



MANIFESTAÇÃO DO PREGOEIRO

PROCESSO Nº 2025/0019115

INTERESSADO: Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

ASSUNTO: Serviços Terceirizados de Vigilância e Segurança Patrimonial com Vigilância Eletrônica – parecer do pregoeiro sobre recursos interpostos.

PARECER DO PREGOEIRO ACERCA DE RECURSO INTERPOSTO

1. RELATÓRIO

1.1. Entre os dias 30 e 31 de outubro, foi realizada a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 90058/2025, cujo objeto está destacado no cabeçalho. O Relatório de Julgamento segue encartado no referido Processo SEI (1595549). Na ocasião, foi declarada vencedora a licitante Lopes Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda. (“Recorrida”).

1.2. A licitante Essencial Sistema de Segurança Ltda. (“Recorrente”) interpôs recurso contra a decisão por não concordar com a classificação da proposta de sua concorrente, tampouco com sua habilitação.

1.3. É a síntese do ocorrido.

2. SÍNTESE DOS ARGUMENTOS

2.1. O Recurso é sucinto e basicamente se assenta em dois argumentos:

a) a proposta não poderia ter sido aceita porque a planilha de composição de custos da Recorrida apresenta valores inexequíveis para determinados itens dos equipamentos, a saber: rádio, revólver e colete à prova de balas, semelhantemente ao que ocorre com os uniformes, sem que justificativas tenham sido apresentadas nesse sentido;

b) os atestados de capacidade técnica apresentados não seriam semelhantes à demanda estampada no Edital, pois se referem à execução de serviços de vigilância em âmbito escolar, sem comprovação de aptidão para serviços de vigilância eletrônica, para os quais se exige registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA).

2.2. Por seu turno, a Recorrida sustenta que:

a) a proposta foi elaborada rigorosamente de acordo com a Convenção Coletiva da categoria de segurança e vigilância patrimonial e está em consonância com valores referenciais de mercado;

b) os atestados de capacidade técnica apresentados são o similares com o objeto e suficientes para atendimento ao Edital.

3. ANÁLISE DO MÉRITO

3.1. No tocante aos preços constantes da planilha de composição de custos da Recorrida, é necessário maior atenção, porque a Recorrente se equivoca em alguns pontos.

3.2. Primeiramente, é de se notar que o Edital do Pregão Eletrônico nº 90058/2025 destaca em diversos momentos que a prestação de serviços será de vigilância **desarmada**. A título de exemplo, vide o item 4.1.1 do Termo de Referência e o modelo de planilha de composição de custos referente a cada tipo de posto no

Anexo II. Inclusive, registre-se que a memória de cálculo do modelo oficial de planilha de composição de custos do Edital (de uso **não obrigatório**, aliás), em momento algum faz menção ao revólver.

3.3. Todavia, de fato, a planilha de composição de custos da Recorrida (arquivo SEI 1595370, página 12) faz menção a um revólver de calibre 38, pelo custo unitário de R\$ 596,39, juntamente com a respectiva munição, coldre e todo aparato necessário.

3.4. Com um olhar bem atento, nota-se que o modelo de planilha utilizado pela Recorrida é idêntico ao constante do Volume 01 dos Cadernos de Estudos Técnicos de Serviços Terceirizados do Governo do Estado de São Paulo – CadTerc, disponível eletronicamente no site <http://www.compras.sp.gov.br/agente-publico/cadterc>. Ou seja, a Recorrida usou o modelo completo, enquanto a versão do Edital é adaptada à realidade desta Defensoria Pública.

3.5. Entretanto, o fato de constarem na planilha elementos desnecessários para o objeto da presente contratação não significa por si só que a Recorrida mereça a desclassificação. Afinal de contas, ela diferenciou seus cálculos entre os tipos de postos e de jornadas **a ponto de considerar apenas o que é relevante**. Vide que, ao final de sua memória de cálculo dos equipamentos, há 3 linhas em amarelo e cada uma representa o custo mensal para vigilante armado, vigilante com arma não letal e vigilante desarmado.

3.6. Quando se debruça sobre as demonstrações de cálculo para cada posto, vê-se perfeitamente que os itens de um posto armado, tal como o revólver, **não** foram computados. Demonstraremos matematicamente para comprovar que isso foi objeto da análise no momento da sessão pública e não passou despercebido.

