

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR (A) DIRETOR DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA
E ESGOTO MUNICÍPIO DE SOROCABA-SP**

Impugnação ao Edital nº 55/2025 – Pregão Eletrônico nº 42/2025

Ao Senhor Diretor Administrativo do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Sorocaba – SAAE

TELSEG VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA - empresa de direito privado, especializada em Segurança Privada nas atividades de VIGILÂNCIA PATRIMONIAL, devidamente inscrita no CNPJ/MF sob nº 14.281.437/0001-55, com sede à Rua Lamesa, nº 327, Jardim São Marcos, município de São João da Boa Vista, Estado de São Paulo, CEP 13.876-023, neste ato representada por seu responsável legal, **Sr. MARCELO FRANCISCO FERREIRA RIBEIRO**, brasileiro, solteiro, empresário, portador da cédula de identidade RG nº 21.846.644-4 e inscrito no CPF sob o nº 154.524.908-33, em conformidade com seu Contrato Social, por sua advogada e bastante procuradora, infra assinada, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, no Ato Normativo SAAE nº 02/2025, e demais dispositivos aplicáveis, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** nº 55/2025 – Pregão Eletrônico nº 42/2025, publicado pelo **SERVIÇO AUTONOMO DE AGUA E ESGOTO – SAAE**, Sorocaba/SP, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DO CABIMENTO E DA TEMPESTIVIDADE.

A presente impugnação é tempestiva, pois apresentada dentro do prazo previsto no art. 164, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que assegura a qualquer interessado o direito de impugnar o edital até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão, desta forma, a data prevista para a abertura da sessão será no dia 15 de dezembro de 2025, portanto a data fatal para apresentação desta impugnação se dará as 23:59h no dia 10 de dezembro de 2025.

O SAAE, como autarquia municipal, está sujeito aos ditames da nova Lei de Licitações, bem como às normas internas consolidadas nos Atos Normativos SAAE nº 03/2024, 05/2024 e, principalmente, o Ato Normativo nº 02/2025, que rege os procedimentos da fase

preparatória, julgamento e habilitação. Assim, presentes os requisitos legais, passa-se à análise das ilegalidades identificadas no edital.

II – SÍNTESE DO OBJETO E DO VÍCIO ESTRUTURAL DO EDITAL.

O Edital nº 55/2025 possui objeto amplo e heterogêneo, compreendendo:

1. Vigilância patrimonial desarmada (embora o edital seja omissivo, presume-se ser desarmada uma vez que não se encontrou informações sobre armamento);
2. Vigilância motorizada;
3. Portaria virtual;
4. Monitoramento e operação de CFTV;
5. Controle de acesso físico e remoto;
6. Fornecimento, instalação e manutenção de câmeras, servidores, softwares, antenas e links;
7. Implantação de sistemas de análise inteligente de vídeo;
8. Fornecimento de equipamentos móveis;
9. Implantação e operação de lombadas educativas integradas;
10. Serviços de engenharia de rede e telecomunicações.

O **editoral, entretanto, estabelece LOTE ÚNICO GLOBAL**, concentrando todos esses objetos em um único pacote. Tal estrutura viola frontalmente a Lei nº 14.133/2021, a LC 123/2006, e o Ato Normativo SAAE nº 02/2025, além de contrariar pacífica jurisprudência do TCU.

O edital revela **EVIDENTE OBSCURIDADE NA APRESENTAÇÃO DE SUAS INFORMAÇÕES**, distribuindo dados e documentos essenciais de forma fragmentada ao longo de mais de 240 páginas, sem organização lógica ou clareza mínima. **Tal prática compromete a transparência e dificulta a compreensão integral do objeto licitado, PODENDO, EM TESE, DESESTIMULAR A PARTICIPAÇÃO DE POTENCIAIS LICITANTES.**

Trata-se de conduta incompatível com os princípios da publicidade, clareza, competitividade e isonomia, previstos na Lei nº 14.133/2021, e ainda a recentemente publicada, Lei 15.263/25, que dispõe sobre a política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública, mais especificadamente nos arts. 2º, I, II, 3º, II e VI, 4º e 5º e incisos.

III – DAS ILEGALIDADES DO EDITAL.

A seguir, apresentam-se todas as inconsistências jurídicas identificadas, com fundamentação legal completa.

1. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)

O edital não disponibiliza Estudo Técnico Preliminar (ETP) minimamente adequado, capaz de demonstrar:

- Necessidade da contratação;

- Motivação técnica para reunião de objetos tão distintos;
- Análise de alternativas possíveis;
- Estudo de mercado;
- Justificativa para adoção de lote único;
- Estimativa fundamentada de quantitativos;
- Análise de riscos;
- Motivação para exigências de habilitação extremamente específicas.

