

DA: SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA

**À COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
SAQUAREMA – RJ,**

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETÔNICO Nº 048/2026 - PROCESSO Nº 11.191/2026

OBJETO: Prestação de serviços contínuos de Solução Integrada de Videomonitoramento como Serviço (VSaaS), compreendendo a implantação, disponibilização em regime de locação, operação, manutenção preventiva e corretiva e suporte técnico de sistema de segurança eletrônica integrada para edificações municipais e vias públicas do Município de Saquarema/RJ.

I. RELATÓRIO:

Trata-se de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026, protocolada tempestivamente em 15/09/2026 pela empresa ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA. (CNPJ/MF nº 10.623.253/0001-75), com base no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. A impugnante questiona:

- 1) a vedação a consórcios e a proibição de subcontratação em conjunto com a exigência de comprovação concomitante e integrada no item 7.3.1 do TR;
- 2) a exigência de comprovação com 750 câmeras e 30.000 m², apontando dúvida quanto ao somatório de atestados e equivalência técnica;
- 3) divergência entre o Edital e o TR quanto à ordem procedimental das fases de habilitação e julgamento;
- 4) prorrogação da sessão de abertura com reabertura de prazos.

II. DA TEMPESTIVIDADE E ADMISSIBILIDADE

A sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 048/2026 estava apazada para o dia 18 de setembro de 2026, às 10h00. A impugnação foi formalizada e protocolada perante este Município em 14 de setembro de 2026, restando plenamente observado o prazo legal de 3 (três) dias úteis de antecedência mínima insculpido no art. 164 da Lei

Federal nº 14.133/2021 e no subitem 12.1 do Edital. Destarte, restando preenchidos os pressupostos processuais, CONHECE-SE da impugnação interposta.

III. DA ANÁLISE DE MÉRITO:

- 1) "admitir a participação de empresas reunidas em consórcio, mediante condições objetivas de formação, liderança, responsabilidade e execução, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, ou, subsidiariamente, revisar as exigências de comprovação concomitante e integrada previstas no item 7.3.1 e autorizar a subcontratação de parcelas acessórias ou especializadas, eliminando o efeito cumulativamente restritivo das disposições;

A proibição de consórcio insere-se no poder discricionário motivado da Administração (art. 15 da Lei nº 14.133/2021), sendo o mercado corporativo provido de ampla pluralidade de empresas com capacidade para atender ao escopo de forma individual; 2) Da Vedação Total à Subcontratação: Indeferido. A vedação fundamenta-se no art. 122 da Lei nº 14.133/2021. A execução direta pela contratada principal é indispensável para preservar a integridade da Solução Integrada (VSaaS), a segurança da informação, a confiabilidade da infraestrutura e o estrito cumprimento da LGPD; 3) Da Revisão da Concomitância do Item 7.3.1 do TR: Deferido em parte. Ajusta-se o TR para admitir a comprovação por atestados independentes por disciplina técnica, exigindo-se apenas que a licitante demonstre, de forma combinada e objetiva, capacidade prévia de coordenação e integração de plataformas tecnológicas congêneres, afastando o rigor de atestado único e idêntico.

- 2) "alterar o item 7.3.1 do Termo de Referência para admitir expressamente o somatório de atestados e a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio de experiências de complexidade equivalente ou superior, consideradas as características efetivas dos sistemas anteriormente executados, afastando-se a interpretação de que as 750 câmeras devam estar obrigatoriamente concentradas em uma única experiência anterior;"

1) Do Somatório de Atestados: Deferido. Com base no art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, na jurisprudência do TCE-RJ e na jurisprudência pacificada do TCU (Acórdãos 2.291/2021 e 1.983/2014 - Plenário), autoriza-se expressamente a apresentação de tantos atestados quantos forem necessários para o alcance dos quantitativos mínimos exigidos nas parcelas de maior relevância técnica, por inexistir na legislação de regência autorização para limitação quantitativa de documentos

comprobatórios;

2) Dos Quantitativos e da Necessidade Técnica da Exigência Conjunta (750 Câmeras e 30.000 m²): Quanto aos parâmetros de 750 câmeras e 30.000 m², mantém-se a exigência por respeitar estritamente o teto legal de 50% das grandezas do objeto (representando apenas 27,5% do total de 2.724 dispositivos contratados). Esclarece-se que a necessidade de comprovação conjunta desses fatores decorre da justificativa técnica expressa nos itens 7.3.1 e 7.3.1.1 do Termo de Referência: a complexidade de um sistema de videomonitoramento de alta densidade é de natureza não-linear, pois gerenciar 750 câmeras em uma extensão territorial ampla (mínimo de 30.000 m²) impõe desafios qualitativamente distintos de instalações de pequeno porte, tais como o tráfego agregado de rede na ordem de gigabits por segundo, balanceamento de carga entre múltiplos servidores em alta disponibilidade (HA), gestão de latência fim-a-fim em redes ópticas e rádio IP, e mitigação de gargalos de processamento. A conjunção entre a quantidade de dispositivos e a área monitorada é, portanto, a métrica técnica indispensável para aferir a maturidade operacional da empresa em manter fluxos estáveis e ininterruptos sem degradação do sinal, mitigando riscos de colapso operacional da segurança pública municipal;

