;*

Já a Lei Federal 11.079/2024, fixa a seguinte definição:

*Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.*

*(...)*

*§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.*

A análise sistemática da Lei 14.133/2021 também permite concluir pela inaplicabilidade do conceito de obras e serviços de engenharia e, em consequência a inaplicabilidade do art. 59, §4º, uma vez que admite a contratação de obras e serviços de engenharia sob o rol taxativo dos regimes previstos no art. 46:

*Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:*

*I - empreitada por preço unitário;*

*II - empreitada por preço global;*

*III - empreitada integral;*

*IV - contratação por tarefa;*

*V - contratação integrada;*

*VI - contratação semi-integrada;*

*VII - fornecimento e prestação de serviço associado.*

Observa-se que a **concessão não figura no rol taxativo** dos regimes de execução indireta de 'obras e serviços de engenharia' previstos no art. 46 da Lei nº 14.133/2021. Tal exclusão não decorre da inexistência de intervenções de engenharia em uma parceria público-privada, mas sim da **distinção ontológica entre os institutos**. Enquanto os **conceitos de 'obra' e 'serviço'** da Lei Geral de Licitações foram **moldados para contratos de escopo (como a empreitada por preço global)**, o regime de **concessão é pautado pela delegação de serviços públicos a longo prazo**. Portanto, a aplicação da Lei nº 14.133/2021 às concessões é meramente subsidiária, o que afasta a incidência imediata do parâmetro de inexequibilidade do seu art. 59, § 4º.

O entendimento aqui exposto é corroborado pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo no âmbito da Ação de Improbidade Administrativa nº 1032397-72.2019.8.26.0053. Na ocasião, discutiu-se a exequibilidade da proposta dos Trechos Sul e Leste do Rodoanel Mário Covas frente ao art. 48, § 1º, da Lei nº 8.666/1993 (dispositivo análogo ao art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021). A manifestação daquele órgão reforça a distinção necessária entre o regime de concessões e o das licitações comuns de engenharia:

*Ocorre que o citado dispositivo, por disposição expressa, não se aplica aos contratos de concessão, eis que o § 1º claramente indica que a incidência limita-se aos casos "de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia". E, neste ponto, não há que se falar em aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 às concessões (art. 14 da Lei nº 8.987/1995), eis que a Lei de Licitações apenas se aplica às concessões naquilo que é compatível com o regime, não se aplicando em pontos que destoem das características dos contratos de concessão. (Grifou-se)*

No mesmo sentido, o Professor Carlos Ari Sunfeld afasta a incidência do critério de 75% em parecer sobre o tema. Para o autor, as leis de Concessões e de PPPs não autorizam tal extensão interpretativa, uma vez que o regime jurídico de uma parceria complexa não se confunde com o de uma execução de obras comum, regida pela Lei de Licitações.

*É realmente um grande equívoco pretender alargar o âmbito de aplicação da regra do art. 48, §1º, da Lei 8.666/1993, que não sem razão circunscreve-se, de forma literal e absolutamente clara, ao "[...] caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia". Nem a Lei de Concessões nem a Lei de PPP autorizam essa extensão, pois os contratos de concessão comum, patrocinada e administrada têm diferentes substâncias em relação aos contratos de empreitada de obras. A lógica econômica desses contratos é totalmente diversa. (SUNDFELD, Carlos Ari. Inaplicabilidade da Lei 8.666/93 no exame da exequibilidade de propostas em licitação para concessão. In: Pareceres. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. v. III, p. 245-246).*

Ademais, o **critério de julgamento previsto no edital consiste na menor contraprestação mensal máxima**. A análise de exequibilidade, por sua vez, não se confunde com o critério de julgamento e deve considerar a estrutura econômico-financeira global do contrato, inclusive a modelagem remuneratória prevista no instrumento convocatório. Não se pode, portanto, presumir inexequibilidade apenas com base em comparação aritmética isolada da contraprestação, dissociada da lógica contratual própria das PPPs.

Portanto, não prospera a alegação de incidência automática do art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021.

