

**ILMO. SR. PREGOEIRO DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DA
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOMBINHAS – SC**

Ref. Pregão Eletrônico nº 010/2025 - PMB

**COSSENSO MULTISERVICOS COMERCIO E
LOCACOES LTDA.**, inscrita no CNPJ/MF sob nº 20.736.353/0001-61, com
sede na Rua Josefina Dalcin Caseiro, nº 61, Jardim da Mamãe, Guarulhos – São
Paulo/SP, CEP 07131-240, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria,
com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021 e item 17.1 do Edital,
formular tempestiva **IMPUGNAÇÃO** voltada a denunciar ilegalidades
constatadas no edital, fundada nos elementos de fato e direito a seguir aduzidos:

Ao ensejo, requer desde já a determinação de
suspensão da abertura do Pregão, até a análise da presente impugnação, que
deverá ser acolhida com a retificação de exigências ilegais, promovendo-se a
republicação do edital e reabertura dos prazos do certame.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Bombinhas, 15 de maio de 2.025.



Documento assinado digitalmente
IVANI FERREIRA DOS SANTOS
Data: 15/05/2025 16:10:19-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

COSSENSO MULTISERVICOS COMERCIO E LOCACOES LTDA
Ivani Ferreira dos Santos

I – DA LEGITIMAÇÃO E TEMPESTIVIDADE DA PRESENTE

IMPUGNAÇÃO

A ora impugnante é parte legítima para apresentar a presente impugnação, conforme previsão do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

“Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.”

Também assegura o edital, em seu item 17.1, o mesmo prazo para qualquer interessado manifestar suas razões conducentes à conclusão da ilegalidade do ato convocatório.

Considerando-se que a abertura do pregão foi designada para o **dia 20/05 p.f., às 13:30 horas**(horário de Brasília), a presente impugnação é tempestiva.

Demonstrada a legitimidade e tempestividade, serão desenvolvidas adiante as razões que levarão à imediata suspensão do certame, bem como a retificação e republicação do ato convocatório.

II – DO EDITAL IMPUGNADO

Essa Prefeitura de Bombinhas fez publicar o **Edital de Pregão Eletrônico nº 010/2025**, tendo por objeto a **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FRNECIMENTO DE SOLUÇÃO INTEGRADA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, DE ATUALIZAÇÃO CADASTRAL MULTIFINALITÁRIO, INCLUINDO OS SERVIÇOS DE LEVANTAMENTO CADASTRAL, LOCAÇÃO DE LICENÇA DE USO DE SISTEMAS, TREINAMENTO E SUPORTE TÉCNICO”** – Item 2.1.1 do Edital.

A despeito do vulto financeiro do futuro contrato, estimado em **R\$1.111.499,34 (um milhão, cento e onze mil, quatrocentos e noventa e nove reais e trinta e quatro centavos)**, para o prazo de 12 (doze) meses, causa espanto a **aglutinação totalmente atípica e indevida** do objeto que se pretende contratar, reunindo em um único lote desde **serviços de fornecimento de imagens de satélites de todos os imóveis e logradouros da área do Município**, até a aplicação de **dispositivos inteligência artificial voltados aos serviços de zeladoria** para a detecção de buracos, rachaduras, craquelados, caçamba de entulho, sinalização horizontal e vertical nas vias.

Com efeito, ainda que se tratem de serviços da área de TECNOLOGIA, há diferença substancial entre a **execução de serviços de mapeamento móvel terrestre e fornecimento de locação da licença de uso de Módulo/Sistema de Informações para gestão territorial municipal e os dispositivos de inteligência artificial utilizados para os serviços que se inserem no conceito de ‘cidades inteligentes’, ou seja, dispositivos que permitem a detecção de necessidade de zeladoria municipal.**

Soma-se a isso o fato de que o edital **veda a participação de empresas na forma de consórcios na licitação**, o que agrava a restrição ao universo de competidores derivada da aglutinação.

De outro lado, foi exigida, como requisito de habilitação técnica, **inscrição no Ministério da Defesa**, o que também configura mecanismo de restrição, já que o prazo para obtenção desta licença é superior ao prazo de publicidade do edital, de modo que a referida inscrição só poderia ser exigida **do vencedor da licitação no momento da assinatura do contrato e não como condição prévia à habilitação.**

Da forma como foi confeccionado, pouquíssimas empresas, senão uma ou outra, conseguirão atender aos termos do Edital.

