



IMPUGNAÇÃO AOS TERMOS DO EDITAL – PREGÃO ELETRÔNICO N.º 006/2026 – PARECER CONCLUSIVO

EMENTA: Pregão eletrônico. Impugnação ao edital republicado. Serviços contínuos de portaria com dedicação exclusiva de mão de obra, escala 12x36h, com fornecimento integral de materiais, insumos, equipamentos e sistemas tecnológicos de apoio. Sistema S. Aplicação do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema SEBRAE, Resolução CDN nº 493/2024. Autonomia regulamentar dos serviços sociais autônomos, sem sujeição à estrita observância da Lei nº 14.133/2021, embora com observância dos princípios gerais da licitação. Acórdão 1.280/2018-Plenário do TCU. Vedação motivada à participação em consórcio. Lote único justificado pelas características operacionais e pela integração funcional do objeto. Existência de planilha de custos e formação de preços como anexo do edital, além de diretriz expressa de que o modelo base está publicado nos canais oficiais. Republicação do edital com reabertura do prazo entre 16/04/2026 e 24/04/2026. Ausência de demonstração concreta de prejuízo à competitividade. Impugnação conhecida e improcedente.

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos de portaria, com dedicação exclusiva de mão de obra, com escala 12x36h, composto por 02 profissionais, de segunda-feira a domingo, inclusive feriados, diurno e noturno, com fornecimento integral de materiais, insumos, equipamentos e sistemas tecnológicos de apoio, a serem executados na sede e nos escritórios regionais do SEBRAE/CE, conforme o Termo de Referência.

A Comissão Permanente de Licitação do SEBRAE/CE vem, perante V. S.^ª, na forma do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema SEBRAE, Resolução CDN nº 493/2024, apresentar decisão devidamente instruída e fundamentada sobre a impugnação formulada por **PATRIMÔNIO EMPREENDIMENTOS EM VIGILÂNCIA ELETRÔNICA LTDA.**, referente ao **Pregão Eletrônico nº 006/2026 – Edital Republicado**.

O pedido de impugnação foi encaminhado, conforme razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA ADMISSIBILIDADE E TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, quanto à admissibilidade, verifica-se que o edital estabelece, em seu item 3.1, que qualquer interessado poderá questioná-lo, no todo ou em parte, até 2 dias úteis antes da data fixada para o recebimento das propostas. O edital republicado consignou como limite do acolhimento das propostas o dia 24/04/2026, às 13h30min, e a própria impugnante registrou que protocolou sua manifestação em 22/04/2026, dentro do prazo editalício. Assim, a impugnação deve ser **conhecida**, por tempestiva.

2. DA SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

Em sua peça, a impugnante sustenta, em suma, os seguintes pontos:

- 2.1. Primeiro, que seria indevida a vedação à participação de empresas em consórcio, por entender que o objeto possuiria relevância econômica e operacional suficiente a justificar a admissão dessa forma de organização empresarial;
- 2.2. Segundo, que a adoção de **lote único** concentraria obrigações de natureza diversa, restringindo a competitividade e exigindo reavaliação da modelagem da contratação;
- 2.3. Terceiro, que não teria havido disponibilização clara e detalhada da memória de cálculo da planilha ajustada, especialmente quanto ao Módulo 5, tampouco metodologia padronizada suficiente para assegurar comparabilidade das propostas;
- 2.4. Quarto, que o prazo concedido após a republicação do edital seria insuficiente para revisão técnica das propostas, razão pela qual requereria reabertura de prazo proporcional à alegada complexidade das alterações. Tais pedidos constam expressamente da parte final da impugnação.