A Lei nº 14.133/2021 é taxativa ao definir que nenhum procedimento licitatório pode ser iniciado sem o ETP, que é peça essencial, estruturante e obrigatória, conforme arts. 5º, 6º e 18.

Desta forma, o ETP é condição de existência válida da licitação. O art. 18, I, da Lei 14.133/2021 determina:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

Tanto é verdade, que assim entende o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, conforme Boletim-Jurisprudencia-TCESP-Fevereiro_2024_0.pdf, vejamos:

022832.989.23-0 (Sessão Plenária de 28/02/2024. Relatoria: Conselheiro Dimas Ramalho) EMENTA. EXAME PRÉVIO DE EDITAL. CONCORRÊNCIA. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL. INADEQUAÇÃO DO CRITÉRIO DEJULGAMENTO PELO MENOR PREÇO PARA O OBJETO PRETENDIDO. VÍCIO DE ORIGEM. ANULAÇÃO DO CERTAME. DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TRIBUNAL. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. PROCEDÊNCIA. Nota CPAJ: Observa o e. Relator que a Administração não elaborou o estudo técnico preliminar, “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”, descumprindo também a previsão do art. 18, I, da Lei Federal nº 14.133/21.

Deste modo, conforme se verifica, o edital é nulo de pleno direito uma vez que não atente as exigências básicas da legislação vigente, devendo ser suspenso imediatamente.

2. OBJETO HÍBRIDO E LOTE ÚNICO ILEGAL – RESTRIÇÕES INDEVIDAS DE CONSÓRCIO E SUBCONTRATAÇÃO;

O edital atende simultaneamente a serviços intensivos de mão de obra, serviços de natureza intelectual, tecnologia de informação, locação de equipamentos, engenharia de rede e implantação de estruturas urbanas (lombadas educativas).

A Lei nº 14.133/2021 é clara:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

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

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.

Ademais, a Constituição Federal impõe a observância do princípio da competitividade nas contratações públicas (art. 37, XXI). No caso em exame, constata-se violação direta a esse comando constitucional, pelos seguintes fundamentos:

- **Agrupamento indevido de objetos heterogêneos** – A reunião artificial de serviços de naturezas distintas configura afronta à vedação legal expressa relativa à obrigatoriedade do parcelamento, quando técnica e economicamente viável.
- **Prejuízo às microempresas e empresas de pequeno porte** – A formatação adotada compromete a ampla participação das ME/EPP, contrariando o disposto no art. 47 da LC nº 123/2006, que assegura tratamento favorecido e simplificado a esses agentes econômicos.
- **Restrição indevida à competitividade** – A estruturação do objeto, tal como apresentada, acarreta direcionamento involuntário e reduz substancialmente o universo potencial de licitantes, restringindo a massa competitiva e afastando eventuais interessados aptos.
- **Ausência de fundamentação técnica** – Não consta Estudo Técnico Preliminar com as devidas justificativas idôneas que demonstrem a necessidade de contratação conjunta dos serviços, em descompasso com as exigências de motivação adequada e análise de vantajosidade.

Ao optar pela aglutinação artificial de áreas completamente distintas — vigilância, controle de acesso, monitoramento, engenharia de TI, telecomunicações e implantação de equipamentos, fornecimento de software — o SAAE adotou modelagem incompatível com a boa prática administrativa e com a boa-fé objetiva, afastando-se dos padrões mínimos exigidos para demonstrar lisura, razoabilidade e eficiência.

Assim, a estrutura do Edital nº 55/2025, em vez de demonstrar legalidade, reforça o indício de que a aglutinação pode impedir a visualização dos custos reais, inviabilizar auditorias

individualizadas e criar ambiente amplamente desfavorável, contrários aos princípios norteadores da Administração Pública.

Nota-se que em situações similares, ainda que com objetos distintos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é claro e objetivo no que tange a aglutinação de itens. Vejamos:

Analiso de forma conjunta as queixas contra a vedação a consórcios e aglutinação de objetos, uma vez que a linha de raciocínio desenvolvida na representação constrói a conclusão de que há a configuração de restritividade na proibição de participação de empresas consorciadas para um objeto que congrega a locação de equipamentos para implantação de sistema de videomonitoramento, instalação de infraestrutura lógica e elétrica de um Centro de Controle Operacional, instalação e configuração de todos os equipamentos, prestação de serviços de Manutenção e Suporte, serviços de gravação de vídeo e fornecimento de Treinamento e Capacitação. Neste cenário, na medida em que o objeto acaba por reunir serviços que são prestados por empresas de diferentes segmentos, a exemplo do fornecimento do software e do sistema de armazenamento em nuvem, considero procedentes as críticas da Autora com a finalidade de determinar à Municipalidade que separe estes serviços em lotes ou, caso opte em licitar em um único lote, que seja permitida a participação de empresas reunidas em consórcio ou autorizada a subcontratação. (TCESP. eTC nº 6996/989/23-2. Exame Prévio de Edital. Rel. C. Dimas Ramalho. Tribunal Pleno. Sessão 03/05/2023).

