À ILUSTRÍSSIMA SENHORA AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA – DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAL

Pregão Eletrônico nº 123/2026 – Edital nº 149/2026 (plataforma BBMNET)

Processo Administrativo nº 118135/2026

EMENTA: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 123/2026 – MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA. LOTE ÚNICO DE SERVIÇOS DIVISÍVEIS. GARANTIA DE PROPOSTA SEM MOTIVAÇÃO, CUMULADA COM GARANTIA DE EXECUÇÃO SOBRE O VALOR TOTAL. LICENCIAMENTO NA SUSEP ESTRANHO AO OBJETO. ATESTADOS EM QUANTIDADE INTEGRAL E REGISTRADOS NO CREA. REGISTRO EM CONSELHO ALHEIO AO SERVIÇO PREPONDERANTE. ÍNDICE SEM JUSTIFICATIVA. COBRANÇA DESDE O PRIMEIRO MÊS INCOMPATÍVEL COM OS PRAZOS DE INSTALAÇÃO. BASES CONTRADITÓRIAS DO CAPITAL MÍNIMO. NORMAS TÉCNICAS E DE TRÂNSITO SUPERADAS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 9º, I, 18, § 1º, VIII, 47, 58, 66, 67, § 2º, 69, § 5º, E 98, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 14.133/2021.

1. Impugnação tempestiva ao edital do Pregão Eletrônico nº 123/2026, serviços de engenharia de tráfego e videomonitoramento em lote único de 60 meses.
2. A reunião, em lote único, de videomonitoramento, fiscalização eletrônica, processamento de multas e painéis para quatro secretarias, sem justificativa no processo, viola o parcelamento obrigatório (arts. 18, § 1º, VIII, e 47 da Lei nº 14.133/2021; Súmula nº 247 do TCU).
3. A garantia de proposta de R$ 127.407,97, sem motivação e somada à garantia de execução de 5% sobre o valor de 60 meses, cria barreira financeira à participação (arts. 9º, I, 58 e 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).
4. O licenciamento na SUSEP, os atestados de 100% do quantitativo registrados no CREA, o registro da licitante no CREA ou no CFT para objeto preponderantemente de tecnologia, o grau de endividamento de 0,50, a cobrança desde o primeiro mês de equipamentos com prazo de instalação maior, as bases contraditórias do capital mínimo e as normas técnicas e de trânsito superadas excedem os arts. 9º, I, 66, 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021.
5. Pedido de parcelamento do objeto, de supressão e retificação dos itens, com republicação do edital e reabertura do prazo de propostas.

VTECH CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 40.538.289/0001-11, com sede na Rua Vigário Tenório, nº 105, sala 104, Caixa Postal nº 120, bairro do Recife, Recife/PE, CEP 50.030-010, neste ato representada nos termos do seu contrato social, empresa interessada em participar do certame em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 11.1 do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

ao Edital do Pregão Eletrônico nº 123/2026 (Edital nº 149/2026), promovido pelo Município de Hortolândia por meio da Secretaria Municipal de Administração e Gestão de Pessoal, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de consultoria, planejamento, gerenciamento, operação, manutenção, suporte, implantação e supervisão de soluções de engenharia de tráfego e videomonitoramento, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DA TEMPESTIVIDADE.

O Edital designou a abertura da sessão pública para o dia 9 de novembro de 2026, às 8h30, horário de Brasília (Edital, capa, p. 2; item 6.1, p. 12). O item 11.1 do Edital (p. 30) reproduz o art. 164 da Lei nº 14.133/2021: qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital ou solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Contados regressivamente os dias úteis anteriores à abertura – 6 de novembro (sexta-feira), 5 de novembro (quinta-feira) e 4 de novembro de 2026 (quarta-feira) –, o terceiro dia útil anterior à sessão pública é 4 de novembro de 2026. A presente impugnação é protocolada em 4 de novembro de 2026, pelo e-mail licitacao@hortolandia.sp.gov.br e pelo sistema BBMNet, canais previstos no item 11.3 do Edital (p. 30), e é, portanto, tempestiva.

A Lei nº 14.133/2021 submete o processo licitatório aos princípios da competitividade, da isonomia, da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e fixa, entre os seus objetivos, o tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição, como dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...] II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; [...]

Para assegurar esses objetivos, o art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam o caráter competitivo da licitação ou que sejam impertinentes ao objeto:

> Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; [...] c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato; [...]

É à luz desses comandos que os itens impugnados a seguir devem ser examinados: cada um deles define a forma de disputa ou cria, para a habilitação ou para a contratação, uma exigência que a lei não autoriza ou

que a lei limita, e cada um deles reduz, sem justificativa, o número de empresas aptas a disputar um contrato de R$ 95.428.484,01.

2. DO AGRUPAMENTO EM LOTE ÚNICO DE SERVIÇOS DIVISÍVEIS (ITEM 1.2 DO EDITAL; ITENS 2.5 E 6.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

O item 1.2 do Edital (p. 3) reúne todo o objeto em um único lote e obriga o licitante a cotar a totalidade dos itens:

> 1.2. A licitação será realizada em lote único, formados por 4 itens, conforme tabela constante no Termo de Referência, devendo o licitante oferecer proposta para todos os itens que o compõem.

Os quatro itens correspondem a quatro demandas orçamentárias distintas, cada qual com valor e dotação próprios: Secretaria de Mobilidade Urbana (item 1, R$ 43.990.263,12), Secretaria de Saúde (item 2, R$ 10.596.032,17), Secretaria de Educação (item 3, R$ 18.628.661,58) e Secretaria de Mobilidade Urbana – CIP (item 4, R$ 22.213.527,14), que somam R$ 95.428.484,01 (Termo de Referência, item 2.5, p. 33-34). O item 6.1 do Termo de Referência (p. 38) registra que a contratação "oferece serviços para diferentes pastas da administração" e distribui a despesa em quatro dotações. O próprio instrumento convocatório, portanto, identifica demandas autônomas, que podem ser licitadas e adjudicadas separadamente.

Além da divisão por secretaria, a solução licitada agrega serviços de naturezas técnicas distintas, prestados por segmentos diferentes do mercado. O Anexo B (p. 263-265) reúne, em treze grupos, o centro de operações e o videomonitoramento com câmeras PTZ e fixas, o reconhecimento facial com interligação a bases do judiciário e de forças policiais, a fiscalização eletrônica de velocidade e de avanço semafórico com OCR, a cerca eletrônica, os painéis de mensagens variáveis, os talonários eletrônicos para lavratura de autos de infração, o sistema de processamento e gestão de multas, JARI e atendimento ao público e o sistema integrador. Os equipamentos de fiscalização eletrônica dependem de aferição pelo órgão metrológico (Termo de Referência, item 5.7, p. 37), regime estranho às câmeras de videomonitoramento; o processamento de multas e o apoio ao julgamento de recursos pela JARI são serviços de software e de apoio administrativo, que nada têm de engenharia de tráfego. Cada uma dessas parcelas tem fornecedores especializados próprios, e o lote único os obriga a reunir tudo em uma só proposta.