#### **b) Necessidade de demonstração concreta: inexequibilidade não se presume por diferença de desconto**

Ainda que se admitisse, em tese, o diálogo com parâmetros objetivos de presunção, não basta a mera alegação de que o desconto é expressivo para fundamentar a inexequibilidade; tal vício deve ser cabalmente comprovado, não podendo ser presumido. A análise de viabilidade de uma proposta deve, necessariamente, considerar a estratégia de mercado da licitante, o que inclui desde sinergias operacionais e ganhos de escala até o interesse estratégico na expansão de portfólio.

Sob essa perspectiva, a argumentação do Consórcio MEZ Porto Alegre revela-se insuficiente, pois, limita-se a uma planilha comparativa de descontos ofertados pelas proponentes, concluindo inexequibilidade sem exercício financeiro mais aprofundado. Essa abordagem, por si só, não demonstra que a proposta vencedora não seja capaz de suportar as obrigações contratuais.

A propósito, convém analisar o precedente da PPP de Iluminação Pública de Atibaia, citado pela Recorrente CS Infra. Embora a Recorrente utilize a decisão administrativa daquele caso para tentar desqualificar a vencedora, omite que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) **anulou** o ato de desclassificação. Naquela ocasião, o Judiciário entendeu que argumentos genéricos sobre preços baixos não substituem a prova técnica da inviabilidade, restaurando o direito da proposta mais vantajosa:

*APELAÇÃO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. LICITAÇÃO. PPP. SERVIÇOS DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA DE ATIBAIA. Pretensão de anulação do ato de desclassificação da proposta da parte autora, que ofereceu o melhor preço. Controle judicial do ato administrativo. Inocorrência da hipótese de violação à discricionariedade administrativa. Controle dos requisitos e pressupostos do ato. A desclassificação está fundada em alegada inexequibilidade da proposta, que não foi demonstrada, e em suposta violação ao Edital, o que não ocorreu. Revogação superveniente da licitação. Persistência do interesse na discussão acerca da matéria de fundo para determinação da causalidade para o ajuizamento da ação. Com o ulterior esvaziamento do interesse de agir, porquanto não sobrevive o binômio adequação-necessidade, sem o fato social que caracteriza a lide, não será possível a resolução de*

mérito. *Interessa saber se é possível atribuir consistência para a demanda introduzida, porquanto a parte se viu obrigada a buscar o controle jurisdicional para ver protegido, em tese, o direito por ela afirmado. A prevalência da orientação no sentido de que a inexecução não se presume, se prova, define a causalidade para o manejo da ação a partir do ato administrativo praticado pelo poder público.* (SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (8. Câmara de Direito Público). Processo nº 1008558-33.2019.8.26.0048. Relator: José Maria Câmara Junior. São Paulo, 20 out. 2021).

Da citada decisão, vae ainda destacar:

*Seria imprescindível, nesse contexto, que a desclassificação estivesse precedida de apuração criteriosa dos elementos ensejadores da rejeição da proposta, no plano econômico, mas não é isto que emana do relatório técnico. A questão foi objeto de apreciação por ocasião do julgamento do recurso de agravo de instrumento tirado da decisão que deferiu a tutela de urgência e já naquela ocasião se destacou o caráter genérico das imputações.*

*Agora, mesmo em sede de cognição exauriente dos meios de prova, realmente constata-se a falta de consistência para a fundamentação empregada porque não resta claro que a correção dos elementos que o parecer reputa viciados na proposta conduziram a preço substancialmente maior do que o apontado na proposta, a ponto de torná-la inexecutável. É dizer, não há indicativos concretos de que os vícios apontados são economicamente relevantes. A dúvida é relevante porque a proposta somente poderia ser considerada inexecutável se restasse demonstrado que o preço pedido certamente não faz frente às obrigações estipuladas ao parceiro privado.*

*Mas, como já destacado, nem o ato de desclassificação nem as razões recursais dimensionam, economicamente, essas supostas falhas, de modo que não se torna possível realizar um juízo de deliberação quanto à efetiva inexecutabilidade da proposta.*

*A propósito, diferentemente do que alegam os apelantes, exatamente porque não há qualquer elemento concreto indicativo de inexecutabilidade das propostas, não era da autora o ônus de provar o contrário.*