3) Da Equivalência Tecnológica: Defere-se a plena equivalência técnica para consagrar que atestados de soluções integralmente digitais (IP) atendem e superam as exigências editalícias, afastando qualquer restrição vinculada ao padrão analógico.

3) Uniformizar as disposições do Edital e do Termo de Referência quanto à ordem das fases do procedimento, esclarecendo se a habilitação antecederá ou sucederá a apresentação das propostas, os lances e o julgamento, com a correspondente adequação da motivação aos requisitos do artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

Assiste razão à impugnante unicamente quanto à necessidade de uniformização textual das peças. Esclarece-se e confirma-se de forma definitiva que a Administração Pública Municipal adotará a INVERSÃO DE FASES prevista no art. 17, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e expressamente disposta no subitem 4.1 do Edital: a fase de habilitação antecederá a apresentação de propostas, lances e julgamento de valores (habilita-se primeiro e, em seguida, disputa-se o preço). Esta opção procedimental encontra-se motivada no processo pela alta complexidade técnica e criticidade do objeto (VSaaS de segurança pública), visando assegurar que apenas licitantes comprovadamente habilitados e com plena qualificação técnica disputem a etapa de lances, prevenindo disputas meramente predatórias por aventureiros desprovidos de capacidade operacional.

O Termo de Referência será saneado para expurgar quaisquer redações residuais conflitantes com a regra de habilitação prévia fixada no Edital.

Esclarece-se, ainda, que a adoção da inversão de fases encontra amparo no âmbito do Município de Saquarema no Decreto Municipal nº 3.136, de 16 de dezembro de 2025, cujo art. 2º autoriza a inversão de fases nos procedimentos licitatórios realizados na modalidade pregão eletrônico cujo valor estimado seja igual ou superior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

- 4) Prorrogação da data de abertura da sessão pública do certame, nos termos do artigo 164, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar prazo razoável para que eventuais interessados possam formular propostas em igualdade de condições, após a devida retificação do instrumento convocatório.

Com fulcro no art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando que as alterações acolhidas afetam os critérios de habilitação técnica e a formulação de propostas, determina-se a suspensão da sessão pública, com retificação das peças, republicação oficial do certame e reabertura integral do prazo legal de 10 (dez) dias úteis

IV. DECISÃO

Diante de todo o exposto, em estrita observância aos princípios da legalidade, da competitividade, da razoabilidade e do interesse público previstos na Lei Federal nº 14.133/2021, **CONHEÇO** da impugnação apresentada pela empresa **ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA**, e, no mérito, **DECIDO DAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, determinando os ajustes necessários no Edital e no Termo de Referência quanto aos pontos acolhidos, com a consequente suspensão da sessão originária, republicação do instrumento convocatório e reabertura integral do prazo legal para formulação de propostas do **Pregão Eletrônico nº 048/2026**, nos termos do art. 55, § 1º, da referida Lei.

Saquarema, 14 de outubro de 2026.

EVANILDO ANDRADE
DOS
SANTOS:01877711543

Assinado de forma digital
por EVANILDO ANDRADE
DOS SANTOS:01877711543

Evanildo Andrade dos Santos
Secretário Municipal de Segurança Ordem Pública



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) AGENTE DE LICITAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL GESTÃO, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 048/2026

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE SOLUÇÃO INTEGRADA DE VIDEOMONITORAMENTO COMO SERVIÇO (VSAAS), COMPREENDENDO A IMPLANTAÇÃO, DISPONIBILIZAÇÃO EM REGIME DE LOCAÇÃO, OPERAÇÃO, MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA E SUPORTE TÉCNICO DE SISTEMA DE SEGURANÇA ELETRÔNICA INTEGRADA PARA EDIFICAÇÕES MUNICIPAIS E VIAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA/RJ.

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 10.623.253/0001-75, com sede na Avenida Presidente Altino, nº 1925, Galpão 2, Bloco “C”, Jaguaré, CEP 05323-002, São Paulo/SP, por seu representante legal que esta subscreve, vem, respeitosamente, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 12.1. do edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão Eletrônico em epígrafe, promovido pelo **PREFEITURA MUNICIPAL DE SAQUAREMA**, pelos fatos e fundamentos a seguir delineados.