Em resumo, **os termos do ato convocatório não asseguram adequadas condições para a obtenção do contrato mais vantajoso para a Administração**, sendo necessária a presente impugnação **que tem a finalidade de ANULAR o ato convocatório, para que outro seja publicado, escoimado das falhas acima.**

Nos tópicos subsequentes serão detidamente demonstradas as ilegalidades verificadas no ato convocatório do certame.

III – DAS EXIGÊNCIAS EDITALÍCIAS RESTRITIVAS E ILEGAIS

III.A) DA AGLUTINAÇÃO DO OBJETO LICITADO E DOS PREJUÍZOS À COMPETIÇÃO DIANTE DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

O edital impugnado abriga em seu escopo **serviços de dois segmentos diferentes**, que podem ser assim subdivididos:

ÁREA DE TECNOLOGIA

- Serviços de Fornecimento de Locação da Licença de uso de Módulo/Sistema de Informações Geográficas (SIG);
- Fornecimento de Imagem de Satélite;
- Mapeamento móvel terrestre utilizando câmera 360º disposta em veículo de varredura contínua *in loco*.

ÁREA DE ENGENHARIA

- Serviços de detecção de buracos, entulhos, tampas de bueiros, sinalização vertical e horizontal.

Como se vê, nem todos os serviços que se incluem no objeto da licitação possuem afinidade entre si, que pudesse justificar sua junção em um único contrato.

Assim, por exemplo, os serviços de **detecção de buracos, entulhos, tampas de bueiros, sinalização vertical e horizontal(serviços originalmente de engenharia)** não guardam afinidade com os serviços de **fornecimento de imagem de satélite e mapeamento móvel terrestre**, muito menos com o **fornecimento de locação da licença de uso de Módulo/Sistema de Informações Geográficas**, serviços estes de tecnologia.

Evidentemente, os serviços de engenharia e os serviços da área de tecnologia acima mencionados são realizados por **empresas de segmentos diversos, pois não compartilham a mesma mão de obra, equipamentos e ferramental.**

Os prejuízos derivados dessa junção de vários serviços diversos no escopo podem ser aferidos pela **mobilização atípica e excessivamente abrangente demandada pelo edital.**

Assim, uma empresa especializada em engenharia que executa serviços de zeladoria urbana não terá condições de atender ao contrato, diante da necessidade de **equipamentos altamente específicos e alheios a essa atividade para implementar sistemas de inteligência artificial para identificar as vias que precisam de intervenção.**

Essa dificuldade poderia ser superada com a adoção de mecanismos fundamentais de tutela da competitividade, como a **admissão de consórcios na licitação.** Ocorre, no entanto, que o edital **veda expressamente a participação de empresas na forma de consórcio no item 5.1, in verbis:**

“5. DA PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

5.1. Não será permitido a participação de empresas consorciadas, pelo fato de as atividades do escopo serem interrelacionadas e de difícil divisão e parcelamento entre empresas para sua execução.”

O artigo 15 da Lei nº 14.133/21, alterando orientação da lei anterior, estabeleceu diretrizes para a participação de pessoas

jurídicas em licitações por meio de consórcios. Este dispositivo reflete uma mudança significativa na legislação de licitações e contratos administrativos, favorecendo a cooperação entre empresas e a potencialização de suas capacidades técnicas e financeiras, veja-se:

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

Como se vê, o artigo 15 revela um claro incentivo à formação de consórcios, estabelecendo a participação conjunta como a regra, ao mesmo tempo em que **impõe a necessidade de justificativa para qualquer vedação a essa prática.**

Em outras palavras, **a regra geral é a permissão para que pessoas jurídicas participem de licitações em consórcio.** Ao prever que a vedação à participação em consórcio deve ser devidamente justificada, o legislador estabelece um ônus argumentativo significativo para a Administração Pública.

A justificativa para vedação deve ser fundamentada em critérios objetivos, demonstrando de maneira clara e inequívoca os motivos que tornam a participação em consórcio inviável ou indesejável para a licitação em questão, o que não existe no presente caso.