Ressalta-se que, no regime de concessão, **o risco da proposta e da execução recai sobre o parceiro privado**. Para mitigar eventuais falhas, o **Poder Concedente dispõe de robustos mecanismos de cautela, tais como a exigência de seguros, garantias de execução e a obrigatoriedade de integralização de capital social mínimo na Sociedade de Propósito Específico (SPE)**, conforme detalhado no item 3.3.1. Diante dessa estrutura de garantias e da inerente assimetria de informações, que impede a Administração de deavassar as estratégias comerciais e as sinergias particulares de cada licitante, torna-se tecnicamente inviável e juridicamente temerário o Poder Público pretender definir, de forma apriorística, a exequibilidade de um plano de negócios privado.

Ademais, os descontos de 27,2%, 28,98% e 28,06% apresentados pela Proponente Vencedora guardam estrita **simetria com certames de natureza análoga**, a exemplo do projeto 'Novas Escolas' do Estado de São Paulo, que registrou deságios de 22,51% (Bloco Leste) e 21,43% (Bloco Oeste). Tais números evidenciam que **descontos desta magnitude são recorrentes no setor de infraestrutura social**. Vale notar que a maior oferta da vencedora resulta em uma contraprestação mensal de 71,02% do teto referencial, o que esvazia a tese de preço vil.

Outrossim, a análise de exequibilidade não pode se restringir isoladamente à contraprestação. Conforme os itens 5.1 e 14.8 do Edital, a remuneração da concessionária compreende também os aportes públicos. Portanto, a avaliação do deságio deve incidir sobre o valor global do contrato (soma de aportes e contraprestações), revelando o real impacto econômico da proposta e confirmando sua plena viabilidade frente ao plano de investimentos.

O Consórcio PPP e a CS Infra fundamentam suas razões em simulações com base no Anexo V do Edital (Plano de Negócios Referencial), buscando estimar quais reduções de CAPEX e OPEX seriam necessárias para sustentar a TIR do projeto. Entretanto, cumpre destacar que, ainda que **baseadas no mesmo referencial, os recorrentes chegaram a resultados diferentes**, o que reforça tratar-se de **disputa sobre premissas de modelagem econômico-financeira, e não de demonstração conclusiva de inexecutabilidade**.

Além disso, nenhum dos recursos foi instruído com pareceres ou análises econômico-financeiras de consultorias técnicas independentes, bem como não foram adequadamente considerados cenários relevantes ao modelo, como ganhos de escala e sinergias operacionais decorrentes da eventual conquista simultânea dos três blocos, tampouco o efeito do aporte na composição do valor global do projeto, elemento expressamente previsto no edital.

Assim, as simulações apresentadas não se revelam suficientes para comprovar que o preço ofertado "certamente não faz frente às obrigações" assumidas no âmbito de uma concessão administrativa/PPP.

De outro lado, o proponente vencedor, ora recorrido, apresentou nota técnica assinada por consultoria (Pezco), na qual se afirma que os descontos decorreram de análises aprofundadas sob as perspectivas financeira, operacional e de estrutura de capital, avaliadas por bloco e de forma consolidada (cenário de vitória nos três lotes), concluindo pela capacidade de geração de caixa positivo ao longo do contrato, com VPL positivo e TIR compatível com remuneração adequada do capital investido, considerando, dentre outros elementos, ganhos de eficiência, reduções estruturais de custos, sinergias decorrentes da consolidação das operações e otimizações de investimentos.

Cumpre reiterar que o risco de formulação e execução das propostas incumbe exclusivamente ao parceiro privado. O edital já prevê **mecanismos estruturais de salvaguarda ao Poder Concedente** (como seguros, garantias e requisitos de capital para a SPE), o que reforça a impropriedade de se presumir, de forma abstrata, que o deságio implique precarização do serviço. Tal presunção, inclusive, revela-se **incompatível com a própria lógica competitiva e com a busca pela eficiência que regem o certame**.