A Lei nº 14.133/2021 erige o parcelamento a princípio das licitações de serviços e impõe à Administração, na sua aplicação, o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...] II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. § 1º Na aplicação do princípio do

> parcelamento deverão ser considerados: I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O parcelamento é a regra, e a sua não adoção é exceção que depende de motivação no estudo técnico preliminar, ao qual a lei atribui o registro das "justificativas para o parcelamento ou não da contratação" (art. 18, § 1º, VIII, da Lei nº 14.133/2021). O Edital e o Termo de Referência não apresentam justificativa alguma para o lote único. O único registro do Termo de Referência sobre o tema está no item 4.1 (p. 35-36), que afasta a cota reservada às microempresas e empresas de pequeno porte por se tratar de serviço, sem examinar a divisibilidade do objeto — que o próprio item 2.5 reconhece ao fracioná-lo em quatro itens de valores autônomos.

O Tribunal de Contas da União consolidou a matéria na Súmula nº 247, que torna obrigatória, nos editais cujo objeto seja divisível, "a admissão da adjudicação por item e não por preço global", ressalvados apenas o prejuízo ao conjunto e a perda de economia de escala, e que determina a adequação das exigências de habilitação a essa divisibilidade. O ônus de demonstrar a exceção é da Administração. Segundo o enunciado da Jurisprudência Selecionada do TCU relativo ao Acórdão nº 2.529/2021-Plenário, "incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação" não restringe indevidamente a competitividade e gera ganhos à Administração; e, no relatório do Acórdão nº 1.695/2011-Plenário, a unidade técnica registrou que "a decisão do administrador em parcelar ou não uma contratação deve ser obrigatoriamente precedida de estudos técnicos".

Sob a lei nova, o entendimento se manteve. No Acórdão nº 791/2024-Plenário, o Tribunal deu ciência ao órgão licitante da irregularidade consistente na "ausência de justificativas adequadas no estudo técnico preliminar da contratação" quanto à inviabilidade do parcelamento, por afronta à Súmula nº 247 e aos arts. 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021. Aqui, do mesmo modo, a Administração reuniu parcelas divisíveis em contratação única sem demonstrar, no processo, a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica da divisão.

O efeito restritivo é concreto. O lote único eleva todas as exigências de habilitação ao conjunto: a licitante precisa comprovar experiência simultânea em servidores de videomonitoramento, câmeras, sistemas integradores e fiscalização eletrônica com OCR (item 8.14.1, p. 23-24), recolher garantia de proposta calculada sobre o objeto inteiro (item 4.12.1, p. 9) e demonstrar patrimônio líquido proporcional ao valor global (item 8.13.2, p. 22). A empresa especializada em uma das parcelas — o fornecedor de equipamentos de fiscalização eletrônica, a integradora de videomonitoramento, a desenvolvedora do sistema de processamento de multas

— fica excluída ou depende de consórcio, e o mercado se concentra nos poucos grupos capazes de ofertar todo o pacote, exatamente o resultado que o art. 47, § 1º, III, da Lei nº 14.133/2021 manda evitar.

O item 1.2 do Edital viola, portanto, os arts. 18, § 1º, VIII, e 47, II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 247 do TCU. O objeto deve ser dividido em lotes segundo a natureza dos serviços — ao menos (a) centro de operações, videomonitoramento e reconhecimento facial; (b) fiscalização eletrônica e cerca eletrônica; (c) talonário eletrônico e processamento de multas, JARI e atendimento ao público; e (d) painéis de mensagens variáveis, agrupadas as demais parcelas por afinidade técnica —, com exigências de habilitação proporcionais a cada lote, ou deve ser admitida a adjudicação por item; sucessivamente, deve ser publicado o estudo técnico preliminar com a justificativa técnica e econômica do lote único, reabrindo-se o prazo de propostas.

3. DA GARANTIA DE PROPOSTA SEM MOTIVAÇÃO E SOMADA ÀS DEMAIS GARANTIAS (ITENS 4.12 E 8.10 DO EDITAL; ITEM 8.9 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

O item 4.12 do Edital (p. 9) condiciona a participação ao recolhimento prévio de garantia de proposta, sob pena de inabilitação, e o item 8.10 (p. 21) determina que o comprovante seja examinado antes dos documentos de habilitação:

> 4.12. No momento em que declarar que cumpre a exigência de garantia licitante deverá, sob pena de inabilitação, juntar comprovante de prestação de Garantia de Participação (Garantia de Proposta), através do botão “Anexar documento”, nos seguintes termos:
> 4.12.1. A prestação da garantia de proposta, que trata o art. 58 da Lei nº 14.133/2021, no valor equivalente a 1% do valor estimado para o primeiro ano de contratação, sendo o valor da garantia: a) R$ 127.407,97 (cento e vinte e sete mil quatrocentos e sete reais e noventa e sete centavos).

A garantia de proposta é faculdade da Administração, não imposição legal. O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 a admite como requisito de pré-habilitação, até o limite de 1% do valor estimado:

> Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. [...]

Como toda faculdade que reduz o universo de licitantes, a exigência depende de motivação no processo, que identifique o risco concreto que ela pretende cobrir, sob os princípios da motivação, da competitividade e da proporcionalidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021). O Termo de Referência não traz essa motivação. O seu item 8.9 (p. 42) limita-se a declarar a exigência e a afirmar que “este critério atende a recomendação da súmula n°

37 do TCE-SP". A súmula invocada, porém, não recomenda a exigência de garantia; apenas fixa a base de cálculo dos percentuais quando a Administração decide exigi-la. É o seu enunciado:

> Súmula nº 37 – Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses.

A súmula pressupõe a decisão de exigir a garantia; não a justifica. Ao tomar a regra sobre como calcular a garantia como se fosse a razão para exigi-la, a Administração deixou o processo sem a motivação que a lei requer.

A falta de motivação pesa mais porque a garantia de proposta não está sozinha. O Edital soma, para o mesmo objeto, (a) a garantia de proposta de R$ 127.407,97 (item 4.12.1, p. 9); (b) capital ou patrimônio líquido mínimo de 10% do valor estimado para 12 meses (item 8.13.2, p. 22); (c) índices de liquidez e grau de endividamento máximo de 0,50 (item 8.13.3, alínea c, p. 23); (d) garantia de execução de 5% do valor total do contrato de 60 meses (cláusula 11.1 da Minuta, p. 325), equivalente a R$ 4.771.424,20 sobre o valor estimado; e (e) garantia adicional para propostas inferiores a 85% do valor orçado (cláusula 11.2 da Minuta, p. 325). Isoladamente, cada camada poderia caber na lei; somadas, sem nenhuma justificativa de risco, imobilizam capital do licitante antes mesmo da disputa de lances e funcionam como barreira financeira de entrada, vedada pelo art. 9º, I, a, da Lei nº 14.133/2021.

O Tribunal de Contas da União já reconheceu que a garantia de proposta mal dimensionada restringe a competição. Segundo o enunciado da Jurisprudência Selecionada do TCU relativo ao Acórdão nº 804/2016-Plenário, "constitui restrição indevida à competitividade da licitação a exigência de garantia da proposta em percentual" incidente sobre o valor de todo o conjunto licitado, e não sobre cada parcela disputada. Ali, como aqui, a base da garantia era a soma de objetos que poderiam ser disputados separadamente: o lote único impugnado na seção anterior faz a garantia de proposta incidir sobre as quatro secretarias e sobre todos os subsistemas, de modo que a empresa apta a executar apenas uma parcela precisa garantir o todo.