3.7. Para se apurar o custo mensal de cada item, é necessário dividir seu valor pelo tempo de vida útil em meses e então multiplicar o resultado pela quantidade usada no posto. Isso é feito individualmente e posteriormente somado.

3.8. Para o posto de 12 horas (2ª a 6ª feira), temos (itens desconsiderados em vermelho):

Itens	Valor Unitário (R\$)	Vida Útil (meses)	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Livro de Ocorrências	2,68	6	1	0,45
Cassetete	4,11	30	1	0,14
Porta Cassetete	2,18	30	1	0,07
Apito	0,56	30	1,37	0,03
Cordão de Apito	0,72	30	1,37	0,03
Rádio	6,44	30	0,5	0,11
Revólver Calibre 38	596,39	120	Ø	Ø
Cinturão p/ Revólver	3,51	30	Ø	Ø
Coldre	3,06	30	Ø	Ø
Munição Calibre 38	1,13	1	Ø	Ø
Arma Não Letal	8,57	12	Ø	Ø
Colete à Prova de Balas	114,95	60	1	1,92
Capa para Colete Balístico	8,87	60	1	0,15
Lanterna Recarregável	3,27	36	N/A	N/A
Custo Mensal Total (R\$)			2,89	

3.9. Para o Posto de 2ª a domingo, diurno (itens desconsiderados em vermelho):

Itens	Valor Unitário (R\$)	Vida Útil (meses)	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Livro de Ocorrências	2,68	6	1	0,45
Cassetete	4,11	30	1	0,14
Porta Cassetete	2,18	30	1	0,07
Apito	0,56	30	2	0,04
Cordão de Apito	0,72	30	2	0,05
Rádio	6,44	30	0,5	0,11
Revólver Calibre 38	596,39	120	Ø	Ø
Cinturão p/ Revólver	3,51	30	Ø	Ø
Coldre	3,06	30	Ø	Ø
Munição Calibre 38	1,13	1	Ø	Ø
Arma Não Letal	8,57	12	Ø	Ø
Colete à Prova de Balas	114,95	60	1	1,92
Capa para Colete Balístico	8,87	60	1	0,15
Lanterna Recarregável	3,27	36	N/A	N/A
Custo Mensal Total (R\$)			2,91	

3.10. Para o Posto de 2ª a domingo, noturno (itens desconsiderados em vermelho):

Itens	Valor Unitário (R\$)	Vida Útil (meses)	Quantidade	Custo Mensal (R\$)
Livro de Ocorrências	2,68	6	1	0,45
Cassetete	4,11	30	1	0,14
Porta Cassetete	2,18	30	1	0,07
Apito	0,56	30	2	0,04
Cordão de Apito	0,72	30	2	0,05
Rádio	6,44	30	0,5	0,11
Revólver Calibre 38	596,39	120	Ø	Ø
Cinturão p/ Revólver	3,51	30	Ø	Ø
Coldre	3,06	30	Ø	Ø
Munição Calibre 38	1,13	1	Ø	Ø
Arma Não Letal	8,57	12	Ø	Ø
Colete à Prova de Balas	114,95	60	1	1,92

Capa para Colete Balístico	8,87	60	1	0,15
Lanterna Recarregável	3,27	36	1	0,09
Custo Mensal Total (R\$)			3,00	

3.11. Assim sendo, deve-se perceber que os custos mensais totais demonstrados acima foram exatamente os mesmos lançados na rubrica apropriada da demonstração do valor posto/dia para cada tipo apropriado (arquivo SEI 1595370, página 07), ressalvadas as divergências de centavos decorrentes do processo natural de arredondamento para duas casas decimais.

3.12. Em outras palavras, o apontamento da Recorrente a respeito do revólver é irrelevante, já que este item não faz parte do escopo da contratação para vigilância desarmada e, independentemente de seu custo unitário, ele não chegou a ser considerado pela Recorrida.

3.13. E mesmo que o revólver e seus insumos correlatos tivessem entrado no computo da Recorrida em sua planilha, ainda assim não seria cabível sua desclassificação, pois o Edital do Pregão Eletrônico nº 90058/2025, em seus itens 9.9.4 e 9.95, prevê a exclusão de tais custos ou mesmo sua glosa. Não será o caso, mas ainda que fosse, o problema poderia ser saneado.

