



Pregão Eletrônico nº 017/2025 – TJCE - Impugnação ao Edital

De Construtora Mendes Carneiro <cmendescarneiro@hotmail.com>

Data Ter, 26/8/2025 22:09

Para COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO TJCE <cpl.tjce@tjce.jus.br>

 1 anexo (435 KB)

Impugnação CMC - Edital TJ PE 017.2025.pdf;

Prezados,

Encaminhamos, em anexo, impugnação ao **Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025 (PROCESSO N. 8516305-69.2025.8.06.0000)**, considerando exigências que entendemos restritivas à competitividade do certame.

Ressaltamos que o protocolo se dá de forma tempestiva, nos termos do item 6.2 do Edital.

Permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais e aguardamos o devida confirmação de recebimento e análise.

Atenciosamente,

-

Maurício Magalhães
Coordenador Técnico



**AO SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ**

Referência: Pregão Eletrônico nº 017/2025
(Processo n. 8516305-69.2025.8.06.0000)

CONSTRUTORA MENDES CARNEIRO LTDA, regularmente inscrita no CNPJ nº 31.041.996/0001-07, com sede na Av. Santos Dumont, nº 6740, sala 610, Bairro Cocó, CEP 60.192-022, em Fortaleza-CE, vem apresentar, tempestivamente, **impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025**, na forma prevista em sua Cláusula 6ª, o que faz com amparo nas considerações jurídicas tecidas abaixo:

I – SINOPSE DA LICITAÇÃO

Por intermédio do Pregoeiro e sua equipe de apoio, designados pela Portaria nº 146/2022, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará tornou pública a informação que, em 1º de setembro de 2025, às 10h, serão recebidas propostas de preço e documentos de habilitação referentes a um Pregão Eletrônico, regido pela Lei nº 14.133/2021, cujo objeto consiste na “contratação de empresa especializada na prestação de serviços comuns de engenharia, em regime de empreitada por preço unitário e sem dedicação exclusiva de mão de obra”, para execução dos serviços, sob demanda, de manutenção predial preventiva e corretiva, bem como serviços comuns de engenharia de natureza

eventual, com fornecimento de todos os materiais, peças, equipamentos e mão de obra necessários, nas edificações sob responsabilidade do TJCE.

O Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025 estipula, ainda, que o procedimento será realizado sob critério de julgamento pelo maior desconto por lote, com modo de disputa aberto e fechado.

Conforme item 7.3 do Termo de Referência, os serviços demandados são os de manutenção preventiva programada e manutenção corretiva, bem como os eventuais de engenharia, de natureza comum, incluindo grupos de serviços como: a) demolições e retiradas; b) movimentação de terra; c) paredes e painéis; d) impermeabilização; e) cobertura; f) esquadrias e ferrugens; g) forros e isolamento termoacústico; h) pisos e pavimentação; j) revestimentos; k) louças, metais e acessórios sanitários; l) instalações hidrossanitárias; m) instalações elétricas e correlatas; n) pintura; e p) serviços diversos.

O escopo descrito acima foi subdividido em centenas de serviços específicos, a serem realizados em 13 lotes, distribuídos por área abrangente de municípios em que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará possui imóveis sob sua responsabilidade, que possuem valor estimado total de R\$ 35.840.008,61 (trinta e cinco milhões, oitocentos e quarenta mil, oito reais e sessenta e um centavos), conforme Anexo 2 ao Edital.

Entre as exigências de qualificação técnico-profissional estipuladas pelo Edital estão a apresentação de responsável técnico, registrado no CREA ou CAU, que possua experiência com a execução de serviços com características técnicas semelhantes às do objeto da licitação, atestadas por Certidões de Acervo Técnico – CAT.