A exigência dos itens 4.4.6, 4.12 e 8.10 do Edital e do item 8.9 do Termo de Referência deve, por isso, ser suprimida ou, sucessivamente, motivada no processo, com a publicação da justificativa de risco que a ampara, e recalculada sobre o valor de cada lote resultante do parcelamento. A garantia de execução, por sua vez, foi dimensionada sobre base que a lei não admite, como se demonstra a seguir.

4. DA GARANTIA CONTRATUAL CALCULADA SOBRE O VALOR TOTAL DO CONTRATO (ITEM 3.2 DO EDITAL; CLÁUSULA 11.1 DA MINUTA).

A cláusula 11.1 da Minuta do Contrato (p. 325), à qual remete o item 3.2 do Edital (p. 6-7), dimensiona a garantia de execução:

> 11.1. A contratação conta com garantia de execução, [...] em valor correspondente a 5% (cinco por cento) do valor total do contrato.

O contrato é de serviço contínuo com vigência de 5 anos (Edital, item 3.1, p. 6; Termo de Referência, item 5.1, p. 36) e valor total estimado de R$ 95.428.484,01 (Termo de Referência, item 2.5, p. 34). Calculada sobre o valor total, a garantia alcança R$ 4.771.424,20. Calculada sobre o valor anual, como a lei determina para os contratos contínuos com vigência superior a um ano, fica em R$ 1.042.317,58 sobre o ano pleno. O art. 98 da Lei nº 14.133/2021 é expresso:

> Art. 98. Nas contratações de obras, serviços e fornecimentos, a garantia poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. Parágrafo único. Nas contratações de serviços e fornecimentos contínuos com vigência superior a 1 (um) ano, assim como nas subsequentes prorrogações, será utilizado o valor anual do contrato para definição e aplicação dos percentuais previstos no caput deste artigo.

A minuta aplica o percentual à base errada e mais que quadruplica o custo da garantia, sem a análise de complexidade e de riscos que a lei exige até para a majoração do percentual dentro do limite legal. O Tribunal de Contas da União, em licitação de obra de autarquia paulista, reputou irregular o arranjo de garantias que extrapolava o teto do art. 98 da Lei nº 14.133/2021 sem motivação; ali o excesso vinha da cumulação de garantias, aqui vem da base de cálculo, mas o fundamento é o mesmo: o teto do art. 98 da Lei nº 14.133/2021 é legal, e a Administração não pode ultrapassá-lo por via indireta. A ementa do julgado é a seguinte:

> DENÚNCIAS E REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONTRATAÇÃO SEMI-INTEGRADA PARA CONSTRUÇÃO DE NOVA SEDE. INSUFICIÊNCIA DOS ELEMENTOS TÉCNICOS DO PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE SONDAGENS GEOTÉCNICAS. ORÇAMENTO ESTIMADO SEM MEMÓRIAS DE CÁLCULO E SEM COMPOSIÇÕES DE CUSTOS UNITÁRIOS. RESERVA DE CONTINGÊNCIA SEM METODOLOGIA DEMONSTRADA. ARRANJO DE GARANTIAS E SEGUROS SEM ADEQUADA CORRELAÇÃO COM A MATRIZ DE RISCOS. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE GARANTIAS DE EXECUÇÃO CONTRATUAL. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DO CERTAME. CIÊNCIA.

> ARQUIVAMENTO. (TCU – TC 016.878/2025-6, Denúncia, Acórdão nº 1.513/2026, Plenário, Rel. Min. Jhonatan de Jesus, Data da sessão: 10/06/2026).

No voto condutor, o relator assentou:

> 26. Dessa forma, ao cumular tais obrigações, a Administração extrapola o teto legal estabelecido no art. 98, prática que não apenas viola o princípio da legalidade, mas também impõe ônus desproporcional ao particular, onerando indevidamente o ajuste com vistas a mitigar, por vias redundantes, o risco de inadimplemento contratual. 27. Ademais, ainda que se admitisse a exigência de garantia no percentual de 10%, seria indispensável motivação específica, fundada na complexidade técnica do objeto e nos riscos concretamente identificados na matriz de riscos, o que não se verificou no caso.

A cláusula 11.1 da Minuta deve ser retificada para fixar a garantia em 5% do valor anual do contrato, nos termos do art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, ajustando-se, pela mesma razão, o item 3.2 do Edital.

5. DA COBRANÇA, DESDE O PRIMEIRO MÊS, DE EQUIPAMENTOS COM PRAZO DE INSTALAÇÃO DE ATÉ 90 E 120 DIAS (ITENS 5.3 E 5.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA; ANEXO F).

O item 5.3 do Termo de Referência (p. 36) fixa os prazos máximos de instalação de cada sistema: até 30 dias para o talonário eletrônico e o sistema de multas (itens 8 e 9), até 90 dias para o sistema de fiscalização eletrônica (item 5) e até 120 dias para os painéis de mensagens variáveis (item 7). O Anexo F (p. 286), no entanto, lança no bloco “ATÉ 30 DIAS” 40 faixas de radar fixo, 12 faixas de lombada eletrônica e 40 faixas de radar híbrido — 92 faixas, ao custo mensal de R$ 357.590,67 — e dois painéis móveis com os respectivos sistemas de controle, e adverte:

> Parte dos itens 4, 5, 7 está previsto no cronograma financeiro desde o primeiro mês, caso a empresa não consiga implantar os equipamentos estes valores serão glosados das primeiras medições. A empresa terá o prazo máximo de instalação conforme previsto no item 5 do termo de Referência

O item 5.5 do Termo de Referência (p. 36) repete a lógica:

> 5.5. Caso a empresa consiga entregar os produtos em data anterior ao prazo limite de instalação ela será remunerada para tal, caso contrário o valor será glosado de sua medição.

As duas regras não convivem. Se a contratada tem 90 dias para instalar os radares e 120 dias para os painéis, a falta desses equipamentos no primeiro mês não é inadimplemento e não pode gerar glosa; se a glosa incide

desde a primeira medição, o prazo do item 5.3 é apenas nominal. A licitante não sabe, ao formular a proposta, se receberá pelos equipamentos a partir da instalação ou se arcará, desde o início, com a perda de receita que o cronograma financeiro lhe atribui.

O efeito sobre a competição é direto. Instalar, energizar e obter a aferição metrológica de 92 faixas de fiscalização eletrônica — etapas que o próprio Termo de Referência reconhece dependerem de terceiros (item 5.7, p. 37) — não se faz em 30 dias. Só fatura integralmente desde o primeiro mês quem já tem equipamentos instalados e aferidos no Município; o novo entrante começa o contrato com glosa certa, que precisa embutir no preço. O prazo exíguo favorece quem já está instalado e desequilibra a disputa, em afronta à isonomia e ao art. 9º, I, a, da Lei nº 14.133/2021. O Tribunal de Contas da União tem entendimento firme a respeito:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – Acórdão nº 8.117/2011, Primeira Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Data da sessão: 13/09/2011):

> É irregular o estabelecimento de cláusulas que restrinjam o caráter competitivo da licitação, como a fixação de prazos exíguos para execução de serviços.