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

CNPJ nº 15.773.416/0001-10 | juridico@tecnologiagto.com.br |

Av. Presidente Altino, nº. 1925, Galpão 2, Bloco C, Jaguaré, São Paulo/SP, CEP 05323-002



I. DOS FATOS

1. A Prefeitura Municipal de Saguarema tornou público o Edital do Pregão Eletrônico nº 048/2026, destinado à contratação de empresa especializada para a prestação contínua de solução integrada de videomonitoramento como serviço – VSaaS, abrangendo implantação, locação, operação, manutenção preventiva e corretiva e suporte técnico de sistema de segurança eletrônica integrado, destinado às edificações municipais e às vias públicas do Município.
2. Trata-se de contratação de significativa dimensão técnica e econômica, estimada em R\$ 22.777.814,56, envolvendo a operação contínua de 2.724 dispositivos de captura de imagem, sendo 654 câmeras distribuídas em 167 pontos de vias públicas e 2.070 câmeras instaladas em 122 edificações municipais, além de centrais de alarme, sensores de intrusão, infraestrutura de fibra óptica, videowall, estações de trabalho e pontos de leitura automática de placas.
3. Em razão da abrangência do objeto, o item 7.3.1 do Termo de Referência estabeleceu requisitos de qualificação técnico-operacional distribuídos em quatro grandes grupos: sistemas de monitoramento de alta densidade; sistemas de detecção de intrusão e monitoramento 24 horas; infraestrutura de rede e conectividade; e operação de Centro de Controle e Inteligência.
4. Ocorre que o referido item determina que a licitante demonstre a execução **concomitante e integrada** de todos esses requisitos mínimos, exigência que deve ser analisada em conjunto com a vedação à participação de empresas em consórcio prevista no item 2.16 do Edital e no item 7.5.2 do Termo de Referência, bem como com a proibição total de subcontratação constante do item 7.5.1 do Termo de Referência.
5. Além disso, para o bloco relativo aos sistemas de monitoramento de alta densidade, exige-se experiência anterior em área monitorada de, no mínimo, 30.000 m², contendo pelo menos 750 dispositivos de captura de imagem operando simultaneamente e de forma integrada. A redação adotada permite a

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

CNPJ nº 15.773.416/0001-10 | juridico@tecnologiagto.com.br |

Av. Presidente Altino, nº. 1925, Galpão 2, Bloco C, Jaguaré, São Paulo/SP, CEP 05323-002

interpretação de que esse quantitativo deve ter sido executado em um único contexto operacional anterior, sem previsão clara acerca da possibilidade de somatório de atestados.

6. Verificou-se, ainda, contradição quanto à ordem das fases do procedimento. Enquanto o item 4.1 do Edital estabelece expressamente que a habilitação antecederá as fases de apresentação das propostas, dos lances e do julgamento, o próprio Termo de Referência, ao justificar a inversão, afirma inicialmente que haverá julgamento prévio das propostas e posterior análise da habilitação apenas da licitante mais bem classificada, para, logo depois, sustentar que a habilitação será analisada previamente.

7. Essas disposições, consideradas em seu conjunto, comprometem a clareza do instrumento convocatório e podem reduzir injustificadamente o universo de potenciais participantes, com prejuízo à competitividade, à isonomia, ao julgamento objetivo e à obtenção da proposta mais vantajosa pela Administração.

8. Diante disso, a Impugnante apresenta a presente medida para que as inconsistências e restrições identificadas sejam revistas antes da realização da sessão pública.

II. DAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO

II.1. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO, ASSOCIADA À EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA CONCOMITANTE E À PROIBIÇÃO INTEGRAL DE SUBCONTRATAÇÃO

9. O item 2.16 do Edital estabelece que não será admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, remetendo à justificativa constante do item 7.5.2 do Termo de Referência:

2.16 Não será admitida a esta licitação a participação de empresas sob forma de consórcio, conforme **justificativa estabelecida no item 7.5.2. do Termo de Referência.**

10. Paralelamente, o item 7.5.1 do Termo de Referência veda a subcontratação total ou parcial do objeto:

7.5 Da Subcontratação e do Consórcio

7.5.1 Vedação à Subcontratação

É vedada a subcontratação, total ou parcial, do objeto desta licitação.

A vedação à subcontratação decorre da natureza intrínseca do objeto licitado, uma Solução Integrada de Videomonitoramento como Serviço (VSaaS), cuja essência reside precisamente na unicidade da responsabilidade técnica, operacional e de gestão sobre o ecossistema completo de segurança eletrônica. Trata-se de obrigação de fazer de caráter *intuitu personae*, em que a aptidão técnica da contratada, aferida na fase de habilitação, constitui elemento indissociável da confiabilidade e da continuidade da execução contratual.