À luz do arcabouço normativo e dos elementos da Nota Técnica SPP (37767319), conclui-se que não houve demonstração suficiente, pelas Recorrentes, capaz de infirmar a decisão da Comissão Especial de Licitação quanto à exequibilidade da proposta vencedora. Não se sustenta a tese de aplicação automática do parâmetro do art. 59, §4º, da Lei 14.133/2021 ao contexto de concessão administrativa/PPP, e as alegações baseadas em comparativos e simulações, nos termos apresentados, não alcançam prova robusta da inexecutabilidade.

### 6.3.2. DA ANÁLISE QUANTO À HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

#### a) Da alegada irregularidade no balanço de abertura e uso de *shelf companies*

Os recorrentes Consórcio Mez Porto Alegre e Consórcio PPP sustentam, em síntese, que a participação de empresa recém-constituída (com apenas 54 dias de existência e balanço de abertura) configuraria "ato simulado" ou "contratação temerária", ferindo o art. 69 da Lei nº 14.133/2021. **Entretanto, tal tese carece de amparo legal e ignora a sistemática das concessões modernas**.

O ordenamento jurídico brasileiro, atento à dinâmica empresarial, prevê expressamente a possibilidade de empresas iniciantes participarem de certames. O **art. 65, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021** é inequívoco ao autorizar a substituição de demonstrativos contábeis de exercícios anteriores pelo **balanço de abertura** para empresas criadas no exercício financeiro da licitação. No âmbito municipal, o **Ordem de Serviço nº 03/2021 (Art. 7º)** corrobora tal faculdade, estabelecendo o balanço de abertura como documento idôneo para empresas com menos de dois meses de existência.

Diferente do que alegam os recorrentes, a utilização de veículos societários recém-constituídos ou *holdings* específicas não caracteriza simulação, mas sim **planejamento societário legítimo**. No modelo de *Project Finance* e parcerias de longo prazo, a segregação de riscos é um pilar de governança. A criação de empresas para fins específicos visa isolar o patrimônio do projeto de eventuais passivos de suas controladoras, garantindo maior transparência e controle na execução contratual. Portanto, a "juventude" da empresa líder não se confunde com ausência de aptidão, desde que atendidos os requisitos de habilitação técnica e financeira previstos no edital (o que restou devidamente comprovado nos autos).

A alegação de "incapacidade econômica" baseada exclusivamente no capital social inicial da empresa líder (R\$100.000,00 - cem mil reais) é im procedente. A hígidez financeira do projeto não repousa no histórico pretérito de uma única consorciada, mas sim no **conjunto de garantias** estruturadas no Edital:

- **Garantia de Proposta:** No valor de R\$14.226.377,00 (quatorze milhões, duzentos e vinte e seis mil trezentos e setenta e sete reais), que atua como filtro imediato contra "aventureiros".

- **Garantia de Execução Contratual:** Exigência de aproximadamente R\$173,2 milhões, já considerando o deságio apresentado pelo Consórcio Cuidar Porto Alegre, o que visa assegurar a continuidade do serviço em caso de inadimplemento.

- **Integralização de Capital da SPE:** Condição precedente à ordem de início, obrigando o aporte de quase R\$100 milhões diretamente na concessionária.

Portanto, a Administração Pública encontra-se amplamente resguardada por mecanismos contratuais de mitigação de risco que superam, em muito, a análise isolada do balanço de abertura da proponente. A segurança do projeto não se ancora na antiguidade da empresa líder, mas na estrutura contratual, nas garantias exigidas e na lógica de **project finance**, típica de concessões e PPPs.

A aptidão econômico-financeira da licitante foi aferida nos termos objetivos do edital, que admitiu a apresentação de balanço de abertura por empresa recém-constituída. Foram examinados os índices exigidos no instrumento convocatório, inexistindo desconformidade. **A idade do CNPJ não constitui critério jurídico de inabilitação**

quando atendidos os requisitos formais e materiais previstos no edital e na legislação aplicável.

Além disso, a **Matriz de Riscos** atribui à concessionária os riscos de engenharia, atrasos e custos adicionais, sem direito a reequilíbrio econômico-financeiro<sup>18</sup> e o **Mecanismo de Pagamento da Contraprestação** condiciona a remuneração à verificação independente de desempenho, com redutores automáticos em caso de falhas<sup>19</sup>, internalizando o risco econômico no parceiro privado e protegendo o erário.