3. DO JULGAMENTO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Inicialmente, impõe-se consignar que o SEBRAE/CE, na qualidade de serviço social autônomo, submete-se ao seu **Regulamento próprio de Licitações e Contratos**, e não à estrita incidência da Lei nº 14.133/2021. O próprio modelo de julgamento acostado destaca, com apoio no **Acórdão 1.280/2018-Plenário do TCU**, que os serviços sociais autônomos não se sujeitam à observância estrita da legislação geral de licitações, mas sim aos seus regulamentos próprios, os quais devem respeitar os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, isonomia e publicidade. O edital do PE 006/2026, por sua vez, também afirma expressamente que a licitação será regida pela **Resolução CDN nº 493/2024**. Portanto, qualquer controle de legalidade do instrumento convocatório deve partir, antes de tudo, da conformidade com o regulamento próprio do Sistema SEBRAE e com os princípios gerais aplicáveis.

Consignadas tais observações, cabe lembrar que o procedimento licitatório não deve ser convertido em arena de formalismo excessivo nem em mecanismo de desestruturação injustificada do planejamento administrativo. O paradigma do PE 006/2026-SEBRAE/CE invoca, para tanto, os princípios do formalismo moderado e da proporcionalidade, além de doutrina e jurisprudência do TCU que desaconselham rigorismos inúteis. Por analogia metodológica, a mesma racionalidade recomenda prestigiar o planejamento da contratação quando este se mostra motivado, coerente com o objeto e não haja prova concreta de restrição indevida à competição.

3.1. Quanto à alegada ilegalidade da vedação à participação de consórcios

A insurgência não merece acolhimento.

O edital não trouxe vedação arbitrária ou desacompanhada de motivação. Ao contrário, os itens 4.5, 4.5.1 e 4.5.1.1 consignam, de modo expresso, que a participação em consórcio foi vedada porque o objeto consiste em **serviços contínuos de natureza comum**, com **dedicação exclusiva de mão de obra**, execução **padronizada** e plenamente exequível por empresas que atuam individualmente no mercado. O instrumento também registra que a contratação está estruturada em lote único, sem fracionamento técnico, funcional ou geográfico, não demandando conjugação de capacidades complementares, e que a admissão de consórcios poderia, ao revés, onerar a gestão e a fiscalização contratual. Há, portanto, motivação administrativa expressa no próprio edital.

A impugnante procura deslocar o debate para o valor global potencial da contratação, projetando-o em razão de eventuais prorrogações, a fim de sustentar a ideia de vulto econômico. O argumento, porém, não é suficiente. Relevância econômica, por si só, não impõe a obrigatoriedade de admissão de consórcios. O ponto juridicamente relevante é saber se o objeto, pela sua complexidade técnica, pela necessidade de competências complementares ou por limitações de mercado, reclamaria execução associada. E o edital afirma precisamente o contrário, descrevendo tratar-se de serviço comum, padronizado e ordinariamente executável por empresa individualmente considerada. A impugnante, por sua vez, não demonstra, concretamente, qualquer barreira de mercado que impeça empresas do setor de executar isoladamente o objeto licitado.

Some-se a isso que o **Termo de Referência** evidencia a continuidade operacional do serviço e o dimensionamento objetivo da demanda, com quantitativos definidos a partir de **13 postos de trabalho**, compostos por 2 funcionários, em razão do regime 12x36h e das necessidades operacionais das unidades atendidas. Também registra que o modelo de contratação e a estimativa foram fundamentados em **Estudo Técnico Preliminar**, com avaliação de alternativas, levantamento de mercado e análise de contratos de referência, concluindo-se pela manutenção do modelo de portaria presencial com dedicação exclusiva de mão de obra por ser o mais aderente à realidade operacional do SEBRAE/CE. Esse contexto reforça a legitimidade do desenho contratual e afasta a tese de que a vedação ao consórcio seria imotivada.

Em síntese, a cláusula restritiva está **motivada, proporcional e aderente ao objeto**, inexistindo demonstração de que tenha havido restrição indevida à competitividade. Não procede, portanto, o pedido de exclusão do item 4.5 do edital.

3.2. Quanto à impugnação da adoção de lote único

Também aqui não assiste razão à impugnante.