Diante de tais vícios, conclui-se pela necessidade de revisão das previsões editalícias, seja para parcelar o certame em diversos lotes, seja para rever os itens passíveis de subcontratação (Item 16 do edital), uma vez que não foram contemplados, dentre tais possibilidades, os serviços de tecnologia da informação, notadamente o fornecimento de software.

Outrossim, impõe-se a revisão integral do instrumento convocatório a fim de possibilitar a participação de empresas reunidas em consórcio, ampliando a competitividade e assegurando a observância aos princípios que regem as contratações públicas.

3. EXIGÊNCIAS TÉCNICAS DESPROPORCIONAIS – ILEGALIDADE GRAVE;

O acervo técnico de engenheiro somente pode ser exigido quando o serviço a ser contratado exige responsabilidade técnica própria da profissão, o que não ocorre no presente caso. Assim, a obrigatoriedade de CAT/CREA configura restrição indevida à competitividade, violando: Art. 37, XXI, da Constituição Federal, que vedam cláusulas restritivas, e ainda, o

Art. 67, §1º e §2º, da Lei nº 14.133/2021, que proíbem exigências de habilitação desproporcionais.

No edital em comento, é possível observar que o item **6.1.4. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA (art. 67 da NLLC)**, prevê o seguinte:

b) Qualificação Técnica Profissional.

b1) Original(is) ou cópia(s) autenticada(s) de Certidão(ões) de Acervo Técnico - CAT('s), emitidas pelo CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia e em nome do(s) responsável(is) técnico(s) que se responsabilizará pela execução dos serviços contratados, com comprovação de vínculo profissional nos termos da Súmula 25 do TCESP, de forma a comprovar serviços de mesmas características às do objeto desta Licitação, sendo considerada como parcela de maior relevância:

- Comprovação de prestação de serviços de instalação e manutenção de câmeras do tipo IP;
- Comprovação de prestação de serviços de instalação e manutenções de conectividades via rádio;

b2) Declaração de que o profissional detentor do referido atestado, será o responsável técnico pelo objeto licitado.

Nota-se que tal exigência não guarda pertinência com o objeto, uma vez que, a Certidão de Acervo Técnico – CAT, só pode ser exigida quando o serviço envolve atividade privativa de profissional regulamentado, conforme jurisprudência consolidada do TCU e do próprio TCESP. **Serviços de monitoramento, vigilância, instalação de CFTV, alarmes, cercas elétricas, sensores e afins NÃO CONSTITUEM ATIVIDADES PRIVATIVAS DE ENGENHEIROS**, salvo em casos muito específicos de projetos complexos, o que não é a regra.

Portanto, exigir CAT/CREA para tais serviços é desarrazoado e gera restrição indevida à competitividade. Além disso, a exigência em questão restringe de forma severa e injustificada o universo de possíveis licitantes, criando barreiras artificiais que favorecem apenas empresas que já detêm estrutura idêntica àquela prevista para a futura execução, situação que gera risco concreto de direcionamento e afronta direta aos princípios da isonomia, da competitividade, da seleção da proposta mais vantajosa e da vinculação ao instrumento convocatório.

Ademais, tais imposições do edital cria barreiras artificiais, restringindo severamente o universo de licitantes e favorecendo apenas empresas previamente estruturadas conforme esse modelo injustificado, gerando risco concreto de direcionamento e afrontando.

Resumidamente, tal exigência, além de tecnicamente inadequada, representa restrição indevida e não justificada, devendo ser revista para evitar ilegalidade e assegurar a plena competitividade do certame.

4. DA AUSÊNCIA DE PLANILHA DE CUSTOS ESTIMADOS;

A ausência da planilha estimativa de custos não configura mera irregularidade formal, mas verdadeiro **ato deliberado de supressão do principal mecanismo de transparência, rastreabilidade e controle** da formação do preço na licitação. A planilha é documento **essencial e obrigatório**, conforme dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, justamente porque possibilita:

- a aferição da compatibilidade dos preços com o mercado;
- a verificação da composição dos custos unitários;
- a comparação objetiva com contratações pretéritas;
- a identificação de eventuais distorções ou sobrepreços.

Art. 23, Lei 14.133/2021. “O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado (...), observadas a economia de escala e as peculiaridades do local de execução”.

Ao omitir a planilha, a Contratante inviabiliza qualquer forma de auditoria ou controle técnico, impede o cotejo de preços, dificulta a detecção de sobrepreço e cria um ambiente favorável à diluição e ocultação de irregularidades, o que clama por intervenção imediata.