Do ponto de vista técnico, a solução exige integração sistêmica plena entre hardware, software, redes de comunicação, operação humana e gestão de dados pessoais, a fragmentação da execução entre diferentes empresas, ainda que parcial, introduziria riscos operacionais de difícil mensuração e controle, comprometendo a unicidade arquitetônica da solução, a rastreabilidade dos incidentes, a integridade das trilhas de auditoria e a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais — LGPD. Em matéria de segurança da informação, vigora o princípio *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*, ninguém pode transferir mais direitos do que possui, de modo que a subcontratação de parcelas críticas da solução transferiria responsabilidades sem garantia equivalente de capacidade técnica da empresa receptora.

Do ponto de vista jurídico, é pertinente a vedação à subcontratação quando a natureza do objeto assim o exigir, devendo tal vedação ser justificada no instrumento convocatório. No caso concreto, a justificativa assenta-se em três fundamentos cumulativos:

- a) criticidade do serviço público: o sistema de videomonitoramento urbano constitui instrumento essencial de apoio à segurança pública municipal, operando em regime ininterrupto de missão crítica, em que qualquer falha de coordenação entre empresas subcontratadas pode resultar em indisponibilidade do sistema e exposição da coletividade a riscos de segurança, situação que, em termos de teoria do risco administrativo, configura *periculum in mora* de natureza coletiva, insuscetível de reparação posterior satisfatória;
- b) responsabilidade integral e indivisível: a Administração contrata uma solução integrada, não um conjunto de serviços fragmentados. A unicidade da responsabilidade é condição *sine qua non* para a efetividade da fiscalização contratual, da aplicação de penalidades e da exigência de SLA. A subcontratação criaria um *tertius* na relação contratual sem vínculo direto com a Administração, comprometendo o princípio da eficiência administrativa e dificultando a responsabilização em caso de inadimplemento;
- c) proteção de dados pessoais: o sistema capta, processa e armazena imagens de pessoas naturais em larga escala, configurando tratamento de dados pessoais e dados biométricos nos termos da LGPD. A subcontratação implicaria o compartilhamento de dados pessoais com terceiros sem controle adequado pela Administração, em potencial violação ao art. 7º da Lei nº 13.709/2018, que exige base legal específica para cada operação de tratamento, e ao princípio da finalidade, que veda o tratamento de dados para fins incompatíveis com os originalmente declarados.

A vedação ora estabelecida não configura restrição indevida à competitividade, porquanto se dirige à integralidade do objeto e não a parcelas específicas que pudessem ser executadas por empresas especializadas de menor porte, neste sentido a vedação à subcontratação é legítima quando decorrente da natureza do objeto e devidamente justificada.

11. A Lei nº 14.133/2021 admite que a Administração vede a participação de empresas em consórcio, mas condiciona essa decisão à apresentação de justificativa no processo licitatório.

12. É o que determina o artigo 15, caput, ao estabelecer que, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, poderá participar da licitação pessoa jurídica reunida em consórcio:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificção.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

13. Da mesma forma, o artigo 122 da Lei nº 14.133/2021 permite que o edital restrinja ou vede a subcontratação:

Art. 122. Na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite autorizado, em cada caso, pela Administração.

§ 1º O contratado apresentará à Administração documentação que comprove a capacidade técnica do subcontratado, que será avaliada e juntada aos autos do processo correspondente.

§ 2º Regulamento ou edital de licitação poderão vedar, restringir ou estabelecer condições para a subcontratação.

§ 3º Será vedada a subcontratação de pessoa física ou jurídica, se aquela ou os dirigentes desta mantiverem vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou se deles forem cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral, ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

14. Entretanto, o exercício dessas prerrogativas deve permanecer subordinado aos princípios previstos no artigo 5º da mesma Lei, especialmente os da igualdade, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade, motivação, segurança jurídica e busca da proposta mais vantajosa:

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).

15. As vedações, portanto, não são ilegais apenas por existirem. Sua validade concreta depende da demonstração de que são necessárias e proporcionais diante das particularidades do objeto, sobretudo quando adotadas simultaneamente e associadas a exigências de qualificação técnico-operacional extensas e cumulativas.

