

Brasília – DF, 20 de outubro de 2025

À Comissão Especial de Licitação

Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes – GOINFRA

Ref.: Impugnação ao Edital Nº 104/ 2025 Contratação nº 115332, Processo nº 202500005021420

ANETRAMS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ENGENHARIA CONSULTIVA DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E MEIO AMBIENTE, associação civil sem fins lucrativos regularmente constituída, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 12.941.843/0001-71, com sede no Edifício ÍON – SGAN QD 601, CJ H, Sala 54 SS1 – Parte 9, Asa Norte, Brasília – DF – CEP 70.830-018, e-mail: administrativo@anetrans.com.br, telefone: (61) 3967-3961, por intermédio de sua representante legal, Dra. Luciana Dutra de Souza, vem à presença deste estimado órgão, expor e, ao final, requerer o quanto segue.

IMPUGNAÇÃO DE EDITAL E PROCESSO LICITATÓRIO

I. DA TEMPESTIVIDADE:

1.1. A ANETRAMS na condição de entidade representativa das empresas de engenharia consultiva de infraestrutura de transportes e meio ambiente, procedeu com diligência e estrita observância aos termos estabelecidos no Edital Nº 104/ 2025 Contratação nº 115332, Processo nº 202500005021420. A apresentação deste expediente respeita escrupulosamente o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, conforme expressamente estipulado no referido instrumento convocatório:

“13. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

13.1. Qualquer pessoa é parte legítima para solicitar esclarecimentos ou impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei Federal nº 14.133 de abril de 2021 devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame, em campo próprio do sistema eletrônico. 13.2. A resposta à impugnação ou ao

pedido de esclarecimento será divulgado no sistema eletrônico no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame..”

1.2. A pontualidade na manifestação da ANETRAMS não apenas ratifica seu compromisso com a regularidade e transparência dos procedimentos licitatórios, mas também garante a plena observância dos princípios constitucionais e legais que regem a matéria.

II.DA LEGITIMIDADE E INTERESSE:

2.1. A ANETRAMS, conforme disposto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, possui legitimidade ativa para apresentar a presente impugnação, uma vez que representa os interesses de empresas do setor de engenharia consultiva de infraestrutura de transportes. O objeto social da ANETRAMS, conforme previsto em seu estatuto, inclui a defesa dos interesses de suas associadas no âmbito das licitações públicas, assegurando a lisura, a transparência e a justa competitividade nos processos licitatórios.

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

III.IDENTIFICAÇÃO DO EDITAL:

- PROCESSO SEI Nº : 202500005021420
- EDITAL DE CONCORRÊNCIA N.º: Nº 104/ 2025 Contratação nº 115332
- CONTRATANTE: AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES - GOINFRA
- OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA, OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS, COM PRÁTICA NA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA, DE CARÁTER SUBSIDIÁRIO E TEMPORÁRIO EM ASSESSORAMENTO NA ÁREA DE ENGENHARIA CIVIL NO ÂMBITO DA DIRETORIA DE CONTROLE INTERNO DA GESTÃO E OUTRAS UNIDADES DA AGÊNCIA GOIANA DE INFRAESTRUTURA E TRANSPORTES (GOINFRA).
- VALOR TOTAL DA CONTRATAÇÃO: TRINTA E QUATRO MILHÕES, QUARENTA E CINCO MIL, OITOCENTOS E TREZE REAIS E TRINTA E DOIS CENTAVOS.
- DATA DA SESSÃO PÚBLICA: 11/11/2025 - 09:00hs (horário de Brasília).
- CRITÉRIO DE JULGAMENTO: TÉCNICA E PREÇO

- MODO DE DISPUTA: FECHADO

IV.FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO:

A. DA ILEGALIDADE NAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA: VEDAÇÃO DIRECIONAMENTO E AFRONTA À AMPLA COMPETITIVIDADE

O edital impugnado impõe, como condição de habilitação, um conjunto de exigências técnicas que extrapola os limites legais do requisito de qualificação mínima, ao exigir atestados que comprovem experiência em metodologias específicas, conforme detalhado abaixo:

- COSO – Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission

O que é e em que agrega: COSO é uma estrutura de referência internacional para sistemas de controle interno, voltada à gestão de riscos e à governança corporativa. Sua adoção pode contribuir para a melhoria de processos de controle, mitigando riscos operacionais e promovendo transparência na gestão.