Os Anexos E e F devem, portanto, ser compatibilizados com o item 5.3 do Termo de Referência, para que a remuneração de cada equipamento comece com a sua efetiva implantação e a glosa só incida depois de esgotado o prazo de instalação previsto para o respectivo sistema.

6. DA EXIGÊNCIA DE LICENCIAMENTO NA SUSEP, ESTRANHA AO OBJETO (ITEM 8.11.2 DO EDITAL).

Entre os documentos de habilitação jurídica, o item 8.11.2 do Edital (p. 21) exige:

> 8.11.2. Certidão de Licenciamentos emitida pela Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, ou documento equivalente oficialmente emitido pela Autarquia, comprovando que a licitante se encontra devidamente autorizada e com cadastro ativo para operar no mercado de seguros objeto da presente contratação, nos termos da legislação e regulamentação aplicáveis.

O objeto do certame não é a contratação de seguros. É a prestação de serviços de engenharia de tráfego e videomonitoramento, com fornecimento, locação, instalação, operação e manutenção de câmeras, radares, painéis, talonários eletrônicos, sistemas e softwares (Edital, item 1.1, p. 3; Termo de Referência, itens 2.1 a 2.4, p. 33). Nenhuma empresa desse ramo é sociedade seguradora e nenhuma delas detém, nem pode deter, licenciamento da SUSEP para operar no mercado de seguros. Lida como está escrita, a exigência inabilita todos os licitantes possíveis; é texto transposto de edital de contratação de seguros, sem relação com o objeto deste.

A Lei nº 14.133/2021 limita a habilitação jurídica à comprovação da existência jurídica do licitante e, quando cabível, da autorização para o exercício da atividade a ser contratada. É o que dispõe o art. 66 da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

A atividade a ser contratada é a de engenharia de tráfego e videomonitoramento, de modo que a autorização pertinente, se alguma, é a do conselho profissional dessa atividade, já exigida nos itens 8.14.5 e 8.14.6 do Edital (p. 25). A autorização para operar seguros é impertinente ao objeto específico do contrato, hipótese que o art. 9º, I, c, da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente ao agente público, e, por inviabilizar a habilitação de qualquer empresa do ramo, compromete o caráter competitivo do certame, o que o art. 9º, I, a, da mesma lei também proíbe.

O Tribunal de Contas da União afasta exigência de habilitação jurídica estranha ao rol legal mesmo quando ela guarda alguma relação com o licitante. Ali, como aqui, o edital municipal pedia documento de habilitação jurídica que a lei não prevê – uma certidão simplificada da Junta Comercial – e o Tribunal reputou a exigência inadequada e restritiva da competitividade; com mais razão se afasta um documento que, além de não previsto, diz respeito a atividade diversa da licitada. O entendimento consta da síntese editorial do julgado, assim lançada:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – TC 004.928/2012-1, Relatório de Auditoria, Acórdão nº 7.856/2012, 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Data da sessão: 23/10/2012):

> É indevida a exigência de certidão simplificada expedida pela Junta Comercial do Estado sede do licitante, por não estar prevista no art. 28 da Lei 8.666/1993.

O mesmo Tribunal, ao examinar a habilitação jurídica, exige correspondência entre o objeto do certame e a atividade do licitante, o que, invertido, mostra o absurdo do item impugnado: a certidão da SUSEP só poderia ser apresentada por empresa cujo objeto social fosse a operação de seguros, atividade que não guarda correspondência com o objeto licitado. A síntese editorial do julgado registra:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – TC 029.273/2020-0, Representação, Acórdão nº 503/2021, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, Data da sessão: 10/03/2021):

> Para fins de habilitação jurídica nas licitações, faz-se necessária a compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social das empresas licitantes.

O item 8.11.2 do Edital é, portanto, exigência impertinente ao objeto, sem amparo no art. 66 da Lei nº 14.133/2021 e vedada pelo art. 9º, I, a e c, da Lei nº 14.133/2021, e deve ser suprimido do instrumento convocatório.

7. DOS ATESTADOS EM QUANTIDADE INTEGRAL DO OBJETO (ITENS 8.14.1 E 8.14.4 DO EDITAL; ITENS 9.1 E 9.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

O item 8.14.1 do Edital (p. 23-24), repetido no item 9.1 do Termo de Referência (p. 42-43), relaciona oito itens de relevância e a quantidade mínima a ser atestada em cada um. Para seis deles, a quantidade exigida corresponde à metade do quantitativo licitado no Anexo B (81 de 162 câmeras PTZ, 82 de 164 armários, links e conjuntos de instalação, 25 de 50 faixas de radar fixo e 30 de 60 faixas de equipamento híbrido). Para dois, a quantidade exigida é a totalidade do quantitativo licitado:

> 1.1 Servidor de Videomonitoramento (VMS) Unid. 5,62% 1 [...] 13.1 Sistema integrador capaz de agregar diferentes informações ofertadas por equipamentos de cidades inteligentes em um único ambiente como câmeras, equipamentos de fiscalização, OCR, semáforos, metrológicos, câmeras particulares dentre outros. Unid. 10,80% 1

O Anexo B (p. 263 e 265) prevê 1 (um) servidor de videomonitoramento e 1 (um) sistema integrador. Exigir atestado de 1 unidade de cada é exigir 100% do quantitativo licitado, embora o próprio item 8.14.4 do Edital (p. 25) declare observar o limite de 50% do art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. O dispositivo é claro:

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

A lei não abre exceção para parcelas cujo quantitativo é unitário. Quando a parcela de relevância é um único sistema, o teto de 50% se respeita exigindo a comprovação da experiência na parcela sem quantidade mínima, ou medindo a experiência por grandeza divisível – câmeras gerenciadas, dispositivos integrados, pontos monitorados – em até metade do que o contrato prevê. O que não se admite é converter a indivisibilidade da unidade em exigência do quantitativo integral, porque é exatamente isso que o § 2º do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 proíbe.

O Tribunal de Contas da União já decidiu a questão sob a Lei nº 14.133/2021 em caso análogo: edital que condicionava a habilitação à comprovação de 100% do quantitativo contratado, sem justificativa técnica. Ali, a Administração invocou norma infralegal que admitia exigir a totalidade dos postos quando o quantitativo fosse pequeno, e o Tribunal respondeu que o art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 não comporta exceções por quantitativo. A ementa do julgado é a seguinte:

> REPRESENTAÇÃO. INABILITAÇÃO INDEVIDA. EXIGÊNCIA DE ATESTADOS EM QUANTITATIVO SUPERIOR AO PERMITIDO PELO ART. 67, § 2º, DA LEI 14.133/2021. PROCEDENTE. CERTAME COMPETITIVO NO CASO CONCRETO. VANTAJOSIDADE DA PROPOSTA VENCEDORA. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO NA INTERVENÇÃO DO TCU. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO. Em razão da hierarquia normativa, a Lei 14.133/2021 deve prevalecer sobre a IN-Seges/ME 5/2017 quando houver incompatibilidade. Logo, o art. 67, § 2º da Lei 14.133/2021 revogou, tacitamente, o item 10.6, "c.2", do Anexo VII-A, da IN-Seges/ME 5/2017, uma vez que o mencionado dispositivo impõe exigência de comprovação em quantitativo superior a 50% do número de postos de trabalho previstos para o objeto da contratação. (TCU – TC 013.031/2025-2, Representação, Acórdão nº 1.604/2025, Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, Data da sessão: 23/07/2025).