Para atendimento a requisito de qualificação técnico-operacional, exige-se, por outro lado, que a licitante tenha executado serviços técnicos semelhantes ao objeto da licitação pelo prazo mínimo de 03 (três) anos, em períodos sucessivos ou não, com a vinculação a áreas mínimas que variam conforme os lotes:

5.6.1.2. Capacidade técnico-operacional: Para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, a licitante deverá apresentar os documentos exigidos neste item, observadas também as disposições constantes no item 20.5 do Anexo 1 deste Edital – Termo de Referência:

5.6.1.2.1. Atestado(s) que comprove(m) que a LICITANTE tenha executado, para órgão ou entidade da administração pública, direta ou indireta, federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, ou ainda para empresa privada, serviços de características técnicas similares às do objeto da presente licitação, conforme requisitos mínimos abaixo:

5.6.1.2.2. Comprovação de que o licitante tenha executado serviços similares ao objeto da licitação, em períodos sucessivos ou não, por um prazo mínimo de 3 (três) anos, para os todos os lotes.

5.6.1.2.3. Execução de serviços de manutenção predial, com área mínima de:

5.6.1.2.3.1. Lote 1 – 8.400 m²

- 5.6.1.2.3.2. Lote 2 – 5000 m²
- 5.6.1.2.3.3. Lote 3 – 5400 m²
- 5.6.1.2.3.4. Lote 4 – 6300 m²
- 5.6.1.2.3.5. Lote 5 – 9000 m²
- 5.6.1.2.3.6. Lote 6 – 3600 m²
- 5.6.1.2.3.7. Lote 7 – 5100 m²
- 5.6.1.2.3.8. Lote 8 – 2700 m²
- 5.6.1.2.3.9. Lote 9 – 3400 m²
- 5.6.1.2.3.10. Lote 10 – 3500 m²
- 5.6.1.2.3.11. Lote 11 – 3100 m²
- 5.6.1.2.3.12. Lote 12 – 39300 m²
- 5.6.1.2.3.13. Lote 13 – 22600 m²

[...]

5.6.1.2.6. As parcelas de maior relevância e/ou de valor significativo, para fins de exigência de atestados de capacidade técnica, foram definidas conforme o art. 67, §1º, da Lei 14.133/2021, considerando a necessidade de comprovação de experiência mínima compatível com o objeto contratado.

5.6.1.2.6.1. A exigência de execução de área mínima de serviços de manutenção predial e/ou serviços comuns de engenharia é fundamental para assegurar que a empresa licitante tenha expertise e porte suficientes para a adequada execução dos serviços previstos no contrato, sem prejudicar o caráter competitivo do certame. (grifo nosso)

Considerando, contudo, que o Item 2 do Termo de Referência estipula o prazo de vigência de 2 (dois) anos para a contratação, o qual é inferior ao prazo mínimo de 3 (três) anos exigido pelo subitem 5.6.1.2.2 do Edital, e que as exigências de qualificação técnico-operacional não incidiram sobre parcela dos serviços tecnicamente complexas e economicamente relevantes, mas sobre uma área determinada do objeto, como um todo, sem apresentar justificativa sobre as dimensões mencionadas, apresenta-se esta impugnação, voltada a afastar restrições à competitividade do certame licitatório.

II – TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO

Considerando que o item 6.1 do Edital estabelece que a impugnação ao Edital deve ser enviada ao Pregoeiro, até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abrir as propostas, e que a sessão foi marcada para o dia 1º de setembro de 2025, não resta dúvida sobre a tempestividade deste expediente, protocolado no dia 26 de agosto de 2025, em mensagem eletrônica (*e-mail*) dirigida ao endereço cpl.tjce@tjce.jus.br.

III – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME LICITATÓRIO PELO ITEM 5.6.1.2.2 DO EDITAL: DA IMPOSSIBILIDADE DE EXIGIR EXPERIÊNCIA PRÉVIA EM PRAZO SUPERIOR À VIGÊNCIA DA CONTRATAÇÃO.

Ao tratar sobre o dever geral de licitar, atribuído à Administração Pública Direta e Indireta, o Art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988 estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo que assegure igualdade de

condições aos concorrentes, que somente conterá exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à execução regular do objeto.