Por que não é requisito mínimo de habilitação: Apesar de relevante, o COSO não é exigida em instrumento normativo vinculante, nem tampouco essencial para a execução de atividades de gerenciamento de contratos de infraestrutura. Outras metodologias internas ou adaptadas podem garantir os mesmos resultados, não havendo fundamento legal e técnica para exigir sua adoção como critério eliminatório.

Alternativas possíveis e superiores: FERMA (Federation of European Risk Management Associations), que permite integração flexível a estruturas corporativas e de infraestrutura pública; metodologias orientadas a riscos institucionais baseadas na ISO 21500, mais diretamente voltadas à gestão de projetos do que à governança corporativa ampla; estruturas simplificadas de controle interno customizadas à realidade de entes públicos brasileiros, com melhor adaptação ao ambiente regulatório nacional.

Ponto de reflexão – Metodologia COSO: A liberdade de métodos é um dos pilares da inovação e da evolução tecnológica. Ao se determinar previamente a metodologia exigida pela Administração Pública — como ocorre com a imposição do COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) — cria-se um ambiente de congelamento do pensamento crítico

e de limitação à criatividade técnica. O COSO é, sem dúvida, uma estrutura de referência importante para sistemas de controle interno e gestão de riscos; contudo, tratá-lo como requisito obrigatório de habilitação significa transformar uma opção metodológica em um obstáculo excludente.

A natureza intelectual dos serviços de engenharia consultiva exige precisamente o contrário: liberdade para que cada empresa adote os frameworks e estruturas de controle que melhor se adequem ao seu modelo de gestão e ao objeto do contrato. A Administração pode, legitimamente, valorizar a experiência pretérita de empresas que aplicaram o COSO, atribuindo pontuação técnica a tais experiências, mas jamais tornar essa metodologia uma condição de habilitação.

Fazer do COSO um requisito eliminatório é, portanto, ferir o princípio da ampla competitividade e restringir indevidamente a pluralidade metodológica que impulsiona a inovação. A função do edital deve ser permitir que diferentes abordagens de gestão e controle concorram entre si, premiando a mais adequada e eficaz — não impor um modelo único de pensamento técnico-administrativo.

- INTOSAI – Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores

O que é e em que agrega: INTOSAI é uma entidade internacional que promove padrões e diretrizes para auditoria governamental. Seu papel é fomentar boas práticas de fiscalização e controle externo.

Por que não é requisito mínimo de habilitação: Não possui exigência normativa obrigatória no ordenamento jurídico brasileiro. Sua utilização como referência é facultativa e sua ausência não compromete a capacidade técnica da licitante. Configura-se como direcionamento indevido sua exigência como pré-requisito.

Alternativas possíveis e mais adaptáveis: Auditorias operacionais baseadas nas normas brasileiras de auditoria do setor público (NBASP); sistemas de controle interno desenvolvidos com base na CGU e TCU; adoção de manuais de auditoria setorial adaptados ao objeto contratual.

Ponto de reflexão – Metodologia INTOSAI: A adoção de boas práticas internacionais, como as diretrizes da INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), pode representar um avanço na governança pública; contudo, transformá-las em exigência obrigatória de habilitação técnica constitui equívoco conceitual e jurídico. A INTOSAI é uma referência

voltada ao controle externo e à auditoria governamental, não uma norma de execução operacional de contratos de engenharia consultiva.

A liberdade de métodos é essencial à inovação e à evolução técnica. Quando a Administração Pública determina previamente que apenas empresas com experiência comprovada na aplicação das normas INTOSAI possam participar do certame, ela engessa o pensamento técnico e inibe o desenvolvimento de abordagens próprias e inovadoras de controle e avaliação. Essa prática substitui o campo da inovação metodológica por uma zona de conformidade formal, desestimulando a criatividade e o aprimoramento contínuo dos processos.

Assim, é plenamente legítimo que o edital pontue positivamente experiências em que empresas tenham aplicado diretrizes alinhadas à INTOSAI, reconhecendo o mérito de práticas consolidadas. Entretanto, exigir tal metodologia como condição de habilitação fere frontalmente o princípio da ampla competitividade e restringe a pluralidade técnica que caracteriza os serviços de natureza predominantemente intelectual.

A verdadeira qualidade técnica nasce da liberdade de concepção e da diversidade de métodos — e não da imposição de um único modelo institucionalizado.

- ISO 31000:2009 – International Organization for Standardization

O que é e em que agrega: A ISO 31000:2009 estabelece princípios e diretrizes para a gestão de riscos. É amplamente utilizada em diversos setores para institucionalizar a análise e tratamento de riscos operacionais e estratégicos.

