

Assunto: Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2025 – Critério de Menor Preço Global

Eu, JOINHA VIGILANCIA LTDA, inscrito no CNPJ sob o nº 26.949.632/0001-90, com endereço à Rua Jose Costa Pereira, Nº 145, Bairro Portinho, Laguna-SC, na qualidade de interessado no certame em referência, venho, respeitosamente, apresentar IMPUGNAÇÃO ao Edital do Pregão Eletrônico nº 04/2025, com base nos seguintes fatos e fundamentos:

I – DOS FATOS

1. O edital em questão adota o critério “Menor Preço Global”, exigindo a apresentação de um único valor para a contratação dos serviços, que compreendem, dentre outros, os serviços de vigilância patrimonial e a locação de equipamentos para CFTV.
2. Ressalta-se que os serviços de vigilância patrimonial – objeto principal deste impugnante – envolvem atividades de segurança humana, que demandam características específicas como treinamento, escalas de trabalho, condições de risco e remuneração diferenciada, elementos estes que não se aplicam aos serviços de locação e manutenção de equipamentos de CFTV.
3. A agregação destes itens em uma única proposta impõe ao licitante a obrigação de absorver custos relativos a tecnologias e infraestrutura de CFTV, os quais não possuem relação direta com a prestação do serviço de vigilância patrimonial, prejudicando, assim, a formação de um preço justo e adequado à realidade do mercado.
4. Essa metodologia de avaliação desvirtua o certame, pois obriga empresas especializadas em um dos segmentos – como é o caso deste impugnante, que atua exclusivamente com vigilância patrimonial – a ofertar um preço global que contemple serviços e custos alheios à sua expertise, comprometendo a competitividade, a transparência e a economicidade da contratação.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Em termos práticos, isso significa que a licitação deveria ter sido estruturada de modo a permitir que diferentes fornecedores se candidatassem para partes específicas do contrato, ao invés de um único fornecedor ter que abarcar todas as atividades.

Essa abordagem de divisibilidade em licitações é vantajosa por diversos motivos, como a possibilidade de atrair um maior número de proponentes, cada um especializado em sua

respectiva área e, potencialmente, garantir uma execução mais eficiente e eficaz de cada parte do serviço.

É oportuno anotar que, em regra, quando os objetos da contratação são de naturezas diversas, complexos ou divisíveis, o seu parcelamento é recomendável, a fim de se ampliar a competitividade, salvo se existir impedimento de ordem técnica ou econômica devidamente justificado.

Tanto é que o Art. 4º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...] V- atendimento aos princípios:

a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso; (g.n.)

O TCU, na Decisão nº 393/94 do Plenário, assim se posicionou, em sede de mesmo tema, no regime jurídico da Lei de Licitações antecedente:

"[...] firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no Art. 3º, §1º, inciso I; Art. 8º, §1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/93, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade".

Na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu que:

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade".

A licitação por itens, nas precisas palavras de Marçal Justen Filho, "consiste na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjugadamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos". Continua, ensinando que: "a licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória".

Nesse ponto, resta claro que o legislador presume que os princípios da isonomia e da competitividade, tão caros à Administração, se coadunam mais com esse tipo de licitação, o qual deve ser a regra, deixando a licitação por lote único como exceção. Para Jessé Torres Pereira

Júnior, ao comentar acerca do parcelamento do objeto, o dispositivo quer "ampliar a competitividade no âmbito do mesmo procedimento licitatório, destinado à compra da integralidade do objeto. A ampliação adviria da possibilidade de cada licitante apresentar-se ao certame para cotar quantidades parciais do objeto, na expectativa de que tal participação formasse mosaico mais variado de cotações de preço, barateando a compra, de um lado, e proporcionando maior acesso ao certame a empresas de menor porte, de outro". O mesmo autor ensina que, existindo a possibilidade de parcelamento do objeto, esse é dever da Administração, sob pena de descumprir princípios específicos da licitação, tal como o da competitividade. Perfilhando o mesmo entendimento, Justen Filho ensina que "o fracionamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência".

Uma aglutinação infundada impede a participação de licitantes incapazes de fornecerem todos os serviços que compõem o objeto do edital, por exemplo, uma aquisição de autopeças atrelada a um serviço de instalação, tal agrupamento restringe a participação de empresas cujo objeto social seja apenas a venda de autopeças.

E foi devido à aglutinação de serviços distintos em um único processo licitatório que o Colegiado Pleno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo decidiu pela procedência da representação contra o edital do Pregão Eletrônico SESP nº 001/2019, promovido pela Secretaria Estadual de Esportes. Uma licitação em que o objeto consistia na contratação de empresa especializada tanto para a prestação de serviços de limpeza, controle micro bacteriológico e controle químico de piscina quanto para serviços de monitoramento aquático como vigilância, orientação de usuários das piscinas e salvamento de banhistas.