No voto condutor, o relator acolheu a análise da unidade instrutora:

> 3. A unidade instrutora, ao analisar o caso, posicionou-se pela plausibilidade jurídica das alegações, uma vez que, de fato, o Pregão Eletrônico 90014/2025 condicionou a habilitação à apresentação de atestados comprovando a execução simultânea de 100% dos postos previstos, sem qualquer justificativa técnica ou estudo de viabilidade operacional que abonasse tal exigência. Além disso, consignou que treze desses postos têm caráter temporário (20/07-20/11 em anos eleitorais), o que indica a desnecessidade dos atestados ao longo de toda a vigência contratual.
> 4. Em conclusão, pontuou que, na situação em análise, a integralidade exigida não guarda proporcionalidade com o objeto licitado, configurando condição gravosa ao licitante e em desacordo com o art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021 e com a jurisprudência consolidada do TCU (cf. Acórdão 2.924/2019 -Plenário, relator: Ministro Benjamin Zymler, e Súmula-TCU 263), em afronta, portanto, aos princípios da competitividade e da isonomia.

O entendimento vem de antes da lei nova e já se aplicava a quantitativos pequenos, como mostra a síntese editorial de julgado em que o quantitativo exigido eram dois planos municipais:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – TC 005.871/2015-8, Representação, Acórdão nº 3.663/2016, 1ª Câmara, Rel. Min. Augusto Sherman, Data da sessão: 07/06/2016):

> É irregular a exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo superior a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar, exceto nos casos em que a especificidade do objeto recomende e não haja comprometimento à competitividade do certame, circunstância que deve ser devidamente justificada no processo licitatório.

A exigência de 1 unidade atestada para os itens 1.1 e 13.1 da tabela do item 8.14.1 do Edital (p. 24) excede, portanto, o teto do art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e deve ser substituída pela comprovação da experiência nessas parcelas sem quantidade mínima, ou por quantidade de grandeza divisível não superior a 50% do que o contrato prevê.

8. DO REGISTRO DOS ATESTADOS NO CREA E DA CERTIDÃO DE ACERVO TÉCNICO DA EMPRESA (ITENS 8.14.1 E 8.14.3 DO EDITAL; ITENS 9.1 E 9.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

O mesmo item 8.14.1 do Edital (p. 23) exige que os atestados de capacidade técnico-operacional estejam registrados no conselho profissional, e o item 8.14.3 (p. 25), repetido no item 9.3 do Termo de Referência (p. 43), impõe à empresa a apresentação de Certidão de Acervo Técnico:

> 8.14.1. A empresa deverá comprovar experiência anterior em serviços de mesma natureza através de atestado(s) emitido(s) por pessoas jurídicas de direito privado ou público, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, demonstrando que a empresa licitante tenha executado obras/serviços similares, visando a comprovação de capacidade técnica de cumprir plenamente as soluções que esta contratação compreende.
> [...]
> 8.14.3. Para a Comprovação de experiência a Licitante deverá apresentar Certidão de acervo técnico na forma da Resolução CONFEA nº 1.137/2023 ou de norma equivalente do respectivo conselho de classe regulamentador.

A Certidão de Acervo Técnico é documento do profissional: a Resolução CONFEA nº 1.137/2023 a reserva à pessoa física, para certificar as anotações de responsabilidade técnica que compõem o acervo do engenheiro, e cria para a pessoa jurídica documento distinto, a Certidão de Acervo Operacional, restrita às atividades anotadas em ART. A empresa não obtém CAT. E o registro de atestado no CREA só alcança atividade privativa de engenharia anotada em ART: o fornecimento e o licenciamento de servidor e software de videomonitoramento (item 1.1), o sistema integrador (item 13.1) e a locação de equipamentos de fiscalização

com OCR (itens 5.1 e 5.3) não são atividades que o conselho registre, de modo que, para quatro dos oito itens de relevância, o registro exigido é impossível.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 distingue as duas comprovações e só admite o registro no conselho quando for o caso:

> 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; [...]

A ressalva quando for o caso remete à atividade que o conselho efetivamente registra. Para a qualificação técnico-profissional, o Edital já exige, no item 8.14.6 (p. 25), a CAT do engenheiro indicado, e nada se opõe a isso. Para a qualificação técnico-operacional, a exigência de registro é incabível, e o Tribunal de Contas da União o diz de forma reiterada. No caso abaixo, de licitação municipal, o edital exigia, como aqui, o registro dos atestados da empresa no CREA, e o Tribunal, depois de suspender cautelarmente os pagamentos, confirmou a irregularidade. A ementa do julgado é a seguinte:

> REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE OBRA DE ADUTORA. EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO EXCESSIVAS. AUSÊNCIA DE REABERTURA DO PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS APÓS ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS NAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO. MUDANÇA NÃO AUTORIZADA DO TIPO DE TUBULAÇÃO. CONTRATO ASSINADO, MAS COM BAIXA EXECUÇÃO. OBRAS SEM ANDAMENTO ATUALMENTE, À ESPERA DE APROVAÇÃO DE PEDIDO DE MODIFICAÇÃO DO PROJETO E DE QUE OUTRAS PROVIDÊNCIAS CORRETIVAS SEJAM TOMADAS. CONHECIMENTO. PRESENÇA DO PERICULUM IN MORA E DO FUMUS BONI IURIS. INEXISTÊNCIA DE PERIGO REVERSO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS. OITIVAS. CONFIRMAÇÃO DA MAIOR PARTE DAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO E PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO DA LICITAÇÃO POR ATO DIRETO DA CONTRATANTE. DETERMINAÇÕES COM VISTAS À PROTEÇÃO DO ERÁRIO. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO. (TCU – TC 012.581/2021-6, Representação, Acórdão nº 470/2022, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo, Data da sessão: 09/03/2022).

No voto condutor, o relator resumiu os indícios que levaram à cautelar, o primeiro deles idêntico ao item aqui impugnado:

> a) exigência de registro dos atestados de capacidade técnico-operacional das licitantes no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), sem que haja previsão normativa;

A exigência de atestados registrados nas entidades profissionais competentes e de Certidão de Acervo Técnico da empresa, nos itens 8.14.1 e 8.14.3 do Edital, viola, portanto, o art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021 e deve ser suprimida, bastando, para a capacidade técnico-operacional, o atestado emitido pela pessoa jurídica contratante, público ou privado, sem registro no conselho, ou, sucessivamente, restrita às parcelas de engenharia, admitida para elas a Certidão de Acervo Operacional prevista na Resolução CONFEA nº 1.137/2023.

9. DO REGISTRO DA LICITANTE NO CREA OU NO CFT PARA OBJETO PREPONDERANTEMENTE DE TECNOLOGIA E DA COMPROVAÇÃO DAS PARCELAS ACESSÓRIAS (ITENS 8.14.1 E 8.14.5 DO EDITAL; ITENS 9.1 E 9.5 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

O item 8.14.5 do Edital (p. 25), repetido no item 9.5 do Termo de Referência (p. 43), exige o registro da própria licitante em conselho de engenharia ou de técnicos industriais:

> 8.14.5. A qualificação técnico-operacional da empresa deverá ser comprovada por meio de apresentação de registro desta junto a uma entidade técnica regulamentadora compatível com as demandas do objeto licitado, cita-se, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), o Conselho Federal dos Técnicos Industriais (CFT), ou outra entidade correlata, sendo este registro obrigatório para toda pessoa jurídica que se organize com o propósito de prestar os serviços técnicos demandados pela presente contratação.

