

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO TRIBUNAL DE
JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ - TJCE

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 010/2026

Processo Administrativo n.º 8501120-50.2025.8.06.0000

Data da Sessão Pública 15/05/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada na prestação de SERVIÇOS DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO, mediante LOCAÇÃO de SISTEMA DE VIDEOMONITORAMENTO, incluindo FORNECIMENTO, INSTALAÇÃO e MANUTENÇÃO PREVENTIVA e CORRETIVA, pelo período de 60 (SESSENTA) MESES, destinados a atender 238 PRÉDIOS do Poder Judiciário Cearense.

Thayná Caetano da Costa, brasileira, casada, residente e domiciliada na Rua Rondônia, n.º267, Vila Militar, Barueri/SP - CEP 06440-183, inscrita na OAB/SP n.º 498.358, CPF n.º 465.088.658-97, RG: 52.405.929-9, vem, respeitosamente, em causa própria e com fundamento no artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021 e do item 6 do edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico em epígrafe, promovido pelo **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez apresentada dentro do prazo legal previsto no artigo 164 da Lei n.º 14.133/2021 e nos termos do edital, razão pela qual deve ser conhecida e regularmente processada.

II. BREVE SÍNTESE DO OBJETO LICITADO

O presente certame tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de monitoramento eletrônico, mediante locação de sistema de videomonitoramento, incluindo fornecimento, instalação e manutenção preventiva e corretiva, pelo período de 60 (sessenta) meses, destinados ao atendimento de 238 prédios do Poder Judiciário Cearense.

Trata-se, portanto, de contratação de elevada relevância operacional, envolvendo solução integrada de videomonitoramento, fornecimento de equipamentos, software VMS, infraestrutura tecnológica, videowall, serviços continuados de suporte e manutenção, além de gerenciamento operacional distribuído.

Todavia, apesar da relevância do objeto, o edital contém exigências manifestamente restritivas, desproporcionais e juridicamente questionáveis, capazes de comprometer a competitividade do certame e restringir indevidamente a participação de empresas plenamente aptas à execução contratual.

As irregularidades identificadas concentram-se especialmente na vedação absoluta à participação de empresas reunidas em consórcio, na exigência de comprovação de experiência operacional vinculada à atuação em "municípios diversos" e "30 endereços distintos", bem como na ausência de clareza acerca da admissibilidade de atestados relacionados à implantação de infraestrutura tecnológica em edificações e complexos prediais.

Tais disposições afrontam diretamente os princípios da competitividade, isonomia, proporcionalidade, razoabilidade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

III. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

III.I. DA ILEGALIDADE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS REUNIDAS EM CONSÓRCIO

O item 3.2.9 do edital estabelece que não poderão participar da licitação pessoas jurídicas reunidas na forma de consórcio:

3.2. Não poderão disputar esta licitação direta ou indiretamente, os interessados:

3.2.1. aquele que não atenda às condições deste Edital e seu(s) anexo(s);

(...) 3.2.9. pessoas jurídicas reunidas na forma de consórcio, nos termos da justificativa apresentada no Anexo 1 deste Edital;

Referida vedação, entretanto, mostra-se manifestamente incompatível com a natureza e complexidade do objeto licitado.

Isso porque a contratação pretendida pela Administração envolve múltiplas especialidades técnicas e operacionais, abrangendo fornecimento de equipamentos, implantação de infraestrutura tecnológica, instalação de câmeras IP, configuração de software VMS, disponibilização de videowall, integração sistêmica, manutenção preventiva e corretiva, além de suporte técnico continuado durante o período de 60 meses.

Além disso, o objeto contempla atendimento distribuído em 238 prédios do Poder Judiciário Cearense, o que evidencia elevado grau de capilaridade operacional, mobilização logística e necessidade de estrutura técnica multidisciplinar.

Em cenários dessa natureza, a participação em consórcio constitui mecanismo legítimo de ampliação da competitividade, permitindo a conjugação de expertises complementares, capacidades técnicas distintas e compartilhamento de recursos operacionais.

A própria Lei nº 14.133/2021 reconhece a legitimidade da participação consorciada como instrumento apto a ampliar a competitividade e fomentar a participação de empresas especializadas, através do artigo 15:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio (...)