5. DA NEGATIVA DO ORGÃO EM FORNECER INFORMAÇÕES RELEVANTES SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL – OBSCURIDADE DO EDITAL;

Da leitura do inteiro teor do instrumento convocatório, verifica-se que a cláusula 4^a do Anexo II (Termo de Referência) apresenta a seguinte redação:

4. DOS VALORES ESTIMADOS

4.1. Nos termos do inciso IV do §1º, Art. 18 da Lei Federal 14.133/2021, será preservado o sigilo dos valores estimados até a conclusão do processo licitatório.

4.2. Aos valores a serem apresentados nas respectivas propostas, a licitante deverá incluir todos os custos com a instalação e locação dos equipamentos previstos, bem como incluir todas as despesas com entregas, assim como os tributos, diretos ou indiretos, despesas administrativas, financeiras e fiscais.

De proêmio, constata-se pequena impropriedade na referência ao dispositivo legal, pois, em verdade, é o inciso VI do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021 que trata especificamente da estimativa de contratação e do respectivo sigilo, in verbis:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

[...]

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

[...]

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (grifo nosso).

Certamente, a ausência de divulgação do valor estimado da contratação é faculdade conferida pelo novo regramento de licitações. Lado outro, verifica-se que o edital estabelece exigências, inclusive como condições de participação, que têm como base justamente a estimativa do valor da contratação. Tal situação pode ser observada, por exemplo, nas exigências relativas ao capital social mínimo para fins de qualificação econômico-financeira, bem como na apresentação de comprovante de recolhimento da garantia de participação:

Item 6.1.9 do edital: **QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO - FINANCEIRA** (art. 69 da NLLC):

a) Fazer prova **de possuir capital social registrado ou patrimônio líquido não inferior a 10% (dez por cento) do valor estimado para 12 (doze) meses**, comprovado através da apresentação da cópia do Certificado de Registro Cadastral, Contrato Social ou alteração contratual devidamente registrado na Junta Comercial ou no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas ou apresentação do balanço.

[...]

Item 8.14. do edital: Juntamente com a proposta de preços a licitante deverá apresentar a prova de garantia da mesma, **no montante estipulado em 1% (um por cento), do valor estimado** para a contratação, nos termos do Artigo 58 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ora, se o Órgão Contratante optou pelo sigilo da estimativa do valor da contratação, qual será, então, a referência utilizada para a verificação do atendimento das exigências de qualificação econômico-financeira e, sobretudo, para o cálculo da garantia de participação?

Certo é que estamos diante de evidente e grave violação dos Princípios da Publicidade, da Isonomia, da Competitividade e da Vinculação ao Instrumento Convocatório, pelos seguintes fundamentos:

- **Princípio da Publicidade:** ainda que o valor estimado possa ser mantido sob sigilo para fins de formulação das propostas, tal circunstância não pode inviabilizar a aferição objetiva dos requisitos de habilitação. A ausência de parâmetro mínimo torna impossível avaliar o cumprimento das exigências editalícias.
- **Princípio da Isonomia:** sem referência clara, cada licitante poderá adotar interpretação diversa acerca do capital social necessário, situação que gera assimetria competitiva e coloca os participantes em condições desiguais, comprometendo a igualdade de oportunidades.
- **Princípio da Competitividade:** a falta de clareza e objetividade impede que potenciais interessados participem do certame com segurança jurídica, criando barreiras artificiais e restrições indevidas à competição.
- **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório:** o edital, enquanto "lei interna" do procedimento licitatório, deve estabelecer critérios claros e verificáveis. Não pode, portanto, admitir disposições dúbia ou obscuras que inviabilizem a correta interpretação e o efetivo cumprimento de suas próprias regras.

Tal como exposto, o fato é que o edital, na forma em que se encontra, patrocina patente dubiedade, em evidente prejuízo à ampla participação e à regular competitividade do certame. E neste sentido, vale destacar o que já decidiu tanto o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo quanto o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

EMENTA: RECURSOS ORDINÁRIOS. TRANSPORTE ESCOLAR. LICITAÇÃO, CONTRATO E TERMOS ADITIVOS JULGADOS IRREGULARES. 1. **Potencial restritivo de cláusula do edital dúbia, passível de interpretações díspares em relação à prova de propriedade ou posse de veículos em nome da contratada.** Única proponente habilitada. 2. Incompatibilidade do preço pactuado em relação ao certame e decorrente contrato anterior. Infringência ao artigo 43, IV, da Lei Federal nº 8.666/93. 3. Injustificados acréscimos de quantitativos e de prazo de vigência. Aplicação do princípio da acessoriedade. Aditivos irregulares. 4. Desatendimento às regras e princípios da Administração. Razoabilidade e proporcionalidade da sanção pecuniária arbitrada. Razões recursais desacompanhadas de elementos capazes de modificar o panorama processual desfavorável. RECURSOS ORDINÁRIOS DESPROVIDOS. (TCESP. eTC nº 14010.989.21-8. Recurso Ordinário. Rel. C. EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Tribunal Pleno. Sessão 23/02/2022).

