

A(O) ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DESIGNADO(A) PEL SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE SOROCABA (SAAE)

A empresa **TELTEX TECNOLOGIA S.A.**, inscrita no CNPJ nº 73.442.360/0003-89, com Inscrição Estadual nº 083.483.89-6 e Inscrição Municipal nº 4679988, situada na Rodovia Governador Mário Covas, SN, KM 279, Sala 79, Jacuhy, Serra/ES, CEP 29161-230, e-mail licitacoes@teltex.com.br e telefone (11) 3840-6400, neste ato representada pelo seu Procurador, Sr. Felipe Pinheiro Vitorino, portador da cédula de identidade RG nº 32.949.497-1 SSP/SP e inscrito no CPF/MF sob o nº 346.492.388-62, brasileiro, solteiro, gerente de licitações, com endereço na Rua França Pinto, 1089, Vila Mariana, São Paulo/SP, CEP 04016-034, vem, *mui respeitosamente* à presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL Nº 23/2026 – PREGÃO ELETRÔNICO Nº 42/2025 – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 3924/2024 - SAAE**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

1 – DA TEMPESTIVIDADE

A abertura do certame está prevista para o dia 18 de maio de 2026. Desse modo, a presente impugnação é tempestiva, nos termos do item 12 do Edital em tela e do art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

2 – DA MANUTENÇÃO DA RESTRIÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO E DA NECESSIDADE DE PARCELAMENTO DO OBJETO

O presente certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de instalação, operação e manutenção de sistema de videomonitoramento, alarmes e controle de acesso combinados com portaria virtual, com

apoio administrativo e suporte tecnológico (software e hardware), incluindo locação de equipamentos eletrônicos e mão de obra necessária à execução dos serviços, com valor estimado de R\$ 40.184.062,17.

O procedimento licitatório já foi submetido à apreciação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no âmbito do TC-022775.989.25-4, ocasião em que a Corte determinou a retificação do edital original “para o fim de abarcar a hipótese de subcontratação do fornecimento dos softwares, os quais devem estar prontos e disponíveis no mercado (‘softwares de prateleira’), notadamente porque se trata de um certame do tipo menor preço na modalidade Pregão”.

Além disso, como medida voltada à mitigação das restrições concorrenciais decorrentes da modelagem adotada, o TCE/SP também determinou a admissão da participação de empresas reunidas em consórcio, providência posteriormente incorporada pelo órgão licitante ao Edital de Reabertura.

A determinação relativa à subcontratação do software decorreu do reconhecimento expresso, pelo próprio Tribunal, de que o núcleo do objeto licitado corresponde aos serviços de vigilância e segurança patrimonial com controle de acesso, ao passo que os equipamentos eletrônicos, sistemas de comunicação e softwares possuem caráter acessório e instrumental. Nesse sentido, consignou-se no voto condutor que:

(...) não necessariamente empresas do ramo de vigilância patrimonial e controle de acesso possuem a obrigação de realizar diretamente a locação, instalação e manutenção de redes de comunicação de dados (via rádio), câmeras de vídeo, alarmes, CFTV, cercas elétricas, lombadas eletrônicas e demais equipamentos e softwares previstos no edital.

E prossegue a decisão:

(...) o núcleo do objeto licitado, o seu escopo, diz respeito a serviços de vigilância e segurança patrimonial com controle de acesso, sendo os equipamentos eletrônicos e o sistema de software elementos acessórios,

posto que são apenas ferramentas, instrumentos ao núcleo e escopo do objeto.

O Edital de Reabertura nº 23/2026, contudo, manteve a vedação prática à subcontratação do software, admitindo apenas subcontratação limitada de determinados serviços acessórios de instalação e manutenção preventiva/corretiva.

Além disso, o novo ETP passou a justificar expressamente a impossibilidade de subcontratação do software com base na alegada unicidade da responsabilidade técnica, na integração operacional da solução, na sensibilidade dos dados tratados e na natureza estruturante da plataforma tecnológica.

Todavia, tais fundamentos acabam por reforçar justamente a necessidade de revisão da modelagem adotada.

Isso porque, se a Administração entende que a solução tecnológica possui relevância central para a execução contratual e demanda expertise específica a ponto de inviabilizar até mesmo a subcontratação do software — cuja admissibilidade foi expressamente reconhecida pelo TCE/SP —, então se evidencia que o objeto reúne parcelas materialmente distintas, vinculadas a segmentos econômicos próprios, com requisitos regulatórios, operacionais e técnicos diversos.