As alegações apresentadas pelos Recorrentes, embora busquem questionar a solidez operacional da Proponente Vencedora, esbarram no pilar fundamental do processo licitatório: o **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório** (Art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Não cabe à Administração, em sede de julgamento de recurso, criar restrições que o próprio Edital não previu. O **Item 15.3.1, alínea "b"**, é de clareza solar ao estabelecer que empresas constituídas no exercício corrente poderiam comprovar sua qualificação econômico-financeira mediante a apresentação de **balanço de abertura**. Ao cumprir essa exigência, a Proponente Vencedora exerceu um direito subjetivo garantido pela regra do jogo. Admitir a tese da "empresa de prateleira" como impeditivo seria o mesmo que tornar o item 15.3.1 do Edital uma "letra morta", ferindo a segurança jurídica de todos os licitantes que estruturaram suas propostas com base nessas diretrizes.

Os Recorrentes tentam impor uma interpretação subjetiva sobre o que seria uma "capacidade real", em detrimento dos critérios objetivos fixados. O julgamento das propostas deve ser pautado pela legalidade e pela objetividade. Se o Edital (lei interna da licitação) autoriza o balanço de abertura e não estipula tempo mínimo de constituição societária para as consorciadas, a Administração está impedida de inabilitar a proponente sob esse pretexto, sob pena de nulidade do ato por vício de legalidade. É importante destacar que o balanço de abertura não é um documento de "menor valor", mas sim o instrumento contábil legalmente adequado para aferir a situação financeira inicial de uma nova sociedade. A exigência de indicadores econômicos (liquidez e solvência) foi devidamente atendida pela Proponente, independentemente do tempo de existência da empresa. A "aptidão econômica" citada pelo recorrente não se mede pela idade do CNPJ, mas pelo atendimento aos índices financeiros e pelas garantias exigidas, as quais foram integralmente prestadas.

#### **b) Da regularidade das demonstrações financeiras (SPED) da consorciada Afonso França e da prescindibilidade de notas explicativas**

Quanto à alegação pelo Consórcio PPP de que a empresa Afonso França Construções e Comércio LTDA. teria apresentado documentação incompleta por ausência de notas explicativas, a irresignação do Recorrente não merece prosperar, conforme restará abaixo demonstrado.

Inicialmente, destaca-se que o Edital, em seu **Item 15.3.1.4**, estabeleceu um rito específico para empresas submetidas ao Sistema Público de Escrituração Contábil (SPED). A regra editalícia exige, de forma taxativa, apenas o recibo de entrega emitido pelo SPED; a Escrituração Contábil Digital (ECD) com autenticação válida; e as assinaturas digitais dos responsáveis e do contador. Compulsando os autos (Documentação Habilitatória CONSÓRCIO CUIDAR PORTO ALEGRE - NORTE 37041636, Documentação Habilitatória CONSÓRCIO CUIDAR PORTO ALEGRE - CENTRO 37041771 e Documentação Habilitatória CONSÓRCIO CUIDAR PORTO ALEGRE - SUL 37041824), verifica-se que a consorciada cumpriu integralmente o rol de documentos exigidos pelo instrumento convocatório. Em nenhum momento o Edital condicionou a validade do Balanço Patrimonial à apresentação destacada de notas explicativas. Pelo **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**, se a Administração aceitou o formato SPED/ECD sem ressalvas adicionais no texto editalício, não pode agora, em fase de recurso, inovar para exigir formalidades não previstas.

É imperativo registrar que a Escrituração Contábil Digital (ECD) enviada via SPED é o meio legal e moderno de autenticação de livros contábeis perante o Poder Público (Decreto Federal nº 6.022/2007). As informações contidas no Balanço Patrimonial e nas Demonstrações Contábeis extraídas do SPED foram suficientes para que a Comissão Especial de Licitação aferisse os índices de liquidez e solvência exigidos no Edital. A ausência física das notas explicativas não impediu a análise da saúde financeira da licitante, realizada pelo Documento Análise Financeira AFONSO FRANÇA (37464705), o que demonstra que a finalidade da norma foi plenamente atingida.