Tratando-se de determinação constitucional, sua observância é obrigatória a todos os atos de natureza infraconstitucional. Implica dizer que termos de referência, projetos básicos e editais de licitação devem prever somente as restrições necessárias à garantia do cumprimento das obrigações contratuais a serem firmadas. Luiz Claudio de Azevedo Chaves explica o efeito jurídico desse mandamento constitucional:

O Art. 37, XXI, da CRFB, entre outras premissas, limita as exigências de qualificação técnica (e também as de cunho econômico-financeiro) a apenas aquilo que for indispensável ao cumprimento das obrigações. Como se trata de comando constitucional, deve ser observado em todos os atos de natureza normativa infraconstitucional, o que inclui termos de referência, projetos básicos e executivos, e, principalmente, editais de licitação.

Por indispensáveis deve se entender o mínimo necessário. O gestor público não está livre para fixar os requisitos de qualificação técnica de acordo com seu próprio alvitre. A discricão estará limitada a esse comando constitucional¹. (grifo nosso)

Como os requisitos de qualificação técnica precisam coexistir com a busca pela proposta mais vantajosa, princípio maior da licitação, os órgãos de controle passaram a ser provocados acerca de exigências consideradas excessivas à execução do objeto, as quais restringem a competitividade de modo injustificado, em prejuízo ao alcance da melhor proposta pela Administração.

Pacificou-se o entendimento, inclusive acolhido pela Lei nº 14.133/2021, que as exigências de qualificação técnica devem recair sobre parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, conforme sua dimensão e complexidade, com possibilidade da previsão de experiência com execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços semelhantes. Este entendimento está expresso na Súmula 263 do Tribunal de Contas da União:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.
(Súmula 263, TCU, grifo nosso)

O Art. 67 da Lei nº 14.133/2021 previu uma única diferença, em seu § 1º, para permitir que as exigências de qualificação técnicas possam recair sobre as parcelas de maior relevância e/ou valor significativo do objeto do certame, assim compreendidas as

1 CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. *Como fixar os requisitos de qualificação técnica nas licitações da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 93.

que possuam valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado para a contratação.

Embora o § 5º do Art. 67, da Lei 14.133/2021, permita à Administração exigir dos licitantes prova da experiência com os serviços similares ao objeto da licitação, por um prazo mínimo não superior a 3 (três) anos, em se tratando de serviços contínuos, isso não significa autorização para exigir, indiscriminadamente, que qualquer certame cujo objeto consista em serviços contínuos possa fazê-lo. Trata-se, na verdade, de um **limite** ao prazo mínimo de experiência que a Administração pode exigir na hipótese de licitação de serviços contínuos.

Por isso mesmo, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente decidido, após a vigência da Lei 14.133/2021, que a exigir experiência mínima em prazo superior ao definido à vigência do contrato constitui irregularidade, capaz de impor restrição indevida à competitividade, a menos que seja fundamentada em aspectos como risco, complexidade ou outra particularidade que a torne indispensável à segurança voltada ao cumprimento de obrigações contratuais. Os precedentes abaixo ratificam isso:

Em licitações de serviços por postos de trabalho, **é irregular a exigência não justificada, para fins de comprovação da qualificação técnico-operacional, de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período mínimo de três anos** (Anexo VII-A, item 10.7, da IN Seges/MP 5/2017), **para contratação cuja vigência inicial não seja superior a doze meses**. (Acórdão 2585/2024-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, grifo nosso)

Em licitações de serviços continuados, para fins de qualificação técnico-operacional, **a exigência de experiência anterior mínima de três anos** (Anexo VII-A, itens 10.6, alínea b, e 10.6.1, da IN Seges/MPDG 5/2017), **lapso temporal em regra superior ao prazo inicial do contrato, deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios e na experiência pretérita do órgão contratante, que indiquem ser tal lapso indispensável para assegurar a prestação do serviço em conformidade com as necessidades específicas do órgão**, por força da sua essencialidade, quantitativo, risco, complexidade ou qualquer outra particularidade. (TCU, Acórdão 2076/2023-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, grifo nosso)