Nessa hipótese, a solução juridicamente mais compatível com a ampliação da competitividade e com a estrutura efetiva do mercado não é a concentração integral do objeto em lote único, mas o seu parcelamento, com segregação entre a parcela de vigilância patrimonial e a parcela tecnológica relacionada aos serviços de monitoramento eletrônico, conectividade, CFTV, controle de acesso e softwares.

A discussão acerca da subcontratação do software, portanto, evidencia a necessidade de reavaliação da modelagem atualmente adotada. Se a Administração insiste na impossibilidade de subcontratação do software, apesar da determinação do TCE, reforça-se

ainda mais a necessidade de cisão da parcela tecnológica em lote próprio, permitindo que empresas efetivamente especializadas nesse segmento disputem diretamente sua execução.

Embora a admissão de consórcios represente medida relevante para mitigação parcial das restrições concorrenciais anteriormente identificadas, ela não elimina os efeitos restritivos decorrentes da manutenção do objeto em lote único.

Isso porque a formação de consórcios constitui faculdade empresarial excepcional, dependente de arranjos negociais complexos, alinhamento operacional entre empresas distintas, repartição de responsabilidades contratuais e estruturação conjunta de garantias, riscos e obrigações econômico-financeiras.

A Lei nº 14.133/2021 consagra o parcelamento como diretriz prioritária sempre que técnica e economicamente viável, justamente porque a divisão do objeto amplia a competitividade, favorece a participação de empresas especializadas e potencializa a obtenção da proposta mais vantajosa.

Por essa razão, o agrupamento em lote único constitui medida excepcional, que exige demonstração concreta de inviabilidade técnica ou prejuízo efetivo à execução contratual, não sendo suficientes justificativas genéricas relacionadas à conveniência administrativa, centralização da fiscalização ou simplificação da gestão contratual.

Nesse sentido, o TCU já assentou que:

(....) a simples existência de empresas que pudessem oferecer o serviço não é suficiente para justificar a ausência de parcelamento do objeto quando viável, pois o parcelamento deve ser a regra, excepcionada apenas quando for justificadamente prejudicial ao interesse público ou da Administração, o que não é o caso. Nesse sentido, são os Acórdãos 491/2012 - e 3.155/2011 - ambos do Plenário, entre outros. **(Acórdão 3.009/2015, Plenário, rel. Min Bruno Dantas)** (grifo nosso)

No mesmo sentido:

(...) Com efeito, forçoso reconhecer que sempre que existente algum grau de integração entre serviços, tal como no objeto em questão, a possibilidade de surgimento de tais dificuldades, como regra, estará presente. Contudo, **a simples possibilidade de ocorrerem tais problemas, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto**, em especial considerando que os níveis de integração podem variar de um caso para outro, bem como tendo em conta a viabilidade de, em várias hipóteses, **serem implementados parâmetros e controles que viabilizem o adequado funcionamento conjunto das prestações ou, se for o caso, a devida identificação de responsabilidades**. (...) De todo modo, considero que qualquer grau de aglutinação do objeto que se pretenda, em função de constituir exceção à regra legal do parcelamento, deverá ser prévia e tecnicamente justificado. **(Acórdão 1.972/2018, Plenário, rel. Min Augusto Sherman) (grifo nosso)**

A estrutura do presente edital evidencia precisamente os efeitos restritivos decorrentes da ausência de parcelamento.

Os serviços de vigilância patrimonial submetem-se ao regime jurídico da Lei nº 14.967/2024 e dependem de autorização de funcionamento expedida pela Polícia Federal, envolvendo gestão de postos de vigilância, escalas operacionais e mão de obra especializada em segurança privada.

Por outro lado, os serviços de videomonitoramento, conectividade, CFTV, controle de acesso, integração de sistemas e softwares inserem-se em segmento técnico distinto, normalmente vinculado às áreas de tecnologia, telecomunicações e engenharia, inclusive com atividades sujeitas à fiscalização profissional do CREA.

Trata-se, portanto, de mercados distintos, compostos por fornecedores distintos.

A manutenção do objeto em lote único acaba exigindo que um mesmo licitante detenha, simultaneamente, habilitação operacional, técnica, regulatória e econômico-financeira compatível com dois segmentos de mercado independentes, e isso produz efeitos concretos sobre a competitividade do certame.

Sob o aspecto da qualificação técnica, o edital exige a comprovação simultânea de experiência em vigilância patrimonial e em implantação/operação de sistemas eletrônicos complexos de monitoramento, conectividade e controle de acesso.

