

JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI Nº 28072924/2026 - SAP.LCT

Joinville, 14 de janeiro de 2026.

FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 485/2025

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA DE VIGILÂNCIA HUMANA PATRIMONIAL DESARMADA E VIGILÂNCIA ELETRÔNICA MONITORADA, NAS UNIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE/SC.

IMPUGNANTE: PROTEKTO SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA

I - DAS PRELIMINARES

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa **PROTEKTO SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA**, contra os termos do edital Pregão Eletrônico nº 485/2025, do tipo menor preço global, destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra de vigilância humana patrimonial desarmada e vigilância eletrônica monitorada, nas unidades da Administração Direta e Indireta do Município de Joinville/SC.

II - DA TEMPESTIVIDADE

No tocante à tempestividade, verifica-se a regularidade da presente impugnação, recebida na data de 13 de janeiro de 2026, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei nº 14.133/21, bem como o disposto no subitem 11.1 do edital.

No tocante à representatividade, a empresa atende o disposto no subitem 11.1.1 do edital.

Deste modo, passamos a analisar o mérito da presente impugnação.

III - DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A empresa **PROTEKTO SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA** apresentou impugnação ao edital, pelas razões abaixo descritas.

Defende, em suma, a necessidade de parcelamento do objeto a ser contratado, em tantas parcelas quantas forem técnica e economicamente viáveis.

Aduz, na situação em questão, que seria vedada a licitação conjunta de vigilância orgânica e vigilância eletrônica.

Contesta o Estudo Técnico Preliminar, alegando ser insuficiente a justificativa apresentada para a junção dos serviços pretendidos.

Prosegue alegando que a separação dos itens seria a medida necessária para ampliação da competitividade e isonomia entre os participantes.

Ao final, requer a retificação do edital com a sua republicação, e a revisão do objeto, procedendo com o parcelamento da contratação.

IV - DO MÉRITO

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e do julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, *in verbis*:

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 transparéncia, 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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Em síntese, a Impugnante requer a retificação do edital, a fim de parcelar o objeto da presente licitação entre vigilância humana e vigilância eletrônica.

É sabido que a Administração, em homenagem aos princípios da eficiência e da economicidade, tem discricionariedade para escolher uma única empresa, para prestar, de forma concomitante, os serviços de vigilância patrimonial e vigilância eletrônica, a fim de facilitar a fiscalização dos serviços, possibilitar uma melhor integração dos sistemas, diminuir custos e incrementar a segurança de seu patrimônio.

Nessa esteira de raciocínio, o relevante tema foi pacificado com muita propriedade na Seção IV - do Projeto Básico ou Termo de Referência, art. 32, contido na Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017, utilizada como norteadora do processo em comento:

"Art. 32. Para a contratação dos serviços de vigilância e de limpeza e conservação, além do disciplinado neste capítulo, deverão ser observadas as regras previstas no Anexo VI." (grifado)

Nesse ponto, o Anexo VI-A - Serviço de Vigilância, item 9 da citada Instrução Normativa, que trata especificamente sobre os serviços de vigilância, apresenta a seguinte permissão:

"9. É permitida a licitação:

a) para a contratação de serviços de instalação, manutenção ou aluguel de equipamentos de vigilância eletrônica em conjunto com serviços contínuos de vigilância armada/desarmada ou de monitoramento eletrônico, sendo vedada a comercialização autônoma de equipamentos de segurança eletrônica, sem a prestação do serviço de monitoramento correspondente;"

É visível, portanto, que o ordenamento jurídico aplicável não restringe a prestação de serviços de vigilância humana separadamente das empresas que procedem a instalação de circuitos de vigilância eletrônica e seu respectivo monitoramento. Inexistindo, portanto, qualquer base legal a amparar os argumentos da presente Impugnação.

Assim, considerando que os pontos impugnados acima mencionados decorrem da fase de planejamento do processo licitatório, a presente impugnação foi encaminhada para análise e manifestação da Unidade de Segurança Pública da Secretaria de Proteção Civil e Segurança Pública, unidade responsável pelo planejamento do presente processo licitatório.