Para fins de qualificação técnico-operacional, **pode-se exigir comprovação de experiência mínima na execução de serviços continuados semelhantes ao objeto da contratação em lapso temporal superior ao prazo inicial do contrato, desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim o exijam, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada na experiência pretérita do órgão contratante e em estudos prévios à licitação**. (TCU, Acórdão 14951/2018-1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, grifo nosso)

Considerando que o Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025 tem como objeto a prestação de serviços comuns de engenharia, cujo escopo é a manutenção predial de unidades sob a responsabilidade do TJCE, e que o Item 2 de seu Termo de Referência

estipula a vigência de 2 (dois) anos para a contratação, fica clara a restrição indevida à competitividade do certame que o subitem 5.6.1.2.2 do Edital impõe, ao exigir 3 (três) anos como prazo mínimo de experiência dos licitantes na execução do objeto.

IV – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE DO CERTAME LICITATÓRIO PELOS ITENS 5.6.1.2.3 E 5.6.1.2.6.1 DO EDITAL: OBRIGATORIEDADE DAS EXIGÊNCIAS PARA A QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL RECAÍREM SOBRE AS PARCELAS DE SERVIÇO TECNICAMENTE COMPLEXAS E/OU ECONOMICAMENTE RELEVANTES.

Enquanto resposta preventiva ao risco de má execução do objeto pelo futuro contratado², a qualificação técnico-operacional deve ser demonstrada por certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, que revelem a capacidade da empresa licitante na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior ao objeto licitado.

Tais documentos, contudo, devem ser restritos às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, conforme mencionado, assim consideradas as que possuam valor igual ou superior a 4% do total estimado na contratação, com a admissão de quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) dessas parcelas, conforme previsão contida no Art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei 14.133/2021:

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

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que

2 Op. Cit. p. 96.

tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação.

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

Atendendo à determinação prevista pelo Art. 37, inciso XXI, da Constituição de 1988, a lógica jurídica por trás desses dispositivos é assegurar que exigências voltadas a aferir a qualificação técnica de licitantes tenham como objetivo dar segurança para a Administração sobre a capacidade do contratado executar o objeto, e não para impor restrição à competitividade esperada da licitação, o que afetaria a busca pela proposta mais vantajosa ao interesse público.

Anteriormente à vigência da Lei nº 14.133/2021, o Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento de que, além de financeiramente relevante, os serviços que sejam objeto de exigência de qualificação técnica devem demandar alguma *expertise* específica por parte do futuro contratado, sob pena de impor prejuízo à finalidade da restrição em obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública. Os precedentes abaixo ratificam a orientação consolidada há décadas por aquela Corte:

[...] 12. Impende frisar que a verificação de qualificação técnica não ofende o princípio da isonomia. Tanto é que o próprio Art. 37, XXI, da CF/1988, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, **autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** No entanto, o ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para Administração, **sem impor cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame.** 13. Por outras palavras, pode-se afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, **porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis.** Dessarte, **se a Administração,** em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, **reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos.** (Acórdão 877/2006-Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, grifo nosso)

[...] Ainda que, a meu ver, esteja autorizada a fixação de parâmetros quantitativos quando se tratar de comprovação técnico-operacional, **a exigência da Administração encontrará limites no princípio da razoabilidade, ex vi do disposto no Art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, que somente admite exigências de qualificação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Exigências desarrazoadas não podem ser legitimadas sob o argumento de que a Administração necessita de segurança maior do que a efetivamente necessária à execução do objeto a ser contratado, sob pena de ofensa ao texto constitucional, que, como frisei, autoriza apenas o mínimo de exigências, sempre alicerçadas em**

critérios razoáveis. (Decisão 592/2001-Plenário, Rel. Min. Guilherme Palmeira, grifo nosso)