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve (...) compreender: (...) IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como (...) justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

Ademais, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJ-CE) e o Tribunal de Contas da União (TCU) possuem entendimento consolidado de que a vedação sem motivação concreta fere a competitividade:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. DECISÃO LIMINAR QUE DETERMINOU A SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA □ AFASTADO. VEDAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO □ NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. CRITÉRIO DE MEDIÇÃO DE VIAGEM UTILIZADO PARA PAGAMENTO DO SERVIÇO REALIZADO □ VIOLAÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. RECURSO DE AGRAVO INSTRUMENTO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA MANTIDA. A questão posta em análise cinge-se em verificar se estão presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar requerida pela parte agravada nos autos do Mandado de Segurança, no qual se impugna o Edital nº. 02/2022 de licitação na modalidade Concorrência Pública, que tem por objeto a contratação de empresa para execução dos serviços de coleta e transporte ao destino final de resíduos sólidos e de conservação e manutenção da limpeza de vias e logradouros públicos do município de Aracati/CE. Analisando as provas juntadas aos autos, verifica-se que a comissão de licitação respondeu a impugnação apresentada pela empresa, conforme documento às págs. 84/99, razão pela qual afasta-se o argumento de cerceamento do direito de defesa. Quanto a questão da vedação da participação de empresas em consórcio, a Lei de Licitação, no seu art. 33, demonstra a possibilidade de tal vedação, quando faculta a permissão de tais empresas. Contudo, esse artigo deve ser interpretado em consonância com o art. 50 da Lei nº 9.784/99, que impõe o dever de motivação dos atos administrativos que neguem ou limitem direitos ou interesses. Dessa maneira, a proibição de participação de empresas consorciadas, sem a devida justificativa, viola o caráter competitivo da licitação, pois limita possíveis concorrentes da concessão do serviço público sem que seja apresentado justificativa plausível por parte da administração pública. Em que pese a parte agravante ter tentado explicar o critério de medição em viagens para pagamentos pelos serviços contratados, conforme tabela presente nas págs. 87/88, tal critério de medida dificulta a apresentação de proposta pelas demais empresas licitantes e, por consequência, limita o caráter competitivo da licitação, razão pela qual mostra-se correta a decisão judicial que deferiu a medida liminar em favor da empresa recorrida. 6. Agravo de Instrumento conhecido e não provido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, ACORDAM os Desembargadores membros da 2ª Câmara de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por

unanimidade, em conhecer do Agravo de Instrumento para negar-lhe provimento, nos termos do voto do eminente Desembargador Relator. Fortaleza, 16 de novembro de 2022
DESEMBARGADOR RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS Relator
(TJ-CE - AI: 06282732920228060000 Aracati, Relator: RAIMUNDO NONATO SILVA SANTOS, Data de Julgamento: 16/11/2022, 2ª Câmara Direito Público, Data de Publicação: 16/11/2022)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PROGRAMA SEGUNDO TEMPO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS, COM VISTAS À AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESPORTIVOS. SOBREPREÇO NA ESTIMATIVA DOS PREÇOS MÁXIMOS, PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO INSUFICIENTE E FALTA DE MOTIVAÇÃO AO VEDAR A PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE EMPRESAS E AO APRECIAR RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. 1. A definição do valor máximo estimado para a licitação deve ser baseado em pesquisa de preços com amplitude suficiente para representar o mercado. 2. A decisão pela vedação de participação de consórcio de empresas, em certame licitatório, é discricionária, porém deve ser devidamente justificada em processo administrativo (TCU 03380020111, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 22/05/2012)

A vedação absoluta ao consórcio somente poderia subsistir mediante justificativa técnica robusta, específica e individualizada, demonstrando concretamente que a participação conjunta de empresas comprometeria a execução contratual ou colocaria em risco o interesse público.

Todavia, não se verifica no edital motivação técnica concreta capaz de justificar a restrição adotada.

A mera inserção genérica de justificativa no Termo de Referência não supre o dever de fundamentação qualificada exigido pela legislação e pela jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Ao impedir a participação de empresas reunidas em consórcio, o edital acaba restringindo artificialmente o universo de competidores, favorecendo apenas empresas já verticalizadas ou economicamente dominantes, em prejuízo da ampla disputa e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Importante destacar que a formação de consórcio não reduz a responsabilidade da futura contratada perante a Administração Pública, uma vez que a legislação já prevê

mecanismos específicos de responsabilização solidária entre as consorciadas.