A exigência trata todo o objeto como serviço de engenharia, mas a composição de preços mostra o contrário. No Anexo B (p. 263-265), as parcelas típicas de engenharia — instalação e manutenção do ambiente de monitoramento (item 1.13), instalação dos equipamentos com projeto de elétrica e civil (item 2.10) e postes e braços (itens 2.5, 2.7, 2.8 e 2.9) — somam R$ 272.721,76 do valor mensal médio de R$ 1.737.195,96, cerca de 15,7% do total. O restante é locação e licenciamento de sistemas e softwares (servidor e licenças de VMS, reconhecimento facial, gestão de trânsito, processamento de multas e JARI, sistema integrador), locação de equipamentos eletrônicos, links de dados e mão de obra de operação. O serviço preponderante é a disponibilização de soluções de tecnologia da informação, não a execução de obra ou serviço de engenharia.

A Lei nº 14.133/2021 só admite a exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente “quando for o caso” (art. 67, V), isto é, quando a atividade licitada estiver sujeita à fiscalização daquele

conselho. Sob a lei nova, o Tribunal de Contas da União examinou exigência idêntica à do item 8.14.5 — registro da licitante no CREA ou no CFT — em pregão cujo serviço preponderante não era privativo de engenharia, e firmou o seguinte entendimento:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – Acórdão nº 788/2026, Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, Data da sessão: 01/04/2026):

> A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e impedir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Ali, como aqui, o edital pedia registro no CREA ou no CFT para todo o objeto, e a unidade técnica, em instrução transcrita no relatório do acórdão, apontou que a exigência "restringiu indevidamente a competitividade e impediu a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração", porque as atividades licitadas não requeriam "a elaboração de projeto, laudo, parecer técnico ou execução técnica supervisionada".

Para os serviços de informática, que compõem a maior parte do objeto, o Tribunal vai além e afasta qualquer conselho, porque a atividade não é fiscalizada por nenhum deles:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – Acórdão nº 1.264/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da sessão: 26/07/2006):

> No caso de licitações realizadas visando à contratação de serviços de informática, não há amparo legal para exigir dos licitantes que comprovem o respectivo registro ou inscrição no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho profissional.

No mesmo acórdão, o Tribunal determinou ao órgão licitante que:

> 9.2.2. abstenha-se de exigir que os atestados de capacidade técnica referentes à atividade de informática sejam registrados no Conselho Regional de Administração ou em qualquer outro conselho profissional, por falta de amparo legal;

O registro no conselho, portanto, só pode ser exigido em relação às parcelas de engenharia, que podem ser executadas por empresa ou profissional registrado, inclusive subcontratado, e não pode condicionar a habilitação para o objeto inteiro, nem alcançar os atestados das parcelas de tecnologia da informação.

Pela mesma razão, as parcelas acessórias de fornecimento e de telecomunicação incluídas entre os itens de relevância do item 8.14.1 — armário de equipamentos com nobreak (item 2.4) e link de dados de 10 Mbps

(item 2.6) — não exigem experiência própria da licitante. O Termo de Referência já admite a subcontratação de serviços do objeto (item 14.1, p. 46-47), e a lei autoriza que a qualificação técnica, nesses aspectos específicos, se demonstre por atestados do potencial subcontratado:

> Art. 67. [...] § 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado, hipótese em que mais de um licitante poderá apresentar atestado relativo ao mesmo potencial subcontratado.

O Edital também silencia sobre o somatório de atestados para atingir os quantitativos mínimos da tabela do item 8.14.1 (p. 24), o que deixa ao julgamento da habilitação uma questão que o instrumento convocatório deve resolver. O Tribunal de Contas da União considera ilegítimo o impedimento ao somatório sem justificativa técnica:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – Acórdão nº 2.291/2021, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, Data da sessão: 22/09/2021):

> A vedação, sem justificativa técnica, ao somatório de atestados para comprovar os quantitativos mínimos exigidos na qualificação técnico-operacional contraria os princípios da motivação e da competitividade.

Os itens 8.14.1 e 8.14.5 do Edital e 9.1 e 9.5 do Termo de Referência devem, assim, ser retificados para restringir o registro no conselho às parcelas de engenharia, dispensar o registro dos atestados das parcelas de tecnologia da informação, admitir atestados de potencial subcontratado para os itens 2.4 e 2.6 e prever expressamente o somatório de atestados.

10. DO GRAU DE ENDIVIDAMENTO SEM JUSTIFICATIVA (ITEM 8.13.3, ALÍNEA C, INCISO III, DO EDITAL).

Entre os índices de qualificação econômico-financeira, o item 8.13.3, alínea c, do Edital (p. 23) exige:

> III. Grau de Endividamento (GE) no máximo igual a 0,50 (zero vírgula cinquenta), obtido pela fórmula: GE = (PC+PNC)/AT;

O índice só admite empresas cujo passivo exigível não supere metade do ativo total. É patamar mais rigoroso que o usualmente adotado pela Administração, que, quando emprega o grau de endividamento, o fixa em até 1,0, e nem o Edital nem o Termo de Referência trazem a justificativa que a lei exige para índices dessa natureza. O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 condiciona os índices à justificativa no processo e veda os não usuais:

> Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação: [...] § 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

O Tribunal de Contas da União considera irregular exatamente o índice de endividamento geral menor ou igual a 0,50 exigido sem justificativa. No caso a seguir, de licitação municipal de obra, o edital fixava o índice ainda mais baixo, e o Tribunal, além de multar o gestor, deu ciência ao Município de que o patamar de 0,50 sem justificativa é irregular. A ementa do julgado é a seguinte:

> REPRESENTAÇÃO. CONCLUSÃO DE COBERTURA E FACHADAS DE QUADRA POLIESPORTIVA. TOMADA DE PREÇOS. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE ÍNDICE DE ENDIVIDAMENTO MENOR OU IGUAL A 0,10. AUDIÊNCIA. REVELIA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. CIÊNCIA À MUNICIPALIDADE DA FALHA E AO REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO. (TCU – TC 039.458/2018-0, Representação, Acórdão nº 5.890/2021, 2ª Câmara, Rel. Min. Marcos Bemquerer, Data da sessão: 06/04/2021).

No voto condutor, o relator registrou a proposta da unidade técnica, acolhida pelo colegiado:

> [...] ii) dar ciência ao Município de Silvânia/GO acerca da irregularidade consubstanciada na exigência de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,50 na fase de habilitação de certame;

A mesma conclusão consta da síntese editorial de julgado anterior do Plenário, em que o índice de 0,50 levou à anulação do certame:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – TC 004.964/2017-9, Representação, Acórdão nº 2.365/2017, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Data da sessão: 18/10/2017):

> É vedada a exigência, para fins de qualificação econômico-financeira, de índice de endividamento geral menor ou igual a 0,50, sem justificativa no processo administrativo da licitação, por afronta ao disposto no art. 31, § 5º, da Lei 8.666/1993.