A plataforma Jurisprudência Seleccionada, mantida pelo Tribunal de Contas da União, também apresenta centenas de precedentes sobre o tema, com data anterior e posterior à vigência da Lei nº 14.133/2021, dentre os quais transcrevemos 2 (dois) com maior pertinência ao que está sendo impugnado:

A exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, para fins de atestar a capacidade técnico-operacional, deve guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto e recair, simultaneamente, sobre as parcelas de maior relevância e valor significativo. Como regra, os quantitativos mínimos exigidos não devem ultrapassar 50% do previsto no orçamento base, salvo em condições especiais e devidamente justificadas no processo de licitação. (Acórdão 1251/2022-2ª Câmara, Rel. Min. André de Carvalho, grifo nosso)

Para comprovar a capacidade técnico-operacional das licitantes, guardada a proporção com a dimensão e a complexidade do objeto da licitação, podem-se exigir, desde que devidamente justificados, atestados de execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços similares, limitados, contudo, às parcelas de maior relevância e valor significativo. (Acórdão 1842/2013-Plenário, Rel. Min. Ana Arraes)

Aplicando as disposições legais e os precedentes dos órgãos de controle para o âmbito desta impugnação, fica constatada a irregularidade do item 5.6.1.2.3 do Edital, ao exigir que os licitantes comprovem experiência, de modo geral, com os serviços de manutenção predial, os quais não possuem relevância técnica e nem podem passar no filtro da materialidade financeira, por abranger o objeto do certame como um todo, e não parcelas do serviço essenciais ao cumprimento de obrigações contratuais futuras.

A restrição indevida à competitividade do certame também se evidencia pela vinculação do objeto da contratação, de modo abrangente, a uma grande extensão de área por lote, sem que haja particularidade técnica ou metodologia construtiva que a justifique enquanto filtro essencial na capacidade operativa dos licitantes, além de não viabilizar o controle sobre a regularidade dos quantitativos mínimos eleitos. A previsão implica, igualmente, no atendimento da exigência de habilitação apenas por empresas que já executem o serviço de manutenção predial em grandes áreas, em prejuízo para a busca por propostas potencialmente mais vantajosas ao TJCE, que outros licitantes são capazes de atender sem risco ao cumprimento de obrigações contratuais futuras.

V – PEDIDO

Ante o exposto, pugna-se **pelo recebimento desta impugnação**, considerando sua tempestividade, **e pelo seu provimento**, fundamentado no Art. 37, inciso XXI, da

Constituição Federal, no Art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, **para que o Edital do Pregão Eletrônico nº 017/2025:**

1. **seja revisto quanto à previsão contida no item 5.6.1.2.2, referente à exigência de experiência prévia com o objeto do certame por, no mínimo, 3 (três) anos, diante da sua desproporcionalidade, considerando que o prazo de vigência da futura contratação não é superior a 2 (dois) anos;**
2. **seja revisto quanto à previsão contida no item 5.6.1.2.3 e 5.6.1.2.6., referente à exigência de qualificação técnica recaindo sobre todo o objeto do certame, com vinculação a grandes áreas por lote, violando a exigência de que a prova de experiência pretérita recaia apenas sobre as parcelas relevantes do objeto, em prejuízo ao controle da regularidade dos critérios, de quantitativos eleitos e à ampla competitividade do certame.**

Por fim, em caso de não acolhimento da presente impugnação, solicita-se que os estudos técnicos que se prestem a embasar a manutenção das referidas exigências sejam disponibilizados aos licitantes.

Nesses termos,

Aguarda deferimento.

Fortaleza, 26 de agosto de 2025.

RAFAEL RANDAL
MOREIRA MENDES

CARNEIRO:05230238399

Assinado de forma digital por
RAFAEL RANDAL MOREIRA
MENDES CARNEIRO:05230238399
Dados: 2025.08.26 22:02:17 -03'00'

Rafael Randal Moreira Mendes Carneiro

Representante Legal

Construtora Mendes Carneiro LTDA