Sem dúvida alguma, cabe ao Poder Público verificar as necessidades a serem atendidas e os meios de provê-las. Mas ao iniciar o procedimento licitatório, a Administração deve respeitar **o rígido regramento existente**, com limitações expressas à possibilidade de concentração de obras, serviços e compras numa mesma licitação. A legislação preocupa-se com a realização de licitações amplas, que incluam obras, serviços e compras sem similaridade, pois o resultado disso é a **eliminação da competitividade entre empresas especializadas em cada setor de produção.**

Com efeito, há uma limitação expressa ao exercício do poder discricionário na definição do objeto de um edital. **A regra é o parcelamento do objeto**, se presentes condições técnicas e econômicas para tanto, nos termos do art. 47, inc. II da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

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

(...)

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.”

Vê-se que a redação legal é impositiva. **O parcelamento consubstancia obrigação do administrador público, quando houver viabilidade técnica e econômica, pois isso amplia a competitividade**. A sua junção em reduzidos contratos só pode se justificar se houver “perda da economia de escala”.

DIEGO ORNELLAS GUSMÃO bem ressalta que *“O parcelamento do objeto da licitação é uma exigência para **ampliar a competitividade e obter o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado, efetivando o princípio da competitividade, permitindo que a disputa entre os eventuais interessados possibilite à Administração alcançar o melhor resultado possível no certame, auferindo uma proposta vantajosa.**”¹*

E complementa: *“A **obrigatoriedade do parcelamento respeita os limites de ordem técnica e econômica**. Não se admite o parcelamento quando tecnicamente não for viável ou, mesmo, recomendável. O parcelamento em lotes deve respeitar a integralidade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto fragmentando-o em contratações diversas e que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória.”²*

¹Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos/ Leandro Sarai – 3 ed., ver. e atual. São Paulo: Juspodivm, 2023. Pág. 734.

²Idem, *ibidem*.

No mesmo sentido, RONY CHARLES destaca que **sendo tecnicamente possível e inexistindo prejuízo à economia de escala ou ao conjunto da contratação as disputas licitatórias devem ser divididas em parcelas ou itens (adjudicação por itens), gerando certames autônomos, mesmo que em um mesmo edital, de forma a beneficiar o aumento da competitividade**³.

No caso, é tecnicamente viável o parcelamento do objeto em licitações distintas. E seria economicamente vantajosa a separação, dada a ampliação da competitividade.

O caráter obrigatório do parcelamento previsto no art. 47, inc. II da Lei nº 14.133/21 decorre do **favorecimento à ampla competitividade e da criação de condições de maior economicidade para a futura contratação.**

A corroborar com tal entendimento temos a **Súmula 247 da Corte de Contas da União**, que estabelece **a obrigatoriedade do parcelamento do objeto desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, cabendo à Administração justificar a não divisão do objeto.***In verbis:*

“SÚMULA TCU 247: 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 adequar-se a essa divisibilidade.”

Ademais, cumpre destacar que a justificativa apresentada na fl. 04 do Termo de Referência — no sentido de que não se busca

³Leis de licitações públicas comentadas. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 46.

meramente o aumento de arrecadação municipal, mas sim a aplicação transparente da justiça tributária e de fiscalização, com base em trabalho técnico e especializado — guarda pertinência **apenas com os serviços de fornecimento de imagem de satélite e mapeamento dos imóveis.**

No entanto, tal justificativa **em nada se relaciona com os serviços de zeladoria urbana, como detecção de buracos, entulhos, tampas de bueiros e sinalizações verticais e horizontais.**

Trata-se, portanto, de argumento que evidencia a existência de **dois escopos distintos** no edital: **um voltado ao mapeamento de imóveis em apoio ao desempenho de competências tributárias do Município e outro à zeladoria e manutenção urbana.** A tentativa de justificar a unidade do objeto licitado com base em **premissas exclusivamente relacionadas à fiscalização tributária revela-se insuficiente e desconectada da integralidade dos serviços previstos, reforçando a necessidade de seu devido fracionamento em atenção ao princípio do parcelamento previsto no art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021.**