Já no que se refere ao cálculo realizado pela Comissão, o mesmo observou as disposições da Ordem de Serviço 03/2021, conforme Despacho 37798782, a análise considerou:

*Conforme preconiza a alínea "c" do item 15.3 do Edital (35161145), se habilitam do ponto de vista econômico financeiro as empresas que:*

*(...) comprovem a boa situação financeira da empresa verificada por meio do atendimento dos seguintes índices econômicos estabelecidos no inciso I do art. 3º e Anexo I da Ordem de Serviço n.º 03, de 21/05/2021, emitido pela Prefeitura de Porto Alegre, a seguir descritos:*

*i. Índice de Liquidez Corrente (LC) igual ou superior a 0,8;*

*ii. Índice de Liquidez Geral (LG) igual ou superior a 0,8;*

*iii. Solvência Geral igual ou superior a 1,2.*

*Especificamente a questão levantada, o índice de solvência geral (ISG), conforme consta no item já mencionado do Edital, mede a capacidade financeira da empresa a longo prazo para satisfazer as obrigações assumidas perante terceiros, exigíveis a qualquer prazo. Ele é calculado analisando os demonstrativos contábeis da empresa (balanço) e aplicando suas informações na seguinte fórmula:*

$$\text{ISG} = \text{Ativo Total} / (\text{Passivo Circulante} + \text{Passivo Não Circulante}) .$$

*No processo em tela, as licitantes precisam obter o ISG mínimo de 1,2, além dos outros mencionados, para obter classificação econômica na licitação.*

*Aplicada a fórmula nas duas empresas que compõem o consórcio vencedor, ambas atingiram com as demonstrações contábeis apresentadas o ISG mínimo, conforme abaixo detalhado:*

*A INFINITY INFRA EDUCACIONAL S.A., por ser empresa constituída em 2025, atendendo o que preconiza o item já citado do Edital, apresentou seu Balanço de Abertura (Doc SEI 37041636, pag. 153 a 158) com os seguintes dados contábeis:*

*ATIVO TOTAL - R\$ 10.000,00*

*PASSIVO CIRCULANTE - R\$ 800,00*

*PASSIVO NÃO CIRCULANTE - R\$ 0,00*

*Aplicando a fórmula: 10.000,00 / 800,00 + 0,00 = 12,50 (ISG)*

*A AFONSO FRANÇA CONSTRUÇÕES E COMERCIO LTDA, apresentou os dois balanços exigíveis para o momento do certame, 2023 e 2024, (Doc SEI37041636, pag. 134 a 152) com os seguintes dados contábeis:*

2023

*ATIVO TOTAL - R\$ 421.822.614,55*

*PASSIVO CIRCULANTE - R\$ 234.059.891,81*

*PASSIVO NÃO CIRCULANTE - R\$ 32.126.439,52*

*Aplicando a fórmula: 421.822.614,55 / 234.059.891,81 + 32.126.439,52 = 1,58 (ISG)*

2024

*ATIVO TOTAL - R\$ 572.290.254,02*

*PASSIVO CIRCULANTE - R\$ 418.599.103,50*

*PASSIVO NÃO CIRCULANTE - R\$ 15.320.108,28*

*Aplicando a fórmula: 572.290.254,02 / 418.599.103,50 + 15.320.108,28 = 1,32 (ISG)*

*Considerando que o ISG mínimo exigido no Edital é de 1,2 e as empresas apresentaram os índices de 12,50 (INFINITY INFRA) além de 1,58 e 1,32 (AFONSO FRANÇA), restou demonstrada a condição positiva de solvência geral das empresas que constituem o consórcio vencedor.,*

*Cumprido ressaltar que esta metodologia é amplamente utilizada em todo país nos processos licitatórios e o cálculo de índices financeiros é fundamental e obrigatório na grande maioria das contratações públicas no Brasil.*

O instrumento convocatório estabeleceu rol específico de documentos para comprovação da qualificação econômico-financeira. Não tendo sido exigidas notas explicativas ou documentação complementar diversa, não é juridicamente admissível, em sede recursal, inovar requisitos não previstos no edital, sob pena de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