Por que não é requisito mínimo de habilitação: Embora consagrada no setor privado, não há previsão legal ou regulamentar que condicione a contratação de serviços públicos de engenharia consultiva à sua utilização. Exigir sua certificação ou aplicação como condição de habilitação compromete a livre concorrência.

Alternativas possíveis e, em certos contextos, mais eficazes: ISO 21500, mais específica para gestão de projetos e contratualmente mais compatível com as práticas do setor público; uso de metodologias proprietárias validadas em auditorias internas; ou ainda frameworks locais orientados às realidades operacionais da administração pública brasileira.

Ponto de reflexão – Metodologia ISO 31000:2009: A ISO 31000:2009, referência internacional em gestão de riscos, oferece princípios e diretrizes valiosas para o aperfeiçoamento dos processos de tomada de decisão e controle organizacional. Contudo, é essencial reconhecer que sua aplicação é opcional e adaptável, não uma condição necessária para a execução de serviços técnicos de natureza intelectual — especialmente na engenharia consultiva.

Ao transformar a ISO 31000 em requisito de habilitação técnica, a Administração Pública reduz a liberdade de métodos e inibe a inovação, convertendo uma ferramenta de aprimoramento em um filtro de exclusão. A criatividade técnica e o pensamento crítico evolutivo — fundamentais à eficiência dos contratos públicos — dependem da possibilidade de cada empresa aplicar modelos próprios de gestão de riscos, adequados à sua estrutura e à especificidade do objeto contratual.

A imposição de um único padrão metodológico cria uma falsa sensação de segurança, quando, na realidade, o que se busca é a capacidade de gerir riscos de forma eficaz e contextualizada. Essa capacidade pode ser comprovada por diversas metodologias equivalentes ou superiores, como a ISO 21500, voltada à gestão de projetos, ou frameworks internos validados em auditorias e avaliações de desempenho.

Portanto, é legítimo que o edital valorize experiências anteriores em que a ISO 31000 tenha sido aplicada, atribuindo pontuação técnica correspondente. Na fase quantitativa da proposta técnica, ainda mais em licitação na modalidade técnica e preço. Todavia, não é juridicamente admissível transformá-la em condição eliminatória de habilitação, sob pena de violar o princípio da ampla competitividade e comprometer o avanço tecnológico que nasce justamente da pluralidade metodológica.

- PMO com base no PMBOK / PMI

O que é e em que agrega: O Project Management Office (PMO), segundo as boas práticas do PMI®, promove a padronização da gestão de projetos, com foco em eficiência, controle e resultados. O PMBOK® é uma referência consolidada nesse contexto.

Por que não é requisito mínimo de habilitação: É instrumento de aprimoramento da governança, não de sua condição essencial. A exigência de

sua aplicação nos atestados de experiência configura obstáculo desproporcional, pois empresas de alta qualificação podem utilizar metodologias próprias ou alternativas com igual ou superior desempenho.

Alternativas possíveis e metodologicamente competitivas: PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments), com foco em controle por fases e gestão orientada a entregas; Lean Project Management, voltado à eliminação de desperdícios e agilidade operacional; metodologias híbridas, como Agile-Waterfall, que conciliam estruturação e flexibilidade de cronogramas.

Ponto de reflexão – PMO com base no PMBOK / PMI: O Project Management Office (PMO), fundamentado nas boas práticas do PMBOK (Project Management Body of Knowledge) e nas diretrizes do PMI (Project Management Institute), constitui uma metodologia amplamente reconhecida para o aprimoramento da governança de projetos. No entanto, trata-se de um modelo de gestão, e não de um requisito mínimo de habilitação técnica.

Ao exigir que as empresas comprovem, em seus atestados, a utilização do PMO baseado no PMBOK como condição de habilitação, o edital incorre em restrição indevida à liberdade de métodos, princípio essencial à inovação e ao avanço técnico. Tal exigência engessa a evolução natural do conhecimento em gestão de projetos, desconsiderando que há múltiplas abordagens válidas — como PRINCE2, Lean Project Management, Agile-Waterfall e outras metodologias híbridas — capazes de alcançar resultados igualmente ou até mais eficazes, dependendo do contexto contratual.

Além disso, deve-se observar que o PMI certifica profissionais, e não pessoas jurídicas. Assim, a adoção do PMO segundo o PMBOK é uma escolha técnica que depende da capacitação da equipe e da cultura organizacional, não podendo ser imposta como parâmetro de habilitação da empresa. Exigir que o atestado de capacidade técnica mencione o uso dessa metodologia é desproporcional e materialmente inviável, pois desloca para o campo da habilitação uma variável que pertence à esfera da gestão interna e da estratégia executiva.