Na prática, exige-se que o licitante possua acervo técnico abrangente em duas cadeias produtivas distintas Empresas especializadas em segurança eletrônica e integração tecnológica, embora plenamente aptas à execução da parcela de videomonitoramento, softwares e conectividade, não possuem acervo relacionado à gestão de postos de vigilância patrimonial, justamente porque não são autorizadas a exercer atividades de vigilância patrimonial submetidas ao regime da Lei nº 14.967/2024 e à fiscalização da Polícia Federal. O inverso igualmente se verifica: empresas especializadas em vigilância patrimonial frequentemente não possuem histórico operacional próprio relacionado à implantação e manutenção de sistemas tecnológicos complexos.

O mesmo fenômeno ocorre sob o aspecto econômico-financeiro: a concentração de todas as parcelas em contratação única superior a R\$ 40 milhões faz com que as exigências de capital social, patrimônio líquido e índices contábeis incidam sobre o valor global do contrato, e não sobre parcelas específicas do objeto.

Com isso, empresas que possuem plena capacidade operacional, técnica e financeira para executar uma das parcelas licitadas acabam impossibilitadas de participar do certame por não atenderem aos requisitos econômico-financeiros calculados sobre a integralidade da contratação.

O parcelamento do objeto possui, dentre outras, a função de evitar esse tipo de restrição estrutural à competitividade.

Ao dividir a contratação conforme a natureza das parcelas, amplia-se o universo de fornecedores potencialmente aptos, tanto do ponto de vista técnico quanto econômico-

financeiro, permitindo que empresas especializadas concorram dentro do segmento em que efetivamente atuam.

Nesse sentido, o TCU já reconheceu expressamente que a concentração indevida do objeto em lote único restringe a competição exatamente sob os aspectos técnico e econômico-financeiro:

(...) Contudo, os **indícios de irregularidades são muito graves**, conforme relatei na decisão combatida, não se resumindo apenas à questão de parcelamento, a saber: (...) **Ausência de parcelamento do objeto da contratação**, licitando em lote único serviços heterogêneos, restringindo a competitividade; (...)Junção de todo o objeto licitado em um único contrato, **reduzindo o universo de potenciais fornecedores aptos a prestar o serviço ora licitado, seja pela qualificação técnica ou pela qualificação econômica, que estão associadas à opção de licitação em lote único, com potencial restrição à competição.** (Acórdão 153/2024, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes) (grifo nosso)

Também é firme o entendimento da Corte no sentido de que:

(...) Com efeito, o órgão contratante não realizou prévio estudo para demonstrar à inviabilidade técnica e econômica do parcelamento do objeto, **contrariando, assim, o art. 23, §§ 1.º e 2.º, da Lei 8.666/1993, bem como jurisprudência sumulada no Enunciado 247 deste Tribunal (alínea a do voto).** (Acórdão 2.694/2011, Plenário, rel. Min. Weder de Oliveira). (grifo nosso)

(...) ressalto que o previsto nos arts. 23, § 1.º, e 3.º, § 1.º, I, da Lei 8.666/1993, bem como na Súmula 247 do TCU, é que **a divisão do objeto licitado ocorrerá em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis** desde que reste comprovado que tal parcelamento ocasiona melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala. (Acórdão 1.808/2011, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer). (grifo nosso)

(...) O Tribunal, por despacho do Ministro Raimundo Carreiro, no exercício da Presidência, (peça nº 7), suspendeu, em sede de medida cautelar, os efeitos do certame sob análise em razão de que foram identificados indícios de restrição da competitividade do certame, tendo em vista a exigência de adjudicação global, em confronto com o art. 23, § 1.º, da Lei nº 8.666/1993 (...). **Isso porque o objeto possui natureza divisível (disponibilização de treze**

veículos, sendo um blindado e os demais carros de passeio), o que, em tese, afastou a participação de empresas que não estavam habilitadas a fornecer a totalidade dos itens especificados, mas que poderiam trazer uma proposta mais vantajosa para a Caixa, no que diz respeito aos demais itens. (...) Ao tomar conhecimento da decisão preliminar deste Tribunal, e reconhecendo a impropriedade detectada, a própria CEF adotou providências no sentido de revogar o certame em tela, para posterior republicação do edital com divisão do objeto em dois itens (...) **(Acórdão 491/2012, Plenário, rel Min. Valmir Campelo)** (grifo nosso)

Ademais, no que se refere à alegada simplificação administrativa decorrente da concentração contratual, o Tribunal já decidiu que:

(...) Igualmente, não deve prosperar o argumento apresentado pela AHIMOC, de que a contratação de um único fornecedor, para todos os equipamentos, diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação (p.ex.: fornecimento e garantia). Cabe à unidade jurisdicionada gerenciar a entrega dos produtos nos terminais hidroviários e o acréscimo do número de contratados não serve de arrimo para justificar aquisições mais onerosas à Administração, a violar os princípios da eficiência, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 37, caput, da CF/1988 e no art. 3º da Lei 8.666/1993. Assim, a divisão do lote em itens é capaz de gerar economia para aos cofres públicos, podendo superar eventual acréscimo nos custos administrativos de gerenciamento dos contratos com diversos fornecedores. **(Acórdão 347/2014, Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues)** (grifo nosso)

A doutrina também reconhece que o parcelamento constitui instrumento de efetivação da competitividade e da eficiência administrativa. Conforme leciona Marçal Justen Filho:

(...) trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência. A competição pode resultar na redução de preços e se supõe que a Administração desembolsará menos, em montantes globais, através da realização de uma multiplicidade de contratos de valor inferior do que pela pactuação de contratação única (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª ed., 2023).

A jurisprudência do próprio TCE/SP igualmente caminha nessa direção. Em TCs-014754.989.24-2 e 015315.989.24-4, o Tribunal determinou que a entidade reavaliasse “a necessidade de parcelamento do objeto, em atendimento ao previsto no inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei 14.133/21, notadamente diante das inconsistentes justificativas apresentadas”.

Na mesma linha, em TC-41099/026/10, assentou-se que:

Considerando, ademais, a natureza e a diversidade dos itens que compõem o objeto licitado, **o seu parcelamento revela-se condição ampliativa à competitividade e economicidade desejadas, em franca homenagem às regras e princípios consagrados pela Lei de Licitações e Contratos.** Trata-se de regra geral prevista no artigo 23, § 1º, da lei n. 8.666/935, exatamente com o escopo de garantir o “melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala”, como também proclamado pela súmula n. 247 do E. Tribunal de Contas da União. (TC 41099/026/10, Tribunal Pleno, rel Renato Martins Costa)

Diante desse contexto, verifica-se que a manutenção do objeto em lote único, mesmo após a admissão de consórcios, continua produzindo restrições relevantes à competitividade ao exigir que um único licitante — ou estrutura consorciada complexa — reúna condições técnicas, regulatórias e econômico-financeiras típicas de segmentos distintos do mercado.

O parcelamento do objeto, ao contrário, permitiria ampliar significativamente o universo de fornecedores aptos à disputa, possibilitando a participação direta de empresas especializadas em cada segmento específico da contratação, em conformidade com a diretriz estabelecida pelos arts. 18, §1º, inciso VIII, e 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, a manutenção da modelagem atualmente adotada acaba por esvaziar, na prática, a própria determinação proferida pelo TCESP no TC-022775.989.25-4. Isso porque, embora a Corte tenha expressamente reconhecido a natureza acessória da solução de software e determinado a possibilidade de sua subcontratação, o Edital de Reabertura permaneceu vedando materialmente essa hipótese mediante justificativas fundadas justamente na alegada centralidade e indivisibilidade da parcela tecnológica.

Tal contradição evidencia a necessidade de revisão da modelagem licitatória. Se a Administração entende que a parcela tecnológica demanda execução centralizada e integrada, então a solução juridicamente adequada não é a manutenção do lote único com restrição à

subcontratação, mas o parcelamento formal do objeto, permitindo que a execução da parcela tecnológica seja disputada diretamente por empresas especializadas do respectivo segmento de mercado.

3 – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer:

1. o conhecimento e provimento da presente impugnação;
2. que seja reavaliada a modelagem da contratação, promovendo-se a segregação entre a parcela de vigilância patrimonial e a parcela tecnológica relacionada aos serviços de videomonitoramento, controle de acesso, conectividade, CFTV e softwares;
3. consequentemente, que sejam reavaliadas as exigências de habilitação técnica e econômico-financeira de forma compatível com eventual parcelamento do objeto;
4. a retificação do edital e a republicação do certame, com reabertura dos prazos legais.

Nesses termos, pede deferimento.

Serra/ES, 12 de maio de 2026

FELIPE PINHEIRO
VITORINO:346492388
62

Assinado de forma digital por
FELIPE PINHEIRO
VITORINO:34649238862
Dados: 2026.05.13 16:20:57 -03'00'

TELTEX TECNOLOGIA S/A

Felipe Pinheiro Vitorino

Procurador

RG 32.949.497-1 SSP/SP

CPF 346.492.388-62