Em resposta, a Unidade de Segurança Pública - Área de Segurança Patrimonial da Secretaria de Proteção Civil e Segurança Pública se manifestou através do Memorando SEI Nº 28070961/2026 - SEPROT.USP.ASP:

Cumprimentando-os cordialmente, em resposta ao Memorando 28056026 - SAP.LCT que trata do pedido de impugnação 28055541, esclarecemos:

Pregão Eletrônico nº 485/2025

I - DO RELATÓRIO

Cuida-se de impugnação ao edital do Pregão Eletrônico nº 485/2025, por meio da qual a impugnante sustenta suposta irregularidade na opção administrativa pela contratação conjunta de dois objetos, alegando violação ao princípio do parcelamento do objeto.

Após análise técnica e jurídica, verifica-se que a insurgência não merece acolhimento, por ausência de ilegalidade, vício de motivação e afronta aos princípios que regem as contratações públicas.

II - DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO DO PARCELAMENTO DO OBJETO

O parcelamento do objeto, nos termos do art. 46 da Lei nº 14.133/2021, não ostenta caráter absoluto ou cogente, constituindo diretriz condicionada à viabilidade técnica e à vantajosidade econômica, devendo ser avaliado à luz das peculiaridades do caso concreto.

A legislação de regência não impõe o fracionamento indiscriminado, admitindo, de forma expressa, a aglutinação de objetos quando esta se revelar mais adequada à consecução do interesse público, notadamente quando presentes requisitos como:

- 1-integração funcional entre os objetos;*
- 2-necessidade de interoperabilidade sistêmica;*
- 3-mitigação de riscos operacionais;*
- 4-otimização da gestão contratual.*

*Assim, por se tratar de Órgão de Segurança Pública se faz necessário. Desta forma, acreditamos que o parcelamento deve ser compreendido como instrumento de política pública voltado à ampliação da competitividade, **sem prejuízo da eficiência, da economicidade e da funcionalidade da contratação** o que não é o caso concreto.*

III - DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO CONJUNTA NO CASO CONCRETO

*No caso específico do Pregão Eletrônico nº 485/2025, os objetos licitados apresentam inequívoca **correlação técnica, funcional e operacional**, compondo um mesmo arranjo sistêmico voltado à atividade de segurança pública.*

A eventual fragmentação do objeto:

- 1-comprometeria a integração técnica entre os serviços;*
- 2-dificultaria a responsabilização contratual;*
- 3-ampliaria riscos de falhas operacionais;*
- 4-impactaria negativamente a continuidade e a confiabilidade do serviço público prestado.*

Desse modo, a contratação conjunta não configura afronta ao princípio do parcelamento, mas sim opção administrativa legítima e tecnicamente justificada, alinhada às melhores práticas de governança pública.

IV - DO EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO

A definição da estratégia de contratação insere-se no âmbito do poder discricionário da Administração Pública, especialmente no que se refere à avaliação de conveniência e oportunidade, desde que observados os limites da legalidade, da motivação e da finalidade pública.

No presente certame, a Administração:

- 1-realizou análise técnica prévia;*
- 2-avaliou riscos sistêmicos e operacionais;*
- 3-fundamentou a decisão na necessidade de integração dos objetos;*

4-buscou a solução mais adequada à prestação do serviço público.

Neste supedâneo, não se verifica qualquer elemento que autorize a substituição do juízo técnico-administrativo por entendimento do particular, inexistindo vício de legalidade ou desvio de finalidade.

V - DA ESPECIALIDADE DA CONTRATAÇÃO NO ÂMBITO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Cumpre salientar que a contratação se destina a órgão integrante do sistema de segurança pública, setor no qual a fragmentação artificial de objetos pode gerar efeitos adversos relevantes, inclusive com potencial impacto institucional.

Os objetos licitados:

- 1-integram a mesma cadeia operacional de segurança;
- 2-demandam coordenação técnica unificada;
- 3-exigem elevado grau de confiabilidade e resposta integrada.

Nesse contexto, a contratação conjunta potencializa a eficácia operacional, reduz vulnerabilidades sistêmicas e assegura maior controle sobre o desempenho do contratado, atendendo ao interesse público primário. Ademais, em respeito ao princípio da eficiência, se faz necessária a junção.

VI - DA OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COM ÊNFASE NA EFICIÊNCIA

A opção administrativa adotada encontra pleno respaldo nos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, notadamente:

- 1-eficiência, ao otimizar recursos e maximizar resultados;
- 2-economicidade, ao reduzir custos administrativos e de gestão;
- 3-interesse público, ao assegurar a continuidade e a qualidade do serviço;
- 4-segurança jurídica, ao manter unidade contratual e clareza de responsabilidades.