16. No presente caso, o item 7.3.1 do Termo de Referência exige que uma única licitante demonstre a execução concomitante e integrada de atividades relacionadas a videomonitoramento de alta densidade,



monitoramento de alarmes, sensores de intrusão, manutenção de infraestrutura externa de fibra óptica, videowall, postos de operação e inteligência de vídeo com tecnologia LPR:

7.3.1 Qualificação Técnico-Operacional

A licitante deverá comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto deste Termo de Referência, mediante a apresentação de Atestado de Capacidade Técnica ou Certidão, acompanhado(s) das respectivas Certidões de Acervo Técnico – CAT, emitidas pelo CREA, que demonstrem a execução por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente identificados com: nome empresarial, CNPJ, endereço, nome, cargo e assinatura do responsável pelas informações, que demonstre a execução concomitante e integrada dos seguintes requisitos mínimos:

(...) Operação de Centro de Controle e Inteligência Comprovação de experiência na configuração e operação técnica de Centro de Controle Operacional contendo:

- a) Matriz de Vídeo: gestão de sistema de visualização (Video Wall) composto por, no mínimo, 5 (cinco) monitores profissionais;
- b) Postos de Operação: operação técnica de, no mínimo, 02 (duas) estações de trabalho em regime contínuo;
- c) Inteligência de Vídeo: operação de sistema com análise inteligente de vídeo, incluindo, no mínimo, 20 (vinte) pontos de leitura automática de placas (LPR) integrados a bancos de dados de segurança.

17. Embora essas atividades estejam relacionadas à solução global pretendida, elas envolvem diferentes especialidades técnicas e segmentos de atuação.

18. A imposição de que todas tenham sido executadas concomitantemente e de forma integrada, somada à impossibilidade de reunião de empresas em consórcio e à vedação de qualquer subcontratação, restringe a participação às empresas que, individualmente, concentrem todo o acervo multidisciplinar exigido.

19. Essa combinação produz impacto substancialmente mais restritivo do que cada disposição considerada isoladamente. Empresas com experiência comprovada nas parcelas de maior relevância do objeto, e que poderiam reunir capacidades complementares sob responsabilidade solidária ou executar parcelas acessórias por meio de empresas especializadas, ficam impedidas de participar do certame.

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

CNPJ nº 15.773.416/0001-10 | juridico@tecnologiagto.com.br |
Av. Presidente Altino, nº. 1925, Galpão 2, Bloco C, Jaguaré, São Paulo/SP, CEP 05323-002

20. O artigo 11, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

21. O artigo 9º, inciso I, alínea “a”, por sua vez, veda a inclusão de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive quando estabeleçam preferências ou distinções impertinentes ou irrelevantes para o 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;

22. A alegação de que a formação de consórcio fragmentaria a responsabilidade também deve ser ponderada à luz da própria disciplina legal. O artigo 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente a responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na execução contratual. A reunião em consórcio não elimina a responsabilidade perante a Administração nem impede a estipulação de liderança, governança, divisão de atribuições e mecanismos de fiscalização.

23. Também não se mostra suficiente a afirmação genérica de que o mercado dispõe de empresas individualmente capazes de atender a todas as exigências.

24. Para legitimar uma restrição que afeta diretamente o número de participantes, a motivação deve estar apoiada em elementos concretos do planejamento da contratação, inclusive em levantamento de



mercado que demonstre a existência de número razoável de fornecedores capazes de preencher, individual e concomitantemente, todos os requisitos técnicos estabelecidos.

25. A mera existência de algumas empresas ou contratos semelhantes não demonstra, por si só, que a competição permanecerá efetiva. A licitação não deve ser estruturada apenas para admitir a presença formal de possíveis participantes, mas para assegurar disputa real e plural, apta a produzir propostas efetivamente vantajosas.

26. A vedação conjunta ao consórcio e à subcontratação, tal como redigida, ainda impede soluções intermediárias menos restritivas, como a admissão de consórcios com número limitado de integrantes, a exigência de liderança por empresa detentora do acervo técnico principal, a definição prévia das responsabilidades de cada consorciada ou a autorização de subcontratação apenas de parcelas acessórias, preservando-se com a contratada a responsabilidade integral perante a Administração.

27. A adoção de medidas menos restritivas permitiria preservar a coordenação técnica, a continuidade do serviço e a responsabilização contratual sem excluir empresas tecnicamente qualificadas que necessitem agregar experiências complementares. A ampliação do universo de participantes favorece a disputa de preços e aumenta a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa, enquanto a manutenção da configuração atual tende a reduzir a competitividade e a concentrar o certame em número limitado de fornecedores.

28. Diante disso, requer-se a **retificação do Edital e do Termo de Referência**, para que seja admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, mediante condições objetivas de formação, liderança, responsabilidade e execução, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas:

I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados;

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

CNPJ nº 15.773.416/0001-10 | juridico@tecnologiagto.com.br |

Av. Presidente Altino, nº. 1925, Galpão 2, Bloco C, Jaguaré, São Paulo/SP, CEP 05323-002

II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração;

III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado;

IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada;

V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

§ 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificação.

§ 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei.

§ 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no inciso I do **caput** deste artigo.