A exigência do item 8.13.3, alínea c, inciso III, do Edital viola o art. 69, *caput* e § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e deve ser suprimida ou, se a Administração demonstrar no processo a justificativa técnica, adequada ao patamar usual de endividamento de até 1,0, com a publicação da justificativa.

11. DA BASE DE CÁLCULO DO CAPITAL MÍNIMO: CONTRADIÇÃO ENTRE O ITEM 8.13.2 DO EDITAL E O ITEM 9.10 DO TERMO DE REFERÊNCIA.

O Edital e o Termo de Referência fixam bases diferentes para o capital mínimo. O item 8.13.2 do Edital (p. 22) adota o valor de 12 meses:

> 8.13.2. A proponente deverá comprovar a existência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses de vigência contratual ou alternativamente:

O item 9.10 do Termo de Referência (p. 44), por sua vez, toma o valor total da contratação:

> 9.10. Também é exigência a comprovação de habilitação econômico-financeira, e demais documentações previstas nos termos do Artigo nº 69, da Lei Federal nº14.133/21, exigindo atestado que comprove o capital mínimo equivalente a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação do presente certame.

A diferença não é de redação. Sobre os 60 meses, o capital exigido pelo Termo de Referência chega a R$ 9.542.848,40, várias vezes o que resulta da base anual do Edital. Para serviços contínuos, a base correta é a anual, nos termos da Súmula nº 37 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, transcrita acima, que manda calcular os percentuais da garantia para participar e do capital social ou patrimônio líquido "sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses". O item 9.10 ainda exige "atestado que comprove o capital mínimo", documento que não existe para esse fim, e o item 8.13.2 termina em "ou alternativamente", sem deixar claro se o capital mínimo e os índices do item 8.13.3 são exigências alternativas ou cumulativas.

Edital ambíguo compromete a formulação das propostas e o julgamento objetivo da habilitação. O Tribunal de Contas da União exige clareza na redação dos instrumentos convocatórios:

Jurisprudência Selecionada do TCU — enunciado (TCU – Acórdão nº 2.441/2017, Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, Data da sessão: 01/11/2017):

> A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas.

O item 9.10 do Termo de Referência deve ser retificado para adotar a base de 12 meses do item 8.13.2 do Edital, suprimir a menção a "atestado" e esclarecer se o capital ou patrimônio líquido mínimo e os índices contábeis são exigências alternativas.

12. DA CERTIFICAÇÃO POR NORMA TÉCNICA SUBSTITUÍDA (ITEM 8.14.8 DO EDITAL; ITEM 9.9 DO TERMO DE REFERÊNCIA).

Para os displays de videowall, o item 8.14.8 do Edital (p. 26), repetido no item 9.9 do Termo de Referência (p. 44), exige:

> 8.14.8. Para os itens 1.4 e 12.1 do ANEXO C a licitante deverá apresentar certificação de conformidade com a ABNT NBR 60065:2009 para os equipamentos ofertados juntamente com o descritivo técnico do equipamento ofertado. A comprovação deverá ser apresentada juntamente com a Proposta de Preços da licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, para fins de verificação do atendimento às exigências técnicas.

O Anexo A, ao descrever os mesmos displays (p. 68 e 229), exige certificados de conformidade com a ABNT NBR IEC 62368, com a diretiva RoHS e com as normas IEC/EN 55032 e 61000, vedando certificações baseadas exclusivamente em normas de outros países. As duas exigências não convivem: a norma IEC 60065, de segurança de equipamentos de áudio e vídeo, foi retirada do catálogo da Comissão Eletrotécnica Internacional e substituída pela IEC 62368-1, e os organismos de certificação deixaram de certificar produtos novos pela norma antiga. Exigir certificado pela ABNT NBR 60065:2009 é exigir documento que o mercado atual não emite, o que afasta os fabricantes que certificaram seus displays pela norma vigente, sem nenhum ganho de qualidade ou segurança para a Administração.

A Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público prever situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório (art. 9º, I, a, da Lei nº 14.133/2021). O Tribunal de Contas da União aplica a vedação às certificações de conformidade exigidas sem demonstração da sua essencialidade – e o fez em caso de câmeras de circuito fechado de TV, objeto vizinho ao deste certame, em que o edital exigia certificações internacionais (FCC, VCCI e UL) sem justificativa técnica suficiente. A ementa do julgado é a seguinte:

> DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE CERTIFICAÇÕES INTERNACIONAIS PARA CÂMERAS DE CFTV SEM JUSTIFICATIVA TÉCNICA ROBUSTA. POSSÍVEL RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO. OITIVA PRÉVIA. JUSTIFICATIVAS CONSIDERADAS INSUFICIENTES EM EXAME PRELIMINAR SOBRE A MATÉRIA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA. REFERENDO. OITIVA DE MÉRITO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DOS ITENS CORRESPONDENTES. (TCU – TC 000.089/2026-5, Denúncia, Acórdão nº 1.092/2026, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, Data da sessão: 29/04/2026).

No voto condutor, o relator acolheu a análise da unidade instrutiva:

> 11. De sua vez, a unidade instrutiva apontou que a legislação veda situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo (Lei 14.133/2021, arts. 5º e 9º), bem assim, que a jurisprudência deste Tribunal é clara no sentido de que exigências adicionais que podem restringir a competitividade devem ser devidamente justificadas com comprovação da essencialidade dessas exigências, o que não se verificou no caso concreto em exame (e.g. Acórdãos 1.712/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira; 2.407/2006 e 2.129/2021, ambos do Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler).

O entendimento se repete em julgado anterior do Plenário, voltado a exigências de atendimento a normas da ABNT, certificações e certificados de conformidade sem demonstração da sua essencialidade (TCU – TC 047.378/2020-4, Representação, Acórdão nº 2.129/2021, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, Data da sessão: 15/09/2021).

O item 8.14.8 do Edital e o item 9.9 do Termo de Referência devem ser retificados para exigir a certificação de conformidade pela norma vigente – ABNT NBR IEC 62368-1 ou a IEC 62368-1 emitida por organismo acreditado –, em harmonia com o próprio Anexo A, ou, ao menos, para admitir expressamente a certificação pela norma substituta.

13. DAS NORMAS DE TRÂNSITO REVOGADAS E DA CONTRADIÇÃO INTERNA DO ANEXO A QUANTO AO TALONÁRIO ELETRÔNICO.

As especificações do talonário eletrônico no Anexo A (p. 178 e 180) apoiam-se em normas de trânsito já revogadas:

> O software deverá ser homologado possuindo portaria do DENATRAN referente ao software Talonário Eletrônico devidamente homologado, conforme disposto na Resolução 619/2016 do COTRAN e Portaria 99/2017 do DENATRAN; [...] Não será permitida a lavratura do auto de infração sem que haja o preenchimento dos campos obrigatórios previstos no artigo 280 da Lei 9.503/97, Portaria 59/2007 do DENATRAN e regulamentações posteriores do CONTRAN ou DENATRAN;

A Resolução CONTRAN nº 619/2016 foi revogada pela Resolução CONTRAN nº 918/2022, e a Portaria DENATRAN nº 59/2007 foi revogada pelo art. 5º, I, da Portaria SENATRAN nº 354/2022, em vigor desde 1º de abril de 2022. A homologação de sistemas de talonário eletrônico é hoje disciplinada pela Portaria SENATRAN nº 997/2022.