Assim, não há qualquer justificativa plausível para impedir previamente a participação conjunta de empresas especializadas que, somadas, possuem plena capacidade de executar o objeto licitado.

A manutenção da cláusula impugnada representa evidente restrição indevida à competitividade, em afronta direta aos princípios previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, requer-se a exclusão da vedação constante do item 3.2.9 do edital, permitindo-se a participação de empresas reunidas em consórcio.

III.II. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE ATUAÇÃO EM "MUNICÍPIOS DIVERSOS" E "30 ENDEREÇOS DISTINTOS"

O item 5.5.7.1 do edital estabelece que os atestados técnico-operacionais deverão comprovar prestação de serviços contínuos de suporte técnico e manutenção preventiva e corretiva de solução de videomonitoramento, por período mínimo de 12 meses, abrangendo "no mínimo 30 endereços distintos, localizados em municípios diversos":

5.5.5. Técnico-Operacional

(...) 5.5.7.1. Prestação de serviços de suporte técnico e manutenção preventiva e corretiva de solução de videomonitoramento, de forma contínua, por período mínimo de 12 (doze) meses, abrangendo, no mínimo, 30 (trinta) endereços distintos, localizados em municípios diversos, de modo a comprovar a capacidade de mobilização de equipes e gestão remota. A soma de atestados é admitida exclusivamente para fins de comprovação da quantidade de endereços e municípios, desde que executados de forma concomitante;

A exigência em questão extrapola os limites legalmente admitidos para fins de qualificação técnico-operacional e acaba criando critério artificial de habilitação dissociado da efetiva complexidade técnica do objeto.

Isso porque a aptidão operacional da licitante deve ser aferida a partir da compatibilidade técnica entre os serviços anteriormente executados e o objeto licitado, não

sendo juridicamente admissível a imposição de critérios geográficos ou territoriais sem demonstração concreta de indispensabilidade.

A circunstância de determinado contrato ter sido executado em municípios distintos não representa, por si só, maior complexidade operacional ou superior capacidade técnica.

Na prática, o edital acaba privilegiando empresas que, por mera circunstância contratual anterior, executaram serviços pulverizados geograficamente, ainda que em estruturas menores ou tecnicamente menos complexas.

Por outro lado, empresas que executam operações robustas, integradas e altamente complexas em grandes estruturas centralizadas acabam sendo indevidamente prejudicadas pela redação editalícia.

É perfeitamente possível, por exemplo, que determinada empresa possua ampla experiência na operação de sistemas integrados de videomonitoramento em aeroportos, hospitais, universidades, parques industriais, condomínios corporativos, centros logísticos ou complexos administrativos compostos por dezenas ou centenas de câmeras, servidores, softwares integrados e videowalls, sem que tais operações estejam formalmente distribuídas em "municípios diversos".

Ainda assim, referida experiência pode ser técnica e operacionalmente muito mais relevante do que contratos fragmentados territorialmente.

O mesmo vício se verifica na exigência de "30 endereços distintos".

A quantidade de endereços não constitui parâmetro técnico absoluto de complexidade operacional.

A Administração não apresentou qualquer estudo técnico demonstrando por qual razão exatamente o quantitativo de "30 endereços" seria indispensável para assegurar a execução adequada do objeto.

Na forma como redigida, a exigência cria limitação arbitrária e desproporcional, sem vinculação objetiva à efetiva capacidade operacional da futura contratada.

Cumpre destacar que o próprio edital já exige comprovação de experiência em implantação e operação de sistemas integrados de videomonitoramento, fornecimento e instalação de câmeras IP, software VMS, servidores, infraestrutura de rede e videowall.

As referidas exigências já são plenamente suficientes para demonstrar a aptidão técnica das licitantes.

A inclusão adicional de requisito territorial e quantitativo específico acaba apenas reduzindo indevidamente a competitividade do certame.