Não bastasse tudo isso, o agrupamento dos serviços diferentes no mesmo escopo tem aptidão para gerar um potencial **conflito de interesses**, pois a adjudicatária do contrato dos serviços de zeladoria urbana **pode ser incentivada a direcionar a necessidade de intervenção em determinadas áreas, mesmo que essa intervenção não seja realmente necessária ou, ainda, direcionar os serviços para áreas do município que facilitem sua mobilização, deixando desassistidas outras regiões, sobretudo aquelas mais periféricas.**

Diante das considerações acima expendidas, deverá ser acolhida a impugnação, para que o objeto da licitação seja parcelado, de acordo com as características de cada serviço almejado pela Administração ou, subsidiariamente, seja **admitida a participação de consórcios no certame.**

III.B) DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO MINISTÉRIO DA DEFESA COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO

O item 11.4.2, alínea ‘m’ do edital exige, como condição de habilitação técnica, a **comprovação de inscrição da empresa licitante junto ao Ministério da Defesa – MD**, observa-se:

“11.4.2 - EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO

(...)

DOCUMENTAÇÃO QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

m) [x] Cópia da inscrição no Ministério da Defesa – MD na categoria “A” ou “C” em nome da licitante, nos termos do artigo 6º do nos termos do artigo 67º inciso IV da lei 14.133/21, válida na data de apresentação das propostas.”

Tal exigência, contudo, **configura nítido mecanismo de restrição indevida à competitividade**, em afronta aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da ampla participação, previstos na Lei nº 14.133/2021. Isso porque, **a referida inscrição não se refere a uma qualificação técnica intrínseca ao objeto licitado**, mas sim a um registro junto a órgão público, cujo trâmite é moroso e não pode ser finalizado dentro do curto prazo estabelecido pelo edital.

Conforme se verifica no próprio site do Governo Federal⁴, **o processo de inscrição junto ao Ministério da Defesa é composto por três etapas distintas**, com prazos estimados que totalizam até **28 dias úteis**, a saber:

- **1ª etapa: duração média de 3 dias úteis;**
- **2ª etapa: até 5 dias úteis;**
- **3ª etapa: em média 20 dias úteis.**

Tais prazos superam, em muito, **o prazo de publicidade do edital, que é de 8 (oito) dias úteis**, conforme **o art. 25 do Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na**

⁴<https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-entidades-executantes-de-aerolevantamento-junto-ao-md-sisclaten>.

forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns,
senão vejamos:

“Art. 25. O prazo fixado para a apresentação das propostas e dos documentos de habilitação não será inferior a oito dias úteis, contado da data de publicação do aviso do edital.”

Assim, a Administração não pode exigir do licitante o cumprimento de condições que, sabidamente, demandam prazos superiores ao próprio prazo de publicidade do edital.

Ou seja, a inscrição junto ao Ministério da Defesa, poderia ser, no máximo, exigida do licitante vencedor como condição para a assinatura do contrato, e jamais como condição prévia à habilitação, sob pena de se restringir indevidamente o caráter competitivo do certame.

Portanto, comprovado está que, além de ilegal, a exigência contida no **11.4.2, alínea ‘m’** do instrumento convocatório afronta os mais comezinhos princípios do direito administrativo.

Dessa forma, imperativa a retificação de tal item editalício.

IV – CONCLUSÃO E PEDIDO

Destarte, considerando que o edital ora impugnado, nos moldes em que redigido, não assegura a ampla competitividade e os interesses da Administração, **ROGA-SE DIGNE-SE V. SAS. DE SUSPENDER O TRÂMITE DA PRESENTE LICITAÇÃO, ACOLHENDO-SE, AO FINAL, A PRESENTE IMPUGNAÇÃO, COM A RETIFICAÇÃO DOS PONTOS ACIMA IMPUGNADOS.**

Nestes termos,

Pede deferimento.

Bombinhas, 15 de maio de 2.025.

Documento assinado digitalmente
 **IVANI FERREIRA DOS SANTOS**
Data: 15/05/2025 16:05:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

COSSENO MULTISERVICOS COMERCIO E LOCACOES LTDA

Ivani Ferreira dos Santos