§ 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas.

§ 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

29. Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente apontado como irregularidade a vedação à participação de consórcios despida de justificativa robusta e baseada apenas em asserções genéricas ou em estudos de mercado deficientes:

DENÚNCIA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. COLÉGIO MILITAR DO RIO DE JANEIRO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO URBANO PARA AS ÁREAS EXTERNAS. INDÍCIOS DE VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO SEM JUSTIFICATIVA, DIRECIONAMENTO E DE TENTATIVA DE COAÇÃO/INTIMIDAÇÃO. CONHECIMENTO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA

PARCIAL. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A VEDAÇÃO DE CONSÓRCIOS E DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DOS PRODUTOS. FRAGILIDADES NO LEVANTAMENTO DE MERCADO. DETERMINAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE CIÊNCIA. LEVANTAMENTO DE SIGILO.

(TCU - DENÚNCIA (DEN): 00023192026, Relator: BRUNO DANTAS, Data de Julgamento: 26/08/2026)

30. Não se afirma que a Administração esteja obrigada, em qualquer contratação, a admitir consórcios. O que a Lei exige é que eventual proibição seja **devidamente justificada**, e essa justificativa deve guardar correspondência efetiva com o objeto concretamente licitado.

31. Quando se impede que empresas que isoladamente atuam em segmentos complementares reúnam suas capacidades, a vedação pode afastar potenciais concorrentes plenamente aptos à execução conjunta do objeto e concentrar a disputa apenas em agentes econômicos que possuam, individualmente, todo o portfólio exigido.

32. Diante desse cenário, verifica-se que as disposições impugnadas, analisadas de forma conjunta, impõem restrições desproporcionais à participação de potenciais interessados e comprometem a clareza das regras aplicáveis ao certame, com prejuízo direto à competitividade, à isonomia, ao julgamento objetivo e à seleção da proposta mais vantajosa.

33. Embora a Administração possa estabelecer requisitos de qualificação técnica, vedar a formação de consórcios, restringir a subcontratação e inverter as fases da licitação, tais medidas devem estar amparadas em motivação concreta, coerente e proporcional, sem criar barreiras superiores às estritamente necessárias à segurança da contratação. Impõe-se, portanto, a retificação do Edital e do Termo de Referência, com a correção das inconsistências apontadas e a adequação das exigências aos artigos 5º, 9º, inciso I, alínea “a”, 11, inciso II, 15, 17 e 67 da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se a efetiva ampliação da disputa.

II.2. DA EXIGÊNCIA DE EXPERIÊNCIA ANTERIOR COM 750 CÂMERAS OPERANDO SIMULTANEAMENTE E DE FORMA INTEGRADA

34. O item 7.3.1 do Termo de Referência exige, para a comprovação de experiência em sistemas de monitoramento de alta densidade, a prestação anterior de serviços de videomonitoramento abrangendo área de, no mínimo, 30.000 m², contendo pelo menos 750 dispositivos de captura de imagem operando de forma simultânea e integrada, incluindo tecnologias IP e analógicas de alta definição:

35. O Termo de Referência informa que o objeto contempla 2.724 dispositivos de captura de imagem e que a exigência de 750 unidades corresponde a aproximadamente 27,5% do quantitativo total contratado.

36. Sob o aspecto estritamente aritmético, o percentual está abaixo do limite de 50% previsto no artigo 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 para a exigência de quantitativos mínimos em parcelas de maior relevância ou valor significativo:

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

§ 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.

37. A controvérsia, contudo, não reside apenas no percentual. O caráter restritivo decorre principalmente da forma de comprovação estabelecida, pois a expressão “750 dispositivos operando de forma simultânea e integrada”, combinada com a determinação geral de demonstração concomitante e integrada dos requisitos, permite concluir que o quantitativo deve estar concentrado em uma única experiência anterior ou em um mesmo contexto operacional.

38. Essa situação demonstra que a aferição da capacidade técnica não pode se limitar à aplicação isolada de um único indicador quantitativo.

39. A área efetivamente monitorada, a dispersão geográfica, as condições de conectividade, a tecnologia empregada, o volume de dados processados, a disponibilidade do sistema, os níveis de serviço e a complexidade de integração também são elementos capazes de demonstrar experiência compatível com a execução pretendida.

40. O artigo 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a exigência de certidões ou atestados que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior:

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

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;

41. A finalidade da habilitação técnica, portanto, é comprovar aptidão efetiva para a execução do objeto, e não exigir identidade absoluta entre a experiência anterior e a futura contratação.

42. Ainda que o Termo de Referência apresente justificativas relacionadas à complexidade não linear de sistemas de larga escala, não se encontra suficientemente esclarecido por que experiências complementares não poderiam ser consideradas em conjunto ou por que outros parâmetros técnicos equivalentes não poderiam demonstrar a mesma capacidade operacional.