O próprio Anexo A reconhece as normas vigentes. Ao tratar das licenças de talonário da central de monitoramento (p. 222 e 224), exige homologação “junto ao SENATRAN conforme portaria Nº 997, de 2 de agosto de 2022” e campos do auto de infração conforme a “Portaria SENATRAN Nº 354 DE 31/03/2022”. O mesmo sistema é especificado, no mesmo anexo, por duas gerações normativas: os talonários dos agentes de campo, pelas normas revogadas; os da central, pelas vigentes.

A licitante não tem como saber qual homologação será aceita. Lida literalmente, a cláusula do item 8 exige ato emitido sob regime extinto; lida de forma corretiva, depende da interpretação do agente de contratação no curso do certame. Em qualquer das leituras, fica comprometido o julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), e a contradição se enquadra no entendimento do Tribunal de Contas da União, transcrito acima, que exige editais claros e livres de contradições. Há, ainda, risco para o próprio Município: sistema de autuação parametrizado por normas revogadas expõe os autos de infração a questionamento.

As referências à Resolução CONTRAN nº 619/2016, à Portaria DENATRAN nº 99/2017 e à Portaria DENATRAN nº 59/2007 devem ser substituídas pelas normas vigentes — Resolução CONTRAN nº 918/2022 e Portarias SENATRAN nº 997/2022 e nº 354/2022 —, uniformizando-se as especificações de talonário de todo o Anexo A.

14. DOS PEDIDOS.

Diante do exposto, requer-se:

i) o conhecimento e o integral provimento da presente impugnação, por ser tempestiva e juridicamente fundamentada;

ii) a divisão do objeto em lotes autônomos segundo a natureza dos serviços — ao menos centro de operações, videomonitoramento e reconhecimento facial; fiscalização eletrônica e cerca eletrônica; talonário eletrônico e processamento de multas, JARI e atendimento ao público; e painéis de mensagens variáveis —, ou a admissão da adjudicação por item, com exigências de habilitação e garantias proporcionais a cada lote, nos termos dos arts. 18, § 1º, VIII, e 47, II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula nº 247 do TCU, ou, sucessivamente, a publicação do estudo técnico preliminar com a justificativa técnica e econômica do lote único;

iii) a supressão da garantia de proposta prevista nos itens 4.4.6, 4.12 e 8.10 do Edital e no item 8.9 do Termo de Referência ou, sucessivamente, a publicação da motivação que a ampare e o seu recálculo sobre o valor de cada lote resultante do parcelamento, nos termos dos arts. 5º, 9º, I, a, e 58 da Lei nº 14.133/2021;

iv) a retificação do item 3.2 do Edital e da cláusula 11.1 da Minuta do Contrato, para que a garantia de execução seja calculada em 5% do valor anual do contrato, nos termos do art. 98, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021;

v) a compatibilização dos Anexos E e F com o item 5.3 do Termo de Referência, para que a remuneração de cada equipamento comece com a sua efetiva implantação e a glosa só incida após o prazo de instalação previsto para o respectivo sistema, com a correspondente retificação do item 5.5;

vi) a supressão do item 8.11.2 do Edital, que exige certidão de licenciamento da SUSEP para operar no mercado de seguros, exigência estranha ao objeto e vedada pelos arts. 9º, I, e 66 da Lei nº 14.133/2021;

vii) a retificação da tabela do item 8.14.1 do Edital e do item 9.1 do Termo de Referência quanto aos itens 1.1 (servidor de videomonitoramento) e 13.1 (sistema integrador), para que a experiência nessas parcelas seja comprovada sem quantidade mínima, ou por quantidade de grandeza divisível não superior a 50% do previsto no contrato, nos termos do art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021;

viii) a supressão, nos itens 8.14.1 e 8.14.3 do Edital e nos itens 9.1 e 9.3 do Termo de Referência, da exigência de registro dos atestados de capacidade técnico-operacional nas entidades profissionais e de Certidão de Acervo Técnico da empresa, mantida a CAT apenas para os profissionais indicados na forma do item 8.14.6 do Edital, ou, sucessivamente, a restrição dessa exigência às parcelas de engenharia, admitida para elas a Certidão de Acervo Operacional prevista na Resolução CONFEA nº 1.137/2023, nos termos do art. 67, I e II, da Lei nº 14.133/2021;

ix) a retificação do item 8.14.5 do Edital e do item 9.5 do Termo de Referência, para que o registro no CREA ou no CFT seja exigido apenas em relação às parcelas de engenharia (itens 1.13, 2.5 e 2.7 a 2.10 do Anexo B), admitida a sua execução por subcontratado registrado, e para que os atestados das parcelas de tecnologia da informação dispensem registro em conselho profissional, nos termos do art. 67, V, da Lei nº 14.133/2021;

x) a previsão expressa, no item 8.14.1 do Edital e no item 9.1 do Termo de Referência, do somatório de atestados para os quantitativos mínimos e da comprovação dos itens 2.4 e 2.6 por atestados de potencial subcontratado, nos termos do art. 67, § 9º, da Lei nº 14.133/2021;

xi) a supressão do inciso III da alínea c do item 8.13.3 do Edital (grau de endividamento máximo de 0,50) ou, subsidiariamente, a sua adequação ao patamar usual de endividamento de até 1,0, com a publicação da justificativa técnica do índice, nos termos do art. 69, *caput* e § 5º, da Lei nº 14.133/2021;

xii) a retificação do item 9.10 do Termo de Referência, para adotar a base de 12 meses do item 8.13.2 do Edital no cálculo do capital ou patrimônio líquido mínimo, suprimir a menção a “atestado” e esclarecer se essa exigência e os índices do item 8.13.3 são alternativos;

xiii) a retificação do item 8.14.8 do Edital e do item 9.9 do Termo de Referência, para que a certificação de conformidade dos displays de videowall seja exigida pela norma vigente ABNT NBR IEC 62368-1, ou pela IEC 62368-1 emitida por organismo acreditado, em harmonia com o Anexo A, ou para que a certificação pela norma substituta seja expressamente admitida;

xiv) a substituição, no Anexo A, das referências à Resolução CONTRAN nº 619/2016 e às Portarias DENATRAN nº 99/2017 e nº 59/2007 pela Resolução CONTRAN nº 918/2022 e pelas Portarias SENATRAN nº 997/2022 e nº 354/2022, uniformizando-se as especificações do talonário eletrônico;

xv) a republicação do Edital retificado, com a reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, e a concessão de efeito suspensivo à presente impugnação, nos termos do item 11.4.1 do Edital, com a suspensão da sessão pública designada para 9 de novembro de 2026 até o seu julgamento.

Termos em que,

Pede deferimento.

Recife/PE, 4 de novembro de 2026.

VTECH CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTD:40538289000111

Assinado de forma digital por VTECH CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTD:40538289000111
Dados: 2026.11.04 17:21:47 -03'00'

VTECH CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA

AMANDA DAPPER CHERINI

SÓCIA E ADMINISTRADORA