O edital é claro ao definir, desde o preâmbulo, tratar-se de pregão eletrônico do tipo **menor preço global por lote único**. O objeto licitado não se resume a simples fornecimento de insumos apartados, mas compreende uma solução operacional integrada: prestação contínua de serviços de portaria com dedicação exclusiva de mão de obra, em escala ininterrupta, associada ao fornecimento dos materiais, uniformes, equipamentos e sistemas tecnológicos de apoio necessários ao adequado desempenho dos postos. O próprio Termo de Referência trata essas obrigações de forma funcionalmente encadeada, inclusive ao dispor sobre fiscalização, controle de ponto eletrônico e condições técnicas complementares.

A impugnante sustenta que haveria naturezas distintas de prestações e que isso reclamaria parcelamento. Todavia, o parcelamento não constitui fim em si mesmo. A sua adoção pressupõe viabilidade técnica, econômica e gerencial, sem prejuízo ao conjunto da execução. No caso, o fracionamento entre mão de obra, insumos, equipamentos e suporte tecnológico fragmentaria uma única cadeia operacional, multiplicaria interfaces contratuais, elevaria riscos de desencontro entre responsabilidade pelo posto, fornecimento de equipamentos e controle de jornada, além de tornar mais onerosa a fiscalização. O edital, ao optar por lote único, buscou justamente a responsabilização unitária da contratada pela solução integral, o que é compatível com o princípio da eficiência.

Mais que isso, o Termo de Referência registra que a **definição do modelo de contratação**, dos quantitativos e da estimativa de valor foi amparada no **ETP**, o qual avaliou alternativas de solução e concluiu pela manutenção do modelo escolhido como o mais aderente à realidade operacional do SEBRAE/CE. Essa fundamentação técnica basta para afastar a alegação de ausência de justificativa idônea.

Não se desconhece que a impugnante invoca, em abstrato, a diretriz de parcelamento do objeto. Contudo, no âmbito do Sistema SEBRAE, a modelagem deve ser examinada à luz da vantajosidade, da eficiência e da coerência operacional, não havendo nulidade na opção por lote único quando o objeto é uma e funcionalmente integrado, como ocorre aqui. Ausente prova concreta de que a divisão ampliaria a competitividade sem comprometer a execução, o inconformismo da impugnante não ultrapassa o plano opinativo. Por isso, deve ser rejeitado.

3.3. Quanto à alegada ausência de transparência da planilha de custos e da metodologia de formação de preços

A impugnação tampouco procede nesse ponto.

O edital expressamente integra ao instrumento convocatório o **Anexo VIII – Planilha de Custos e Formação de Preços**, e ainda dispõe que a planilha detalhada deverá ser apresentada como anexo da proposta comercial. Mais do que isso, há cláusula expressa informando que o **modelo base de planilha de composição de custos** para os respectivos postos está publicado no **Portal de Compras Públicas** e no **Canal do Fornecedor Sebrae**. Portanto, não há falar em ausência de disponibilização do instrumento formador da proposta.

O Termo de Referência, por sua vez, esclarece que a planilha de custos detalha pormenorizadamente os itens que compõem os custos envolvidos na prestação dos serviços de portaria, incluindo mão de obra exclusiva, jornada 12x36h, uniformes, equipamentos e solução tecnológica para controle de jornada, tomando por base a **CCT 2026/2026** aplicável. Vale dizer: o edital não apenas anexa a planilha, mas também indica seu papel metodológico como referência para a proposta a ser apresentada na fase de aceitação.

Também é importante notar que o edital determina que, na formulação da proposta, as licitantes considerem os **custos efetivos**, observem os valores de mercado e componham preços exequíveis, vedadas propostas inviáveis. Além disso, exige declaração expressa de que nos preços ofertados estão incluídos todos os custos diretos e indiretos, tributos, taxa de lucro e demais encargos necessários ao cumprimento integral do objeto. Essas previsões preservam o julgamento objetivo e a comparabilidade das propostas, sem que se exija, como condição de validade do edital, a publicação de uma “memória de cálculo auditável” nos exatos termos pretendidos pela impugnante.