43. A ausência de regra expressa sobre o somatório de atestados gera insegurança jurídica e permite interpretação excessivamente restritiva.

44. O próprio artigo 67 utiliza a expressão “certidões ou atestados”, no plural, e direciona a análise à similaridade e à equivalência da complexidade, razão pela qual eventual proibição de somatório deve estar apoiada em motivação técnica específica, demonstrando que a execução concentrada em uma única contratação anterior é indispensável para aferir a capacidade da futura contratada.

45. Além disso, a exigência deve ser novamente examinada em conjunto com a vedação ao consórcio e à subcontratação. Ao impedir a soma de capacidades entre empresas e, simultaneamente, exigir experiência concentrada com 750 câmeras, o instrumento convocatório estreita de maneira significativa o universo de participantes aptos, prejudicando a competitividade e, conseqüentemente, a obtenção de melhores condições econômicas para o Município.

46. Nesse sentido, no processo 004.719/2007-6 (2007), relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro, o Plenário do TCU firmou que é indevida a vedação ao somatório de atestados quando a capacidade técnica da empresa puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um documento comprobatório, configurando cláusula restritiva à competitividade:

REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. VEDAÇÃO AO SOMATÓRIO DE ATESTADOS. COMPROVAÇÃO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ANULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA. DETERMINAÇÕES. 1. a exigência de atestado de capacitação técnico-profissional ou técnico-operacional deve-se limitar às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto licitado. 2. é indevida a vedação ao somatório de atestados, quando a capacidade técnica das empresas puder ser satisfatoriamente demonstrada por mais de um atestado. 3. Impõe-se a assinatura de prazo para que a entidade adote providências para anulação da licitação, quando comprovado vício insanável, caracterizado pela existência, no edital, de cláusulas restritivas ao caráter competitivo do certame.

47. Não se pretende afastar a necessidade de comprovação de experiência em sistemas de grande porte. Busca-se apenas que a qualificação seja aferida mediante critérios capazes de reconhecer experiências tecnicamente equivalentes e que não excluam empresas aptas com base em diferença



quantitativa isolada, especialmente quando outros elementos do acervo evidenciem complexidade operacional compatível ou superior.

48. Diante disso, requer-se a **retificação do item 7.3.1 do Termo de Referência**, para que seja expressamente admitido o somatório de atestados compatíveis e sejam aceitas experiências tecnicamente equivalentes, avaliadas à luz do conjunto de características operacionais do serviço, inclusive área monitorada, número de pontos, dispersão territorial, integração tecnológica, disponibilidade, conectividade e complexidade do sistema.

II.3. DA DIVERGÊNCIA ENTRE O EDITAL E O TERMO DE REFERÊNCIA QUANTO À ORDEM DAS FASES DO PROCEDIMENTO

49. O artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório observará, em sequência, as fases preparatória, de divulgação do edital, de apresentação de propostas e lances, de julgamento, de habilitação, recursal e de homologação:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do **caput** deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do **caput** deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

ÓPERA SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS LTDA

CNPJ nº 15.773.416/0001-10 | juridico@tecnologiagto.com.br |

Av. Presidente Altino, nº. 1925, Galpão 2, Bloco C, Jaguaré, São Paulo/SP, CEP 05323-002

50. O § 1º do mesmo artigo autoriza que a fase de habilitação anteceda as fases de apresentação de propostas e lances e de julgamento, desde que essa inversão esteja expressamente prevista no edital e decorra de ato motivado, com explicitação dos benefícios resultantes.

51. O item 4.1 do Edital determina expressamente que, no presente certame, a fase de habilitação antecederá as fases de apresentação de propostas, lances e julgamento. Portanto, o Edital formalmente anuncia a adoção da ordem excepcional prevista no artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

52. Entretanto, o Termo de Referência apresenta disposições contraditórias dentro da própria justificativa da inversão.

53. Em determinado trecho, afirma que será realizado o “julgamento prévio das propostas e posterior análise da habilitação apenas da licitante mais bem classificada”. Essa sequência corresponde à ordem ordinária do artigo 17 da Lei nº 14.133/2021, e não à inversão prevista no § 1º.

54. Na sequência, o mesmo Termo de Referência sustenta que a inversão permitirá que “a habilitação seja analisada previamente”, assegurando que somente licitantes previamente habilitadas participem da fase de apresentação e julgamento das propostas. Essa segunda descrição corresponde à ordem excepcional indicada no item 4.1 do Edital.