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. PREGÃO ELETRÔNICO. **Llicitação na modalidade pregão, tipo menor preço, promovida pela Polícia Militar do Estado de São Paulo** "para aquisição de viaturas policiais tipo Motocicletas com potência superior a 245cc". Redação de cláusula do edital que, devido à dubiedade, gerou diferentes interpretações quanto à necessidade de o veículo possuir sistemas ABS nas duas rodas ou em apenas uma delas, o que afetou o valor final da oferta dos licitantes e prejudicou a

competitividade da licitação. **Edital que deve ser redigido de forma a prever de maneira objetiva as exigências que habilitarão ou desclassificarão os licitantes, prestigiando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que norteiam os atos da Administração Pública**, conforme o art. 37, caput, da Constituição Federal. Violação a direito líquido e certo configurada. Manutenção da anulação do pregão eletrônico n. 180/0039/20. RECURSOS IMPROVIDOS. (TJ-SP - APL: 10140606420218260053 SP 1014060-64 .2021.8.26.0053, Relator.: Antonio Celso Faria, Data de Julgamento: 10/11/2021, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 10/11/2021)

APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. TÉCNICA E PREÇO. Edital. Prestação de serviços de consultoria jurídica. Cláusulas. **Confusão. Dubiedade.** Desclassificação de oito dos nove participantes. Princípios e garantias do procedimento licitatório. Art. 37, CF c.c. art. 3º da Lei 8.666/93. Impessoalidade. Publicidade. Proposta mais vantajosa para administração. Estímulo à competitividade. **A determinação de cláusulas confusas ou capciosas no instrumento convocatório, fixando como critério de qualidade técnica a apresentação de certificado (no singular) de conclusão de curso de pós-graduação lato sensu, mestrado e/ou doutorado da relação de equipe técnica e, posteriormente, desclassificando-os por não terem apresentado certificados (no plural) de todos os advogados fere os princípios em comento, restringindo a competição e afastando a administração na busca ao interesse público via melhor proposta.** Precedentes. Sentença mantida. RECURSOS DE APELAÇÃO NÃO PROVIDOS (TJ-SP - APL: 30308019820138260224 SP 3030801-98.2013.8 .26.0224, Relator.: José Luiz Germano, Data de Julgamento: 01/09/2015, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 11/09/2015)

INSTA REGISTRAR QUE ESTA EMPRESA REQUEREU, DE FORMA TEMPESTIVA E FUNDAMENTADA, O ACESSO AOS VALORES ESTIMADOS DA CONTRATACÃO, PEÇA IMPRESCINDÍVEL À COMPREENSÃO DA MODELAGEM ECONÔMICA DO CERTAME E À AVALIAÇÃO DA REGULARIDADE DOS ATOS PREPARATÓRIOS.

Entretanto, o **ÓRGÃO PÚBLICO NEGOU O FORNECIMENTO DAS VISTAS**, deixando de apresentar qualquer justificativa concreta e individualizada que pudesse conferir legitimidade à decisão restritiva. Ao contrário do que exige o ordenamento jurídico — especialmente o art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal; o art. 7º, §1º, III, da Lei nº 12.527/2011 (LAI); e o art. 24 da Lei nº 14.133/2021 — não houve motivação formal apta a demonstrar a necessidade do sigilo, tampouco indicativos mínimos de que tal medida seria indispensável para a salvaguarda do interesse público.

O setor de licitações limitou-se a remeter cópia de parecer jurídico genérico, o qual apenas menciona que, “*se houve decretação de sigilo da estimativa do valor, provavelmente deve*

existir justificativa nos autos”. Contudo, tal presunção não supre a obrigação legal de motivação específica e tampouco supre o dever de transparência que rege a administração pública. Importante destacar que **o parecer em questão não apresenta a decisão administrativa formal de sigilo, tampouco explica a autoridade competente que a emitiu, sua data, fundamentos fáticos ou risco concreto que justificasse a restrição de acesso.** Assim, o órgão não comprovou a existência de ato válido de decretação de sigilo, limitando-se a alegações meramente conjecturais e insuficientes.

RESSALTE-SE QUE O SIGILO DOS VALORES ESTIMADOS NÃO É REGRA, MAS EXCEÇÃO, SOMENTE ADMITIDA QUANDO DEVIDAMENTE MOTIVADA E QUANDO A PUBLICIDADE POSSA COMPROMETER A COMPETITIVIDADE DO CERTAME, O QUE NÃO FOI DEMONSTRADO.