A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União estabelece que exigências de qualificação técnica devem restringir-se ao estritamente necessário à garantia da execução contratual, sendo vedadas cláusulas excessivas, desproporcionais ou sem justificativa técnica adequada:

DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONCORRÊNCIA PROMOVIDA PELO SENAC/SP PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE TÍTULOS VENCIDOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. É lícita a exigência de atestados de capacidade técnica para fins de qualificação técnica que contemplem a execução de serviços similares aos licitados, em quantidade compatível com o objeto e com a complexidade dos serviços demandados (TCU 02837820113, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 09/11/2011)

Nesse sentido, ao tratar da principiologia da contratação pública na Lei nº 14.133/2021, Bruno Santana observa que os princípios licitatórios devem ser interpretados de forma conjunta e ponderada, de modo que nenhum deles elimine o outro. Segundo o autor, ainda que determinadas exigências possam restringir algum grau de competitividade, tal restrição somente será legítima quando preservada a efetiva disputa, observadas a razoabilidade, a proporcionalidade, a isonomia e a busca pela proposta mais vantajosa. O autor adverte, ainda, que o detalhamento excessivo do objeto pode reduzir indevidamente a competição, prejudicar a obtenção de melhores preços e comprometer a seleção da proposta mais vantajosa¹.

¹ Lei nova ou lei velha: qual aplicar... Digno de nota é a preocupação do decreto em alertar o servidor acerca do princípio da competitividade. É nítido, neste ponto, um aparente conflito entre duas normas: princípio do desenvolvimento sustentável x

A exigência afronta os princípios da **competitividade** e **proporcionalidade** previstos no Art. 5º da Nova Lei de Licitações:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No presente caso, não há demonstração concreta de que a execução do objeto dependa necessariamente da comprovação prévia de atuação em municípios distintos ou em exatamente 30 endereços diversos.

Dessa forma, requer-se a retificação do item 5.5.7.1 do edital, com exclusão das expressões "30 endereços distintos" e "municípios diversos", permitindo-se a comprovação da experiência operacional mediante contratos compatíveis em natureza, porte, volume e complexidade técnica.

princípio da competitividade. Qual deve prevalecer? Depende. Não há resposta pronta. O decreto não o disse. Ele só alertou que ambos devem ser observados. Dessa forma, um fará o contraponto ou outro. É, no caso prático, com o processo em mãos, que você irá ponderar o quanto cada um deles será respeitado. O que se sabe, da leitura do artigo, é que um não pode eliminar o outro. Por exemplo, não será possível estabelecer uma licitação com perfeitos critérios de sustentabilidade, mas que direcione a contratação a uma só empresa ou, quiçá, algumas poucas. A depender do objeto e do mercado que o oferta, a participação de quatro ou cinco interessadas pode ser flagrante restrição competitiva. Em outros lugares, não. Varia em cada caso. Mas, professor, eu posso ou não posso restringir a competição em face do desenvolvimento sustentável? Pode, mas com cuidado. A norma fala em resguardar o caráter competitivo. Isso quer dizer que ele deve existir. A medida de restrição à competitividade em face da promoção do desenvolvimento sustentável vai depender da razoabilidade e proporcionalidade de suas escolhas, conforme o objeto, o mercado, a necessidade do órgão, e outros. Então, é possível restringir a competitividade, mas num grau que se mantenha efetiva disputa, em nome, inclusive, da isonomia e da busca pelo resultado mais vantajoso. Está vendo como os princípios andam juntos e, às vezes, embolados uns nos outros? A situação específica e a ponderação dos valores envolvidos ditarão qual o caminho a ser seguido. Veja. Detalhar demais o objeto seja por critério de sustentabilidade ou não pode reduzir a competição, o que não gera significativa redução de preços e, conseqüentemente, repercute na obtenção da proposta mais vantajosa. Tudo isso tem de ser analisado ao mesmo tempo (SANTANA, Bruno. Capítulo 5 - A Nova Lei de Licitações: Aplicação, Princípios e Algumas Novidades In: SANTANA, Bruno. Mínimo para Você Entender Licitações e Contratos - Volume 1 - 3ª Ed. - 2022. Editora Lumen Juris. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/minimo-para-voce-entender-licitacoes-e-contratos-volume-1-3-ed-2022/5836241631>. Acesso em: 12 de Maio de 2026.)