55. Há, assim, incompatibilidade objetiva entre as disposições. O Termo de Referência afirma simultaneamente que o julgamento das propostas ocorrerá antes da habilitação e que a habilitação será analisada antes da apresentação e do julgamento das propostas.

56. A contradição também compromete a própria motivação exigida pelo artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Parte das vantagens indicadas no Termo de Referência, como a análise da documentação apenas da licitante mais bem classificada e a redução do número de documentos a serem examinados, somente existe quando a habilitação ocorre depois do julgamento. Tais benefícios não decorrem da habilitação prévia de todos os participantes.

57. Por outro lado, os argumentos relacionados à exclusão antecipada de empresas sem capacidade técnica pressupõem a análise da habilitação antes da disputa. O documento, portanto, procura justificar sequências procedimentais distintas e inconciliáveis, sem definir com precisão quais benefícios efetivamente sustentam a opção adotada.

58. A cláusula 13.9, segundo a qual as disposições do Edital prevalecerão em caso de divergência com os anexos, não elimina a necessidade de correção. O instrumento convocatório e seus anexos devem compor um conjunto coerente, claro e objetivo, sobretudo quando tratam de elemento essencial do procedimento, como o momento em que serão apresentados e analisados os documentos de habilitação.

59. A falta de uniformidade pode induzir os interessados a erro quanto à preparação dos documentos, à participação na etapa competitiva e ao exercício do direito de recurso. Também prejudica a previsibilidade do procedimento, o julgamento objetivo e a igualdade de condições entre os licitantes.

60. A indefinição do rito pode, ainda, desencorajar potenciais participantes, especialmente diante da complexidade e do volume da documentação técnica exigida. Esse cenário representa prejuízo direto à competitividade, pois a segurança quanto às regras e à sequência dos atos é pressuposto necessário para que o maior número possível de empresas formule suas propostas em condições de igualdade.

61. Nesse sentido, na Representação 387/2024 (2024), relatada pelo Ministro Jhonatan de Jesus, o TCU reconheceu a nulidade decorrente da falta de motivação expressa para a inversão entre as fases de habilitação e julgamento de propostas:

REPRESENTAÇÃO ENCAMINHADA FORMULADA POR LICITANTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. REALIZAÇÃO DE OITIVA E DILIGÊNCIA. APRECIACÃO NO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA REFERENDO DO PLENÁRIO. COMUNICAÇÕES. AGRAVO. NÃO NEGATIVA DE PROVIMENTO. ANÁLISE DE OITIVAS DE MÉRITO. NULIDADE DE ATO QUE INABILITOU LICITANTE. FALTA DE MOTIVAÇÃO PARA A

62. Diante disso, requer-se a **retificação do Edital e do Termo de Referência**, para que seja estabelecida, de maneira uniforme e inequívoca, a ordem das fases do procedimento.

III. DOS PEDIDOS

63. Isto posto, requer-se, respeitosamente, que esta ilustríssima Comissão de Licitação proceda a(o):

a) o recebimento e o regular processamento da presente impugnação, nos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021;

b) no mérito, o integral provimento da presente impugnação, para determinar a retificação do instrumento convocatório e de seus anexos, especialmente para:

b.1) admitir a participação de empresas reunidas em consórcio, mediante condições objetivas de formação, liderança, responsabilidade e execução, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, ou, subsidiariamente, revisar as exigências de comprovação concomitante e integrada previstas no item 7.3.1 e autorizar a subcontratação de parcelas acessórias ou especializadas, eliminando o efeito cumulativamente restritivo das disposições;

b.2) alterar o item 7.3.1 do Termo de Referência para admitir expressamente o somatório de atestados e a comprovação da capacidade técnico-operacional por meio de experiências de complexidade equivalente ou superior, consideradas as características efetivas dos sistemas anteriormente executados, afastando-se a interpretação de que as

750 câmeras devam estar obrigatoriamente concentradas em uma única experiência anterior;

b.3) uniformizar as disposições do Edital e do Termo de Referência quanto à ordem das fases do procedimento, esclarecendo se a habilitação antecederá ou sucederá a apresentação das propostas, os lances e o julgamento, com a correspondente adequação da motivação aos requisitos do artigo 17, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

c) Prorrogação da data de abertura da sessão pública do certame, nos termos do artigo 164, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, a fim de assegurar prazo razoável para que eventuais interessados possam formular propostas em igualdade de condições, após a devida retificação do instrumento convocatório.

Nestes termos, pede e espera o deferimento.

São Paulo, 14 de Setembro de 2.026.

THALITA
CRISTINA
BARBOSA ROCHA

Assinado de forma digital
por THALITA CRISTINA
BARBOSA ROCHA
Dados: 2026.09.14 14:33:06
-03'00'

THALITA CRISTINA BARBOSA ROCHA
OAB/SP nº 439.943