3.14. Já no tocante aos demais preços, reputados pela Recorrente como simbólicos ou irrisórios, portanto, carentes de justificativas, esclarecemos que, segundo o entendimento tradicional do Departamento de Licitações da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, tais rubricas não devem ser suprimidas ou precificadas com valor zero. Isso porque equipamento e uniformes são custos diretos não controlados e relacionados com a realidade de cada agente econômico. Explicamos:

3.15. O preço final de um serviço é composto pela fórmula $P \text{ (R\$)} = C + L$, em que $P \text{ (R\$)}$ é o Preço em Reais, “C” é o Custo para a prestação do serviço e “L”, o Lucro. Entretanto, esta representação matemática, apesar de simplificada, é equivocada, pois induz ao erro de ignorar outros elementos componentes do Preço Final. Por exemplo, o salário da mão de obra não segue a mesma lógica do custo com o aluguel do imóvel sede da empresa, seguros de responsabilidade civil de sua atividade, tributos incidentes, etc. Por isso, o mais conveniente é criar subcategorias para os custos e dividi-los em custos **diretos** e **indiretos**.

3.16. Custos diretos são aqueles envolvidos diretamente na prestação do serviço de modo que seja possível **individualizá-los** com precisão na precificação de cada contrato. É o caso notório do salário da mão de obra. Se um posto de vigilância utiliza 2 vigilantes, como é previsto no Edital do Pregão Eletrônico nº 90058/21025, parte da precificação mensal consistirá em multiplicar o salário normativo da categoria por 02.

3.17. Custos indiretos são aqueles igualmente envolvidos na prestação do serviço, porém eles **não podem ser individualizados por cliente/contrato** com precisão. Eles são **diluídos** entre as várias operações da prestadora dos serviços. Alguns dos tributos incidentes sobre a atividade ilustram bem esta subcategoria, com o ISSQN, o PIS e a COFINS. A remuneração do pessoal administrativo da empresa também representa um custo indireto.

3.18. Dentre os custos considerados como diretos, alguns são chamados de **normativos**, porque decorrem da convenção coletiva de trabalho e assim não podem ser ignorados a ponto de serem precificados a menor. Por isso, é automaticamente inexecutável uma proposta que considere um salário de vigilante inferior ao piso da categoria. Este é um custo “controlado” por assim dizer, de sorte que a Administração conta com parâmetros objetivos para sua análise.

3.19. Em contrapartida, há custos diretos “não controlados”, cujos valores são reflexo de estratégias comerciais da empresa, sua habilidade de negociação com seus fornecedores no mercado, capacidade de estoque, dentre outros fatores. É o raciocínio aplicável aos uniformes e equipamentos. Justamente por serem “não controlados”, inexistem parâmetros objetivos para sua análise isoladamente.

3.20. Cumpre-nos esclarecer que a ausência de parâmetros objetivos não significa que a Administração deva se abster de considerar os custos lançados. Por isso, em hipótese alguma seria admitida a supressão das

rubricas a esse fim ou sua precificação zero. Já quanto aos valores em si, esta Administração esclarece que a Lei Estadual nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998, reputa como inválidos os atos administrativos com motivação ausente ou insuficiente. Dito isso e considerando que a classificação/desclassificação de propostas em um pregão é também um ato administrativo, o Pregoeiro careceria de base objetiva para declarar tais preços inexequíveis.

3.21. Adicionalmente, é preciso considerar que o critério de julgamento do certame é o de menor preço **global**. Os preços unitários são importantes porque este é o regime de execução do contrato, contudo, tais rubricas devem ser consideradas como parte do todo. Em outras palavras, diferentemente dos custos diretos controlados (ou normativos), todos os demais valores devem ser considerados sob a perspectiva do valor global. Este é precisamente o espírito do item 9.9.2 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90058/2025, quando interpretado corretamente:

9.9. Em acréscimo às disposições acima, deverão ser observados os seguintes preceitos:

9.9.1. A análise da exequibilidade da proposta de preços deverá ser realizada com o auxílio de planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final.

9.9.2. A apresentação de valores abaixo dos respectivos custos referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, desde que não contrariem exigências legais.

3.22. Se considerarmos o valor referencial para a contratação como R\$ 12.186.240,71 (item 3.1 do Edital) e com ele confrontarmos o valor total da proposta da Recorrida, a saber, R\$ 10.478.053,57, temos uma redução de R\$ 1.708.187,14, ou, em valores percentuais, uma economia de 14,02%. Diante desse cenário, é razoável presumir que a proposta reúne condições de exequibilidade.