A realização de um único certame:

- 1-racionaliza a gestão contratual;
- 2-simplifica a fiscalização;
- 3-reduz riscos de incompatibilidades técnicas;
- 4-assegura maior efetividade na execução do objeto.

VII - DA AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE

Não restou demonstrado qualquer prejuízo concreto à competitividade do certame. A mera alegação abstrata de restrição concorrencial não se sustenta sem comprovação objetiva, sobretudo quando o mercado dispõe de fornecedores aptos a executar o objeto de forma integrada.

O que se observa na impugnação, é somente um mero descontentamento, onde as justificativas, não são suficientes, para ensejar o acatamento pela SEPROT - Secretaria de Proteção Civil e Segurança Pública, ao passo que a administração pública pretende ter segurança na administração do contrato e a junção seria uma forma de mitigar os referidos riscos por conta das informações sigilosas.

VIII - CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que:

- A) a contratação conjunta dos objetos é juridicamente válida e tecnicamente justificada;*
- B) inexiste violação ao princípio do parcelamento do objeto;*
- C) a decisão decorre do exercício regular do poder discricionário administrativo;*
- D) a modelagem do certame atende aos princípios da eficiência, da*

economicidade e do interesse público, especialmente no contexto da segurança pública.

Diante disso, INDEFERE-SE a impugnação apresentada, mantendo-se integralmente o edital do Pregão Eletrônico nº 485/2025.

Com propriedade, cumpre transcrever excerto acerca do entendimento do ilustre magistrado Roberto Lepper que analisou questão similar, em âmbito judicial na Comarca de Joinville:

"Alega-se que o edital regente da licitação em comento incorreu em ilegalidade ao: a) unificar os lotes, em descumprimento ao que sugere o artigo 23, § 1º da Lei de Licitações; e, b) exigir que as atividades de vigilância por sistemas eletrônicos sejam prestados por uma única empresa, quando as regras atinentes à prestação de serviços desta natureza impedem esta acumulação de serviços.

A análise do suposto malferimento ao disposto no artigo 23, § 12. da Lei nº 8.666/93 reclama uma explicação básica. Referido artigo está assim vazado:

"As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala".

Como se vê, a recomendação legislativa visa a garantir que a contratação de serviços de grande porte ou que dependam da execução de diversas tarefas seja fracionada, de modo a diminuir-se os custos das contratações e aumentar a qualidade dos trabalhos prestados à Administração Pública. Isto tem plena aplicabilidade, por exemplo, em obras de construção de grandes trechos de estradas, quando mostra-se mais adequado contratar-se empresas diversas, em localidades diversas, para efetuarem os serviços necessários em locais próximos às suas sedes, evitando-se, com isso, que a contratação duma única empresa por "empreitada global" resulte no aumento de custos (com o deslocamento de materiais e funcionários, por exemplo). (grifo nosso)

Todavia, "a obrigatoriedade do fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. Não se admite o fracionamento quando tecnicamente isso não for viável, ou, mesmo, recomendável.

O fracionamento em lotes deve respeitar a integridade qualitativa do objeto a ser executado. Não é possível desnaturar um certo objeto, fragmentando-o em contratações diversas em que importam o risco de impossibilidade de execução satisfatória" (MARÇAL JUSTEN FILHO, "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", 11ª ed., São Paulo: Dialética, ano 2005, pág. 207).

No caso dos autos, não parece acertada (tampouco viável) a pretensão de fatiar-se a contratação dos serviços a serem prestados à Companhia Águas de Joinville. Veja-se que o edital tem por objeto garantir a "execução de serviços técnicos de vigilância patrimonial desarmada, instalação e locação de sistema de alarme, cercas eletrificadas e circuito fechado [CFTV], com monitoramento remoto e manutenção preventiva e corretiva nas diversas unidades da Companhia Águas de Joinville" (vide fl. 77). Fracionar-se a prestação do serviço como quer a imetrante, deixando a vigilância eletrônica a cargo duma empresa e a vigilância corporal a serviço doutra criaria entraves burocráticos numa atividade que, na verdade, deve desenvolver-se de forma célere e descomplicada para poder ser efetiva. Aguardar-se a comunicação da empresa de vigilância eletrônica para só então acionar-se a outra empresa de prestação do serviço de vigilância física certamente inviabilizaria qualquer ação efetiva voltada ao objetivo da própria contratação, que é o de resguardar o patrimônio da Companhia Águas de Joinville." (TJSC - MS nº 038.13.003442-5, de Joinville, 2ª Vara da Fazenda Pública, rel. Juiz Roberto Lepper, j. em 01/02/2013).