Assim, diante de todo o exposto, resta patente que o edital **APRESENTA OMISSÃO CAPAZ DE FERIR DE MORTE AS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO DOS EVENTUAIS INTERESSADOS.**

Faz-se, portanto, necessária a alteração do instrumento convocatório, seja mediante divulgação dos valores estimados, possibilitando a observância objetiva das condições de participação e de habilitação econômico-financeira, seja pela supressão das exigências de comprovação de capital social mínimo e da garantia de participação. **Em qualquer dos casos, deverá ser observada a necessária devolução de prazo, na forma do art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021.**

6. DA EXIGÊNCIA ILEGAL DO PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL HOMOLOGADO;

Por ocasião da exigência de qualificação econômico-financeira, o instrumento convocatório trouxe exigência consistente na apresentação de plano de recuperação judicial homologado pelo juízo competente, conforme segue:

6.1.9. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO - FINANCEIRA (art. 69 da NLLC):

[...]

c) “Certidão Negativa de Falência”, expedida pelo distribuidor judicial da sede da licitante pessoa jurídica ou empresário individual.

c1) Nos casos de Recuperação Judicial e Extrajudicial, serão aceitas certidões positivas, com demonstração do plano de recuperação, já homologado pelo juízo competente em pleno vigor, apto a comprovar sua viabilidade econômico financeira.

Ocorre que, conforme recente posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a exigência de apresentação de plano de recuperação judicial ou extrajudicial homologado configura requisito que extrapola os limites estabelecidos pelo Estatuto Geral de Contratações Públcas (Lei nº 14.133/2021):

2. Em procedimentos licitatórios regidos pela Lei Federal nº 14.133/21, não se admite a exigência de Certidão negativa de

recuperação judicial ou extrajudicial e de Plano de Recuperação acolhido ou homologado como requisito de qualificação econômico-financeira, dada a falta de amparo na norma do artigo 69, inciso II da Lei 14.133/21. (TCESP. eTC nº 13650.989.25-4. Cautelar em procedimento de contratação. Rel. C. DIMAS RAMALHO. Tribunal Pleno. Sessão 03/09/2025).

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO. FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARES. OMISSÕES E FALHAS NAS CONDIÇÕES DE REALIZAÇÃO DA PROVA DE CONCEITO. EXIGÊNCIA DE PLANO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL HOMOLOGADO. IRREGULAR. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. DESATENÇÃO AO ARTIGO 67 DA LEI 14.133/21. FALTA DE INFORMAÇÕES QUANTO AO TREINAMENTO DE USUÁRIOS E MIGRAÇÃO DE DADOS. CONFIRMADA. OMISSÕES E INCONSISTÊNCIAS TÉCNICAS NO TERMO DE REFERÊNCIA. PREJUDICADA A FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS. AUSÊNCIA DE DETALHAMENTO DAS CONDIÇÕES PARA SUBCONTRATAÇÃO. FALTA DE DEFINIÇÃO DE ÍNDICE ESPECÍFICO OU SETORIAL DE REAJUSTAMENTO DE PREÇOS. CORREÇÕES DETERMINADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...] 2.6. Deverá ser excluída do ato convocatório a cláusula 10.3.1.1 , que prevê a necessidade de apresentação de plano de recuperação já homologado pelo juízo competente e em pleno vigor na hipótese de a certidão de feitos de falência ser positiva quanto à distribuição de recuperação judicial. Considerando que a Representada escorou suas razões de defesa no enunciado da súmula nº 50 deste E. Tribunal, é oportuno trazer a este voto ponderações que evidenciam a orientação jurisprudencial mais recente sobre o tema e que igualmente determina a procedência da impugnação do Autor quanto a este aspecto da qualificação econômicofinanceira. Nossa jurisprudência vem consolidando o entendimento de que a exigência de Certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial e de Plano de Recuperação acolhido ou homologado excede as previsões do artigo 69, inciso II da Lei 14.133/21. (TCESP. eTC nº 6363.989.25-2. Cautelar em procedimento de contratação. Rel. C. DIMAS RAMALHO. Tribunal Pleno. Sessão 14/05/2025).

A Representante, em síntese, voltou-se contra: [...] 4) a solicitação de apresentação de certidão negativa de recuperação judicial ou extrajudicial e de comprovante da homologação/deferimento pelo juízo competente do plano de recuperação judicial/extrajudicial em vigor [...] Por todo o exposto, acolhendo parte das conclusões do d. MPC, meu VOTO cassa os efeitos da liminar de início deferida à Center Valle Comercial Importação e Exportação Business Ltda., considerando procedente apenas a queixa aos itens 10.20.5 e 10.20.5.1., razão pela qual determino que a Prefeitura Municipal

de Ferraz de Vasconcelos não mais exija em seus editais a apresentação de certidão de recuperação judicial e extrajudicial como prova de qualificação técnica, tampouco requeira comprovante de homologação de plano de recuperação. (TCESP. eTC nº 8223.989.25-2. Cautelar em procedimento de contratação. Rel. C. RENATO MARTINS COSTA. Tribunal Pleno. Sessão 28/05/2025).