#### **6.4. DA HABILITAÇÃO TÉCNICA E TRABALHISTA**

No que tange à habilitação técnica, o Consórcio PPP impugna o atestado de gestão predial da Proponente Vencedora, sob o argumento de que a ausência de selo de autenticidade, QR Code ou código de verificação digital violaria o item 12.9 do Edital, tornando o documento apócrifo. Em contrarrazões, a Vencedora sustenta que tal omissão constitui mera irregularidade formal, sanável à luz dos princípios do formalismo moderado e da verdade real. Para suprir qualquer dúvida, a proponente apresentou a autenticação da cópia, nos termos do art. 12, IV, da Lei nº 14.133/2021.

**A insurgência do Recorrente não merece prosperar.** O excesso de rigorismo quanto à forma de autenticação não pode se sobrepor à eficácia do documento em comprovar a aptidão técnica, especialmente quando o vício é sanável e não compromete a isonomia ou a segurança do certame.

Previu o edital:

*12.9. Serão admitidos documentos com assinaturas eletrônicas qualificadas (padrão ICPBrasil) ou que sejam cópia de telas de sítios eletrônicos (a exemplo das telas do Banco Central do Brasil), desde que, no documento apresentado, constem meios hábeis para a verificação de sua autenticidade, incluindo, mas não se limitando a QR Codes e códigos para validação em links de sites expressamente indicados no documento em questão.*

*12.9.1. Faculta-se ao LICITANTE a inclusão do documento nato-digital no pen drive acessório ao respectivo ENVELOPE, nos casos em que o documento não indicar os meios de verificação da autenticidade de que trata o item anterior, sem prejuízo da cópia integral do volume, conforme item 12.5. "b)"*

Ao contrário do que sustenta o Recorrente, a inteligência do item 12.9 do Edital não visa restringir as formas de apresentação documental, mas tão somente regulamentar a aceitação de documentos **natos-digitais**, especificando os níveis de segurança das assinaturas eletrônicas. No caso em tela, os documentos apresentados pela Proponente Vencedora enquadram-se na definição de **documentos digitalizados**, que, conforme o Decreto Federal nº 8.539/2015, possuem natureza de cópia simples de um original físico. Esta interpretação harmoniza-se com o Decreto Municipal nº 18.916/2015 e, sobretudo, com o art. 70, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza expressamente a submissão de documentos de habilitação por meio de cópia, sem a exigência de autenticações adicionais ou selos de verificação digital em documentos que não nasceram no meio eletrônico.

Ressalte-se que a apresentação do atestado de capacidade técnica mediante cópia simples guarda estrita observância ao disposto no art. 70, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. O referido dispositivo legal é taxativo ao prever que os documentos de habilitação podem ser submetidos em sua via original ou por cópia, prescindindo de autenticações adicionais. Ademais, a autenticidade do documento foi plenamente ratificada em sede de contrarrazões, mediante a apresentação de cópia assinada digitalmente com certificação ICP-Brasil por advogada regularmente constituída. Tal procedimento encontra amparo no art. 425, inciso IV, do Código de Processo Civil, que conferem ao advogado a prerrogativa de declarar a autenticidade de cópias, possuindo fé pública para fins administrativos, e no próprio art. 12, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021. A validação promovida não alterou o conteúdo material do atestado apresentado, limitando-se a reforçar a autenticidade de cópia cuja apresentação é admitida nos termos do art. 70, I, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, refutam-se os argumentos do Recorrente, dado que a autenticidade do atestado de capacidade técnica restou cabalmente demonstrada, não havendo que se falar em documento apócrifo ou em descumprimento das normas editalícias.

Já a CS Infra alega que a Proponente Vencedora foi habilitada indevidamente, sob o argumento de que o atestado de 'limpeza hospitalar' não seria apto a comprovar a experiência em 'Gestão Predial'. Segundo a Recorrente, a gestão predial pressupõe atividades complexas de manutenção e supervisão que extrapolariam o escopo da limpeza. Contudo, em contrarrazões, o Vencedor demonstra que o item 15.5.1.3, alínea 'a', do Edital foi redigido de forma alternativa e não cumulativa, admitindo atestados que contemplem **'ao menos limpeza, ou conservação, ou manutenção'**. Assim, ao apresentar experiência em limpeza hospitalar, setor que exige rigor sanitário e complexidade operacional notadamente superiores aos serviços em ambiente escolar, o Recorrido cumpriu integralmente a exigência editalícia."