É plenamente aceitável que o edital atribua pontuação técnica às propostas que apresentem experiências anteriores estruturadas com base no PMBOK, desde que tal pontuação seja dentro dos critérios avaliativos da equipe proposta, já que as certificações da metodologia é atribuída aos profissionais e não a empresas. Contudo, tornar essa metodologia um requisito eliminatório compromete o princípio da ampla competitividade e tolhe a liberdade de concepção técnica, que deve ser justamente o espaço onde as empresas demonstram sua capacidade de propor soluções inovadoras e eficientes.

- BIM – Building Information Modeling

O que é e em que agrega: O BIM é um conjunto de tecnologias e processos que permite a modelagem e gestão de informações de um empreendimento ao longo de todo o seu ciclo de vida. Sua aplicação aumenta a precisão dos projetos e a integração entre disciplinas.

Por que não é requisito mínimo de habilitação (de forma irrestrita): Embora previsto em legislação federal (Decreto nº 10.306/2020), sua exigência deve ser calibrada ao escopo e à etapa do projeto. Não se admite, portanto, a imposição absoluta de atestado que demonstre experiência BIM para todos os casos, sob pena de ferir as disposições legais quanto a se exigir somente a parcela de maior relevância do objeto licitado.

- Planejamento Estratégico baseado em BSC – Balanced Scorecard

O que é e em que agrega: O BSC é uma metodologia para planejamento e monitoramento do desempenho organizacional com base em indicadores e perspectivas integradas (financeira, clientes, processos internos e aprendizado).

Por que não é requisito mínimo de habilitação: Trata-se de ferramenta administrativa voltada à gestão institucional, não diretamente relacionada à prestação de serviços técnicos operacionais. Sua exigência como experiência comprovada configura filtro artificial, que segrega indevidamente competidores qualificados.

Alternativas metodologicamente mais ajustadas ao setor público: Gestão por Diretrizes (Hoshin Kanri), com estrutura matricial e metas por área-fim; uso de painéis de indicadores integrados a contratos de desempenho; Modelos SWOT aplicados à engenharia com métricas quantitativas de sucesso.

B. DA INCONGRUÊNCIA ENTRE OS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO E AS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO

O edital prevê, corretamente, a avaliação técnica das propostas com base na metodologia e programa de trabalho (MPT), atribuindo a este quesito até 30

pontos no julgamento. Este critério visa aferir a capacidade das proponentes em apresentar soluções metodológicas adequadas ao objeto do contrato, permitindo que as licitantes demonstrem domínio técnico e capacidade inovadora dentro de um campo aberto à pluralidade de abordagens.

Contudo, verifica-se uma grave incongruência lógica e jurídica quando o próprio instrumento convocatório, em paralelo à previsão da MPT como elemento de pontuação qualitativa, impõe na fase de habilitação prévia – de forma eliminatória – a exigência de metodologias específicas como COSO, INTOSAI, ISO 31000, PMO (baseado em PMBOK), BIM, BSC e modelagem de processos organizacionais.

A exigência dessas metodologias na fase de habilitação subverte a lógica do julgamento por técnica e preço, pois antecipa e limita a discussão metodológica a modelos pré-definidos. Ao fazê-lo, neutraliza a efetividade do item "Metodologia e Programa de Trabalho" na proposta técnica, tornando-o um requisito pré-excludente e não um campo de diferenciação qualitativa entre as licitantes.

Mais ainda: o objeto do contrato não exige, como condição de viabilidade, a adoção obrigatória de tais metodologias. A escolha de frameworks metodológicos faz parte da estratégia da empresa licitante e deve ser avaliada quanto à sua coerência, aplicabilidade e potencial de geração de resultados – justamente no campo de pontuação técnica, e não como condição intransponível de admissibilidade de habilitação.

Tal vício configura restrição indevida à competitividade, pois impede que empresas altamente qualificadas, mas que utilizam abordagens distintas e igualmente eficazes, participem do certame. A adoção de um modelo técnico único como condição de habilitação é, por essência, forma de direcionamento.

Nesse contexto, é imperioso que todas as exigências metodológicas sejam transferidas para a fase de julgamento técnico, permitindo que se estabeleça concorrência leal, ampla e baseada na qualidade efetiva das soluções propostas, e não em critérios de exclusividade metodológica incompatíveis com a Lei nº 14.133/2021.