Sem maiores delongas, é evidente que a exigência constante do instrumento convocatório afronta o recente posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que, por ocasião do voto proferido no eTC nº 6363.989.25-2 (Sessão de 14/05/2025), ponderou o atual entendimento desta Corte à luz dos ditames da nova Lei de Licitações.

Naquele julgamento, o TCESP explicitamente sopesou a inaplicabilidade da Súmula nº 50 diante do novo regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021, especialmente após as alterações introduzidas pelo art. 69, que passou a disciplinar de forma clara e exaustiva as hipóteses e critérios de comprovação da qualificação econômico-financeira.

Assim, faz-se, portanto, necessária a alteração do instrumento convocatório, de modo que o edital **se limite a exigir, como requisito de habilitação econômico-financeira, exclusivamente a documentação prevista no art. 69 da Lei nº 14.133/2021, em estrita observância ao rol taxativo estabelecido pelo novo regime jurídico das contratações públicas.**

7. DA EXIGÊNCIA DA PROVA DE CONCEITO – EXIGÊNCIAS NÃO PREVISTAS NO TERMO DE REFERÊNCIA;

Malgrado a redação confusa do item 8 do edital — que, inclusive, não apresenta qualquer previsão acerca da realização de prova de conceito — verifica-se que o item 20 do instrumento convocatório, por sua vez, faz menção expressa a tal exigência.

Pois bem.

De proêmio, cumpre observar que a inserção de prova de conceito em capítulo apartado, desacompanhada de regras claras, objetivas e coerentes com as fases do procedimento licitatório, gera evidente insegurança jurídica e contraria a lógica sequencial estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Corrobora tal constatação o fato de que se exige a realização de prova de conceito relativa a item que sequer possui especificações previstas no termo de referência, a saber: Teste 7 – Botão de Pânico no Terminal.

Especificamente sobre a exigência de prova de conceito de item não especificado no termo de referência, já manifestou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

À vista do caráter eminentemente técnico da queixa afeiçoada a possível direcionamento da contratação, **em face de exigências**

técnicas tais quais “botão de pânico” e “login social” vinculado ao Facebook e a conta na plataforma Google, incluídas na etapa da prova de conceito, de todo pertinente reproduzir excerto do parecer da Assessoria especializada da ATJ: 16. Portanto, em face das ponderações acima, concluímos no sentido da procedência da reclamação, devendo a Representada alterar o Anexo III, para que dele constem apenas as funcionalidades que precisarão, necessariamente, serem comprovadas na prova de conceito, excluindo a possibilidade de requisitar a comprovação de outras, dispostas no termo de referência, e o atendimento a um determinado percentual de aderência das funcionalidades exigidas. Ademais, considerando que a exigência de “botão de pânico” não constou do termo de referência, ela não deve ser incluída, a menos que venha a ser devidamente justificada. Dada a correlação com este último tópico, assiste razão à Representante, outrossim, quando condena os parâmetros eleitos para avaliação da prova de conceito. Nada mais lógico que o ensaio da solução pressuponha descrição especificada na oferta das licitantes, até mesmo para que depois a Prefeitura destinatária verifique se ela corresponde àquela efetivamente avaliada e implantada pela contratada. Daí a necessidade de a proposta comercial exigir, ao menos, a indicação da marca e do modelo das tecnologias ofertadas. Tema congênero, a exigência de compatibilidade dos aplicativos com sistemas operacionais já obsoletos (Android 4.0 e Windows Phone) pode constituir entrave à ampla competição, segundo avaliação do segmento especializado de ATJ. Bem ilustra o parecer do órgão técnico-opinativo que nem sempre é possível manter o sincronismo de uma solução com os sistemas operacionais existentes, já que a evolução de um deles pode impedir o funcionamento do aplicativo em sistemas operacionais que não são mais suportados por seus fabricantes. Nessa conformidade, deve a promotora do certame reavaliar a exigência mínima da solução tecnológica, para que não haja prejuízo à competição ou ao uso dos aplicativos pelos respectivos usuários; e permitir o fornecimento do número de telefone celular ou da conta de e-mail do usuário para envio e-Ticket no ato da compra, compatibilizando-se o item 19.1.3 com o subsequente 19.1.43. **Ante todo o exposto, na esteira das manifestações da Assessoria Técnica e do Ministério Público, circunscrito estritamente às questões analisadas, VOTO pela procedência parcial das Representações formuladas**

VR
TECNOLOGIA E MOBILIDADE URBANA LTDA. e P4 CONCESSÕES CONSULTORIA EIRELI, o que, diante da presença de vício insanável referente à deficiência dos devidos estudos de viabilidade econômico-financeira, **implica a anulação da Concorrência Pública nº 14/2022.** (TCESP. eTC nº 21737.989.22-8.

Exame Prévio de Edital. Rel. C. EDGARD CAMARGO RODRIGUES. Tribunal Pleno. Sessão 07/12/2022).