Para o Ministério Público de Contas, as atividades de monitoramento aquático deveriam ser licitadas em lote ou em certame específico, possibilitando outro universo potencial de participantes. Diferentemente das atividades de limpeza, controle microbacteriológico e controle químico de piscinas que são da responsabilidade técnica de um profissional Engenheiro Químico, sujeito à fiscalização do Conselho Regional de Química- CRQ.

Na sessão do dia 08 de maio, ao acolher as impugnações contra o edital, o relator da matéria, Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, determinou que, havendo o interesse, a Secretaria de Esportes deverá promover licitações distintas para a contratação dos serviços descritos. (<https://www.mpc.sp.gov.br/inicio-do-processolicitatorio-cuidado-com-a-aglutinacao-de-servicos-ou-produtos-distintos/>). (g.n.)

Essa decisão, demonstra novamente a necessidade de revisão e adequação do edital ora impugnado, com o intuito de desmembrar o lote 1 em questão em categorias menores e mais específicas, que reflitam a diversidade dos objetos a serem licitados. Esta abordagem não apenas está em consonância com os princípios da legalidade e eficiência administrativa, mas, também, contribui para a maximização da transparência e da equidade no processo licitatório. A implementação dessa medida assegurará uma competição mais justa e aberta, possibilitando a participação de um número maior de empresas especializadas e, conseqüentemente, a seleção de propostas que ofereçam as melhores condições para a Administração Pública, tanto em termos de custo quanto de qualidade dos serviços e produtos ofertados.

É certo que não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame, mas sim garantir ampla participação na disputa licitatória,

possibilitando o maior número possível de concorrentes, desde que tenham qualificação técnica e econômica para garantir o cumprimento das obrigações.

O referido edital caso não alterado ocasionará um Descompasso Técnico e Operacional uma vez que:

a) Os serviços de vigilância patrimonial demandam estrutura, treinamento e condições de trabalho que são inerentes à atividade de segurança humana e que não se relacionam com os custos dos equipamentos de CFTV, que envolvem aspectos tecnológicos e de infraestrutura.

b) A falta de individualização dos preços impede a correta avaliação do desempenho e da competitividade das propostas, gerando riscos de inexecução ou de eventual oneração excessiva ao erário.

Ademais, o edital fere também os seguintes princípios da licitação:

1. Princípio da Isonomia e da Ampla Concorrência:

a) A imposição de um critério global que engloba itens de naturezas distintas fere a igualdade de condições entre os licitantes, pois obriga empresas especializadas a competir em igualdade de condições com aquelas que possuem capacidade técnica para ofertar serviços de CFTV, o que viola os preceitos da isonomia e da ampla concorrência.

2. Princípio da Eficiência e da Economicidade:

a) A consolidação dos preços em um único valor impede a correta avaliação e comparação dos custos específicos de cada serviço. Ao exigir um preço global, o edital não possibilita a identificação de distorções ou eventual sobrepreço em itens que, isoladamente, poderiam apresentar condições mais vantajosas para a Administração.

b) A nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) orienta que o critério de julgamento seja capaz de identificar a proposta mais vantajosa, o que, neste caso, só seria alcançado se os preços fossem analisados individualmente, permitindo uma comparação objetiva e técnica de cada item.

Além disso, a jurisprudência e entendimentos doutrinários têm reafirmado a necessidade de individualização dos itens em processos licitatórios, quando estes apresentam naturezas distintas, a fim de preservar os princípios da transparência, economicidade e da correta alocação dos recursos públicos. A análise global, sem a devida segregação, torna inviável a verificação da real adequação dos preços ofertados, dificultando a identificação de eventuais distorções e prejudicando a Administração na obtenção da proposta mais vantajosa.

III – DO IMPACTO NA COMPETITIVIDADE E NA PARTICIPAÇÃO

1. A manutenção do critério “Menor Preço Global” inviabiliza a participação de empresas que, como o impugnante, atuam exclusivamente na prestação de serviços de vigilância patrimonial, pois estas seriam compelidas a incorporar em sua proposta valores referentes a serviços de CFTV, dos quais não possuem expertise nem estrutura operacional.
2. Essa exigência imposta pelo edital gera uma distorção na formação dos preços, desestimulando a participação de empresas especializadas e favorecendo, de maneira indireta, a formação de cartéis ou a participação de empresas que ofereçam serviços integrados, em detrimento da competitividade e da qualidade do serviço público.

IV – DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se a Vossa Senhoria:

1. O reconhecimento da inadequação do critério “Menor Preço Global” para a avaliação de um objeto composto por itens de naturezas distintas, sobretudo no que concerne à prestação de serviços de vigilância patrimonial.
2. A retificação do edital para que o critério de julgamento seja alterado para “Menor Preço por Item”, permitindo a individualização dos preços e a correta avaliação dos serviços ofertados.
3. A suspensão do prazo para apresentação das propostas até que seja efetuada a devida alteração do edital, garantindo a ampla competitividade e a igualdade de condições entre os licitantes.

Termos em que,
Pede deferimento.

Laguna, 20 de fevereiro de 2025.

JOINHA VIGILANCIA LTDA
CNPJ Nº: 26.949.632/0001-90