Apesar do precedente expedido na vigência da Lei nº 8.666/93, cuja racionalidade é aplicável ao caso concreto, a jurisprudência do Tribunal de Contas do Distrito Federal também apresenta entendimento similar acerca do presente caso:

"PREGÃO ELETRÔNICO Nº 21/2015 - DETRAN/DF. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA E CREDENCIADA JUNTO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA HUMANA ARMADA E DESARMADA E SUPERVISÃO MOTORIZADA COM MONITORAMENTO ELETRÔNICO, INCLUINDO INSTALAÇÃO, CONFIGURAÇÃO, MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE SISTEMA DIGITAL, NAS DEPENDÊNCIAS DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS, OPERACIONAIS E ESTRATÉGICAS DO DETRAN-DF. JUNTADA DE REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (MPCDF) QUESTIONANDO POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO CERTAME.

Compulsando os autos, não vejo óbice a que sejam consideradas satisfatórias as medidas adotadas pelo jurisdicionado e insuficientes para modificar o entendimento desta Corte os argumentos trazidos pela Brasfort, autorizando, assim, a continuidade do certame, na forma sugerida pelos pareceres uniformes.

Acerca da opção pela contratação da solução integrada em um lote único, objeto de questionamento pela representante e pelo MPCDF, constato que, no caso concreto, ela se mostra em consonância com o ordenamento jurídico. Nesse sentido, observo guardar conformidade com o art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, que não veda a contratação integrada de serviços distintos, e o art. 3º, I e II, da IN nº 02/2008- SLTI/MPOG, que assegura a possibilidade de se contratarem tais serviços conjuntamente.

Ainda a respeito da adoção da solução integrada, mas já sobre a seara da economicidade, restou demonstrado, na linha dos pareceres uniformes, que a aglutinação de serviços complementares em objeto único reduziria os custos operacionais, evitando custos fixos adicionais.

Da mesma forma, quanto à execução contratual, considero procedentes os argumentos de que a opção pelo lote único facilitaria a operacionalização dos serviços, na medida em que a contratação conjunta, além de facilitar a fiscalização do ajuste, propiciaria "maior liquidez em razão da unicidade de métodos, expertises e padrão operacional" em decorrência de a comunicação entre o tomador e o prestador dos serviços se restringir a uma única via.

Robustecendo ainda mais os argumentos pela procedência da opção adotada, têm-se os precedentes citados pelo jurisdicionado. Nessa linha, foi celebrado o Contrato nº 15/2010, de prestação de serviços de vigilância humana com monitoramento, em lote único, objeto da Concorrência nº 03/2009, analisada pelo Tribunal por meio do Processo nº 19571/2009. Além desse feito, a matéria foi examinada pela Corte nos Processos nºs 25322/2006, que trata da Concorrência nº 36/2005 (serviço de vigilância da CAESB), e 32007/2010, que versa sobre o Pregão eletrônico nº 834/2010 (serviço de vigilância e monitoração na SEPLAG)." (PROCESSO N° 35580/2015, TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, de 12/04/2016. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Tribunais de Contas. Acesso em: 15 jan. 2026).

Neste caso, é evidente a existência de respaldo legal quanto ao poder discricionário da Administração ao exigir que o objeto em questão seja executado concomitantemente por uma única empresa.

Diante do exposto, a impugnação apresentada não evidenciou nenhum fato que culminasse na reforma do edital ora combatido, razão pela qual não merece provimento, mantendo-se inalteradas as disposições contidas no edital.

V - DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, verifica-se serem infundadas as razões ora apresentadas pela Impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do edital de Pregão Eletrônico nº 485/2025.

VI - DA DECISÃO

Por todo o exposto, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por conhecer da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa **PROTEKTO SEGURANÇA ELETRÔNICA LTDA**.



Documento assinado eletronicamente por **Percia Blasius Borges, Servidor(a) Público(a)**, em 15/01/2026, às 15:55, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 16/01/2026, às 14:05, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 16/01/2026, às 14:33, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **28072924** e o código CRC **8B1C463A**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguaçu - CEP 89221-005 - Joinville - SC - www.joinville.sc.gov.br

25.0.244949-3

28072924v17