Assim, vez que comprovada a exigência de demonstração de funcionalidade não contemplada nas especificações do objeto a ser contratado, faz-se necessária a revisão da prova de conceito de modo a abranger, necessariamente, os itens descritos no termo de referência.

8. DA NECESSIDADE DE MANTER O MODELO ATUAL DE CONTRATAÇÃO COMO GARANTIA DE TRANSPARÊNCIA, ECONOMICIDADE E EFETIVO CONTROLE PÚBLICO;

Diante do conjunto de irregularidades evidenciadas, impõe-se destacar que a forma mais adequada, transparente e juridicamente segura de contratação, **especialmente em contexto no qual há investigação policial por suposto superfaturamento**, é manter a segmentação contratual atualmente existente, isto é:

- (i) um contrato específico para vigilância e monitoramento eletrônico, e
- (ii) outro distinto para controle de acesso.

A manutenção dessa estrutura não é mera conveniência administrativa, mas verdadeira exigência legal, derivada dos princípios da competitividade, economicidade, transparência, motivação e fiscalização eficiente, todos positivados na Lei nº 14.133/2021.

A legislação determina que o objeto deve ser parcelado sempre que viável técnica e economicamente, exatamente para ampliar a concorrência, reduzir custos e facilitar o controle dos gastos públicos. No modelo atual, cada categoria de serviço é licitada de forma independente, o que: **permite ampla participação de empresas especializadas; reduz o risco de direcionamento; facilita a definição de preços de referência; assegura que cada contrato seja fiscalizado por critérios próprios e objetivos; impede a sobreposição de custos ou a diluição de valores indevidos dentro de um contrato amplo e complexo.**

É EVIDENTE QUE A AGLUTINAÇÃO INJUSTIFICADA DE OBJETOS DISTINTOS RESTRINGE A COMPETITIVIDADE, eleva preços e dificulta a rastreabilidade dos gastos. A segmentação, ao contrário, favorece a transparência e facilita auditorias internas e externas, permitindo identificar rapidamente eventuais inconsistências de quantitativos, preços unitários e custos operacionais.

Assim, manter a contratação nos moldes atuais não apenas atende ao ordenamento jurídico, como também funciona como mecanismo de proteção ao interesse público, ao impedir que valores eventualmente excedentes (já sob apuração da Polícia Federal) sejam absorvidos ou “normalizados” dentro de um contrato ampliado, de grande porte e de fiscalização mais complexa.

Portanto, a segmentação dos serviços, tal como ocorre atualmente, revela-se a alternativa mais segura, mais transparente e mais alinhada ao regime jurídico das contratações públicas, devendo ser preservada para garantir lisura, rastreabilidade e plena competitividade ao certame.

IV – DO PEDIDO DE SUSPENSÃO DO CERTAME

Diante dos vícios gravíssimos, sobretudo. REQUER:

1. Suspensão imediata do certame, até decisão final sobre esta impugnação;
2. Análise integral pela Diretoria Administrativa, conforme art. 164, parágrafo único da Lei 14.133/2021;
3. Expedição de decisão formal e motivada.

V – DOS PEDIDOS DE MÉRITO

Diante de todo o exposto, requer, o Reconhecimento da nulidade parcial do Edital nº 55/2025, com a consequente retificação dos seguintes pontos:

1. Parcelamento do objeto em lotes distintos;
2. Revisão da cláusula de subcontratação e possibilidade de participação de empresas reunidas em consórcio;
3. Exclusão das exigências desproporcionais de atestados;
4. Exclusão da exigência de CAT/CREA em atividades não privativas;
5. Inclusão da planilha estimativa de custos;
6. Divulgação do valor estimado da contratação ou a exclusão das exigências de garantia de participação e capital social mínimo visto a ausência de parâmetro objetivo de comprovação do cumprimento das exigências;
7. Exclusão da exigência de Plano de Recuperação homologado como requisito de qualificação econômico-financeira;
8. Revisão dos itens constantes na prova de conceito;
9. Revisão do Termo de Referência;
10. Regularização das regras de ME/EPP, se for o caso;
11. Republicação com prazo íntegra;
12. Convocação de nova sessão pública após republicação.

Caso não acolhida a impugnação, requer motivação formal específica, sob pena de nulidade.

VI – DOS DOCUMENTOS ANEXADOS

A impugnante junta:

1. Cópia integral do edital;
2. Documentação da empresa requerente;
3. Requerimento de vistas
4. O parecer de indeferimento do setor jurídico
5. Procuração

VII – DOS TERMOS FINAIS

A presente impugnação visa apenas assegurar legalidade, transparência e ampla competitividade, princípios que regem a Administração Pública.

Termos em que, Pede deferimento.

São João da Boa Vista, 10 de dezembro de 2025.

MARCELO FRANCISCO FERREIRA RIBEIRO
CPF nº 154.524.908-33
Representante legal