A condução de processos licitatórios deve se pautar pela rigorosa observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da isonomia e da ampla competitividade, pilares constitucionais e legais que informam toda a estrutura

normativa da contratação pública. Ao se exigir, na fase de habilitação, a comprovação de domínio e aplicação de metodologias específicas, o edital impugnado compromete frontalmente esses princípios, restringindo indevidamente o universo de potenciais proponentes e eliminando, de plano, soluções tecnicamente válidas que adotem abordagens distintas.

Mais grave ainda é a incoerência sistêmica evidenciada pela duplicidade de tratamento metodológico: ao mesmo tempo em que se estabelece pontuação técnica para a apresentação de uma metodologia no Programa de Trabalho (MPT), impõe-se, de forma antecipada e excludente, a adoção de determinadas abordagens como critério mínimo de habilitação. Trata-se de incongruência que nulifica a finalidade do julgamento técnico e revela descompasso com a lógica de um certame do tipo "técnica e preço", cujo objetivo é premiar a qualidade e inovação das propostas, e não a uniformidade prévia das experiências documentadas.

No campo específico das licitações, destaca-se A Lei nº 14.133/2021, que impõe o dever de garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sem comprometer a ampla competitividade. O art. 67, inciso I, exige que os critérios de habilitação técnica estejam limitados à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível com o objeto do contrato, vedando exigências desarrazoadas ou desproporcionais.

A exigência de comprovação de domínio de metodologias específicas – como COSO, INTOSAI, ISO 31000, PMO, BSC, BIM – **não se enquadra, sob nenhuma interpretação razoável, como parcela de maior relevância do objeto contratual**, tampouco como elemento essencial à comprovação da aptidão técnica mínima, conforme estipula o § 1º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021:

"§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."

Não obstante, o edital ultrapassa a razoabilidade — o que representa um gravíssimo entrave ao acesso de empresas competentes ao certame. A situação atinge o absurdo quando se constata que, mesmo uma empresa certificada, por exemplo, com ISO 31000, não será considerada habilitada caso tal certificação não conste expressamente em atestado técnico emitido por contratante. Em outras palavras: a competência técnica reconhecida por

entidades certificadoras de padrão internacional não basta; exige-se, arbitrariamente, que tal competência tenha sido utilizada em contrato anterior, de forma documentalmente comprovada, em linguagem específica.

Ademais, merece especial atenção o caso da metodologia baseada no PMI – Project Management Institute, cuja certificação, notadamente o PMP (Project Management Professional), é conferida exclusivamente a profissionais, e não às pessoas jurídicas. Portanto, mesmo que uma empresa mencione, em seus atestados de capacidade técnica, a aplicação de práticas fundamentadas no PMBOK, isso não significa, por si só, que a organização detenha domínio institucionalizado sobre a metodologia, uma vez que tal expertise reside no profissional certificado e não na estrutura corporativa como um todo. Nesse sentido, seria metodologicamente mais adequado – e juridicamente mais proporcional – que a exigência fosse direcionada à qualificação técnico-profissional dos membros da equipe, e não à empresa enquanto ente abstrato, especialmente quando se trata de metodologia que pressupõe certificação individual e pessoal.

Para agravar ainda mais o cenário, o edital exige o cumprimento cumulativo de todas essas metodologias. A exigência é peremptória: a empresa que não apresentar atestado para cada um dos itens será inabilitada. Ou seja, a habilitação técnica está condicionada não à aptidão para executar o objeto, mas à coincidência documental perfeita com um modelo metodológico específico, vedando a inovação, a pluralidade técnica e a concorrência aberta.

A retificação das cláusulas impugnadas não representa uma flexibilização temerária dos critérios técnicos, mas sim a sua adequação ao devido processo licitatório, preservando o espaço legítimo para que a qualificação técnica seja aferida no momento e pela via adequada — a proposta técnica, devidamente pontuada.

V. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O acolhimento da presente impugnação;

2. A imediata retificação do Edital de Concorrência Pública nº 104/2025 – GOINFRA, de modo a excluir da fase de habilitação técnica todas as exigências relacionadas a metodologias específicas (tais como COSO, INTOSAI, ISO 31000, PMBOK/PMI, BSC, BIM e reestruturação de processos organizacionais);
3. A transferência desses elementos para o campo de avaliação técnica, como parte da análise da Metodologia e Programa de Trabalho – MPT;
4. A republicação do edital, com reabertura de prazos, em caso de alteração substancial das exigências de habilitação.

Nestes termos, pede deferimento.



ANETRAMS – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ENGENHARIA CONSULTIVA DE
INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES E MEIO AMBIENTE