III.III. DA AUSÊNCIA DE CLAREZA QUANTO À ACEITAÇÃO DE ATESTADOS RELACIONADOS À IMPLANTAÇÃO DE INFRAESTRUTURA PREDIAL E TECNOLÓGICA

Outro ponto que merece esclarecimento diz respeito à ausência de clareza acerca da admissibilidade de atestados oriundos de contratos de implantação tecnológica vinculados à construção, modernização ou infraestrutura predial.

O edital não esclarece de forma objetiva se serão admitidos atestados relacionados à implantação de sistemas de videomonitoramento, redes, cabeamento estruturado, videowall, servidores e infraestrutura tecnológica executados em contratos de engenharia, retrofit, automação predial, modernização de edificações ou implantação de infraestrutura integrada.

A ausência de definição clara gera insegurança jurídica aos licitantes e amplia excessivamente a subjetividade da fase de habilitação.

Isso porque inúmeros contratos de construção e modernização predial contemplam exatamente os mesmos serviços técnicos exigidos no presente certame, envolvendo instalação de câmeras IP, integração de sistemas de segurança, configuração de softwares de monitoramento, implantação de infraestrutura de rede, salas de monitoramento e videowall.

Sob o ponto de vista técnico-operacional, não há distinção relevante entre a implantação dessas soluções em contrato autônomo de videomonitoramento ou em contrato integrado de construção e infraestrutura predial.

O que efetivamente deve ser analisado é a compatibilidade técnica dos serviços executados, e não a nomenclatura formal do contrato originário.

Entretanto, diante da redação atual do edital, permanece dúvida objetiva acerca da aceitação desses documentos, o que pode gerar interpretações restritivas futuras e comprometer a isonomia entre os licitantes.

A Administração Pública possui o dever de estabelecer critérios objetivos, claros e transparentes, especialmente em matéria de habilitação técnica, evitando

subjetividade excessiva ou margens interpretativas capazes de comprometer a segurança jurídica do certame.

A Administração deve priorizar a natureza do serviço executado em detrimento da nomenclatura do contrato original. A recusa de atestados tecnicamente compatíveis configura formalismo excessivo.

Diante disso, requer-se esclarecimento formal e expresso no sentido de que serão admitidos atestados oriundos de contratos de implantação, construção, retrofit, modernização ou infraestrutura predial, desde que comprovem a execução de serviços tecnicamente compatíveis com o objeto licitado.

IV. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer-se o recebimento e conhecimento da presente impugnação, para que sejam acolhidos os pedidos formulados, promovendo-se a retificação do edital a fim de excluir a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio.

Requer-se, ainda, a retificação do item 5.5.7.1, com exclusão das exigências relacionadas à comprovação de atuação em "30 endereços distintos" e "municípios diversos".

Requer-se também esclarecimento formal e expresso acerca da admissibilidade de atestados oriundos de contratos de construção, retrofit, modernização ou infraestrutura predial que contemplem implantação de sistemas de videomonitoramento, redes, videowall, servidores e soluções tecnológicas compatíveis com o objeto licitado.

Por fim, requer-se a republicação do edital e reabertura integral dos prazos legais, caso as alterações promovidas impactem a formulação das propostas e a habilitação das licitantes.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo/SP para Fortaleza/CE, data do protocolo.



Documento assinado digitalmente
THAYNA CAETANO DA COSTA
Data: 12/05/2026 16:21:46-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Thayná Caetano da Costa


OAB/SP 498.358



Documento Principal

Anverso - 24/11/2023

INSCRIÇÃO
498358



ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL
CONSELHO SECCIONAL DE SÃO PAULO
IDENTIDADE DE ADVOGADA

NOME
THAYNÁ CAETANO DA COSTA

FILIAÇÃO
GERALDO DONIZETE DA COSTA
VERA LUCIA CAETANO TELINE

NATURALIDADE
OSASCO - SP

RG
52.405.929-9 - SSPSP

DATA DE NASCIMENTO
28/01/1997

CPF
465.088.658-97

EXPEDIDO EM
24/11/2023

Maria Patrícia Vanzolini Figueiredo

MARIA PATRICIA VANZOLINI FIGUEIREDO
PRESIDENTE