Nos termos do Edital:

*15.5.1.3. Quanto à experiência em gestão predial, a comprovação de aptidão para o desempenho do OBJETO da presente LICITAÇÃO, por meio da apresentação de atestado(s) de capacidade técnico-operacional, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, o(s) qual(is) comprove(m) a experiência do LICITANTE na:*

*a) execução direta ou indireta de serviços de gestão predial, incluindo, ao menos limpeza ou conservação ou manutenção, de edificações de uso institucional, comercial e/ou de serviços, que recebam fluxo constante de pessoas, e cujas áreas construídas somadas totalizem no mínimo 17.869 m² (dezesete mil e oitocentos e sessenta e nove metros quadrados);*

A tese da Recorrente ancora-se em uma interpretação restritiva que subverte a literalidade do instrumento convocatório. O item 15.1.3, alínea 'a', é inequívoco ao definir 'serviços de gestão predial' como aqueles que incluam, **ao menos**, limpeza, conservação ou manutenção. Nota-se que o Edital optou por conferir densidade ao conceito abstrato de 'gestão predial' por meio de um **rol alternativo, e não cumulativo**. Assim, a validade do atestado não depende da presença do termo nominal 'gestão predial', mas sim da comprovação da realidade material do serviço prestado.

Reforça a higidez do documento o fato de a experiência ter sido angariada em ambiente hospitalar, categoria de edificação explicitamente aceita pelo item 15.5.4, alínea 'a'. Uma vez que o atestado cumpre os requisitos mínimos de escopo e o critério de natureza do imóvel, a impugnação revela-se mero formalismo excessivo, incapaz de afastar a regularidade material do Proponente Vencedor. Portanto, o documento atende integralmente aos critérios de similaridade e tipologia, não havendo qualquer mácula na habilitação.

## **6.5. DA DECLARAÇÃO DE RESERVA DE CARGOS PARA PCD E REABILITADO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O Consórcio PPP argui a inabilitação da Proponente Vencedora sob o fundamento de que a ausência das declarações de cumprimento das cotas de PCD e reabilitados (art. 63, IV, da Lei nº 14.133/2021) constituiria vício insanável. Em contrarrazões, o Recorrido sustenta que a regularidade é fato preexistente e que a omissão do documento é erro formal sanável por diligência. De fato, assiste razão parcial a Recorrente quanto à ausência física das declarações no envelope. Todavia, a desclassificação imediata revela-se medida desproporcional. Conforme já registrado no item relativo às diligências, eventual omissão formal foi sanada nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, inexistindo modificação substancial da proposta ou inclusão de documento novo que alterasse sua essência.

Nesse sentido, em observância à orientação pragmática do **Acórdão nº 1.211/2021-Plenário do TCU**, foi realizada a devida diligência para o saneamento da omissão (37770576). Com a juntada das declarações de ambas as consorciadas (37804154), a falha formal restou plenamente suprida. Conseqüentemente, considera-se superada a controvérsia, não subsistindo fundamentos para a inabilitação, uma vez que a regularidade trabalhista foi documentalmente ratificada em mérito ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

## **6.6. CONCLUSÃO E DISPOSITIVO**

Ante o exposto:

I - CONHEÇO dos recursos interpostos;

II - REJEITO as preliminares suscitadas;

III - NEGO PROVIMENTO aos recursos;

IV - MANTENHO integralmente a decisão da Comissão Especial de Licitação;

Determino a ciência aos recorrentes e o regular prosseguimento do certame.



Documento assinado eletronicamente por **Leticia Novello Cezarotto, Diretor(a)**, em 11/02/2026, às 09:35, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Duarte Pascoal, Secretário(a) Municipal**, em 11/02/2026, às 09:51, conforme o art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006, e o Decreto Municipal 18.916/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.procempa.com.br/autenticidade/seipmpa> informando o código verificador **37771320** e o código CRC **F73C38B4**.