Em verdade, a insurgência revela inconformismo com o conteúdo técnico da planilha e com a metodologia adotada pela Administração, mas não demonstra obscuridade insanável. Havendo anexo específico, modelo base publicado nos canais oficiais e elementos suficientes para a composição do preço, não se identifica violação à transparência nem comprometimento do caráter objetivo do julgamento. Eventuais dúvidas interpretativas, se existentes, poderiam ser dirimidas pelos meios de esclarecimento previstos no próprio edital.

3.4. Quanto à alegação de prazo insuficiente após a republicação do edital

Também não merece acolhimento o pedido de reabertura adicional do prazo.

O edital republicado fixou o **início do acolhimento das propostas em 16/04/2026, às 08h30min**, e o **limite do acolhimento em 24/04/2026, às 13h30min**, com sessão pública às 14h da mesma data. Trata-se, portanto, de lapso temporal objetivo e previamente conhecido, franqueado a todos os interessados em condições isonômicas.

A impugnante afirma que as alterações promovidas demandariam revisão integral das planilhas e validação contábil, mas essa alegação foi formulada de modo genérico, sem demonstrar, objetivamente, que o prazo conferido tenha impossibilitado a participação ou inviabilizado a elaboração de proposta por empresas do ramo. O ônus argumentativo mínimo de comprovar prejuízo concreto à competitividade não foi satisfeito. A mera invocação abstrata de complexidade não basta para impor nova dilação temporal.

Além disso, como visto, o edital já disponibiliza a planilha de custos e o respectivo modelo base, bem como define o objeto e as condições de execução com suficiente precisão. Não se verifica, portanto, alteração tão disruptiva a ponto de tornar inevitável nova reabertura de prazo. A

republicação com reabertura do período de propostas já atendeu à exigência de publicidade e isonomia.

Acolher a pretensão da impugnante, sem prova de efetivo prejuízo, significaria substituir o juízo técnico-administrativo do planejamento por mera insatisfação subjetiva de licitante potencial, o que não se coaduna com a estabilidade e a utilidade do procedimento licitatório.

3.5. Quanto aos pedidos acessórios de suspensão do certame e republicação integral

Como corolário da improcedência dos fundamentos centrais da impugnação, não há motivo jurídico para suspender o certame nem para determinar nova republicação integral do edital. Tais providências pressuporiam a identificação de vício relevante no instrumento convocatório, o que não se verificou no presente caso. Ao contrário, o exame do edital e do Termo de Referência revela compatibilidade entre a modelagem adotada e as necessidades operacionais do SEBRAE/CE, com motivação suficiente para as escolhas administrativas questionadas.

4. DA CONCLUSÃO

Em conclusão, a impugnação apresentada por **PATRIMÔNIO EMPREENDIMENTOS EM VIGILÂNCIA ELETRÔNICA LTDA.** deve ser **conhecida**, posto que tempestiva, mas **julgada improcedente**, uma vez que:

4.1. O edital está submetido, prioritariamente, ao **Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema SEBRAE**, nos termos reconhecidos pelo próprio modelo decisório utilizado pelo SEBRAE/CE e pelo Acórdão 1.280/2018-Plenário do TCU;

4.2. A vedação à participação em consórcio está expressamente motivada no item 4.5.1.1 do edital, em razão da natureza comum, padronizada e individualmente executável do objeto;

4.3. A adoção de lote único encontra respaldo na integração funcional do objeto e no planejamento administrativo documentado no Termo de Referência e no ETP;

4.4. A planilha de custos e formação de preços integra o edital como Anexo VIII, havendo ainda modelo base publicado nos canais oficiais, inexistindo falta de transparência apta a comprometer a formulação das propostas e;

4.5. O prazo concedido após a republicação não foi demonstrado como materialmente insuficiente, inexistindo prova concreta de prejuízo à competitividade.

Diante do exposto, a Comissão Permanente de Licitação do SEBRAE/CE entende que a impugnação formulada pela empresa PATRIMÔNIO EMPREENDIMENTOS EM VIGILÂNCIA ELETRÔNICA LTDA. é **IMPROCEDENTE**, mantendo-se integralmente o Edital do Pregão Eletrônico nº 006/2026, nos termos de sua redação republicada.