3.23. Quanto ao dever de justificar os valores, parece-nos que este deve recair sobre a Recorrente por reputá-los, em suas próprias palavras, simbólicos. E é sintomático que sequer tenha feito um esforço mínimo para demonstrar sua inviabilidade, especialmente porque sua proposta, classificada em 2º lugar após o final da etapa de lances, no valor de R\$ 10.538.081,80, é 0,57% superior a da 1º colocada. Uma diferença nominal de R\$ 60.028,23, diluída em 30 meses, ou R\$ 2.000,94 mensais, sendo a maior parte dos custos diretos idênticos, pois são definidos pela CCT da categoria, dificilmente possibilitaria uma distância tão grande entre os custos não controlados e os indiretos nas duas propostas.

3.24. Passamos a analisar os argumentos sobre os atestados de capacidade técnica.

3.25. Como bem observado pela Recorrente, o Edital especifica em seu item 10.6.2 que os atestados de capacidade técnica devem comprovar a prestação pretérita de serviços **similares** ao objeto deste certame. Contraditoriamente ao estampado no Instrumento Convocatório, a Recorrente entende que os serviços devem ser **idênticos** e, para reforçar seu argumento, traz à tona um acórdão do Tribunal de Contas da União, segundo o qual os serviços de vigilância eletrônica devem ser contratados junto a empresas registradas no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia.

3.26. É preciso ter cuidado com decisões proferidas por cortes administrativas como o TCU. Nem sempre a ementa é aplicável ao caso concreto como se pretende. Por exemplo, a situação a que o julgado se refere é um registro de preços para serviços de contínuos com emprego de mão de obra terceirizada, algo expressamente vedado no âmbito do Estado de São Paulo se o objeto disser respeito a serviços contínuos, por força do Decreto Estadual nº 63.722, de 21 de setembro de 2018. Ainda que Decreto tenha editado sob a égide da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem mantido o entendimento da inadmissibilidade de uso do Sistema de Registro de Preços para serviços contínuos, como ocorreu no julgamento TC-019666.989.24-6.

3.27. E, quando se debruça sobre a situação, verifica-se grandes diferenças de modo que o julgado selecionado do TCU não socorre a Recorrente.

3.28. Primeiramente, deve-se atentar para detalhes que impactam em incompatibilidades entre o que a Recorrente pretende e o que o TCU diz. Aquela entende que a Recorrida não comprovou sua capacidade técnica para os serviços de vigilância eletrônica, já este, o Tribunal, argumenta que é possível exigir no Edital que a empresa seja registrada no CREA. Se por um lado a diferença é pouco perceptível, na prática são coisas completamente diferentes.

3.29. Para compreender melhor, é necessário entender mais a fundo a representação sobre a qual o julgado mencionado paira. Resumidamente, uma licitante acionou o TCU com uma representação por ter sido inabilitada de um pregão eletrônico da Superintendência Regional Sudeste II do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Dentre outros motivos, a licitante foi excluída do certame porque deixou de cumprir os requisitos para demonstrar sua aptidão técnica conforme exigidos naquele edital específico da autarquia. Vide abaixo trecho do relatório do Ministro Relator Jorge Oliveira (realçamos os trechos relevantes):

*“9. Quanto ao mérito, verifico, inicialmente, que **ficou demonstrada a não procedência das alegações da representante** referentes às exigências contidas nos subitens 13.2.1.2 e 13.3 do edital, uma vez que elas encontram amparo nas disposições do subitem 9.1 do Anexo VI-A (Serviço de Vigilância) da Instrução Normativa-Seges/MP 5/2017.*

*10. A referida norma classifica os serviços de instalação e manutenção de circuito fechado de TV ou de quaisquer outros meios de vigilância eletrônica como de engenharia, **prevendo sua contratação por empresas registradas em Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) que possuam profissional qualificado em seu corpo técnico como engenheiro**, detentor de atestados compatíveis com o serviço a ser executado. Além disso, esse entendimento está em consonância com a jurisprudência deste Tribunal (subitem 9.1.5 do Acórdão 1753/2008-TCU-Plenário, relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça).*

*11. Dessa forma, **o descumprimento de tais exigências é suficiente para justificar a exclusão do certame**, situação que leva à improcedência do pedido relacionado à anulação do ato que a inabilitou.”*

3.30. Note que, em momento algum, o Tribunal de Contas da União determinou que editais de licitação para contratação de serviços de vigilância eletrônica, sejam isolados ou sejam parte de um escopo maior, como é o presente caso, devem **obrigatoriamente** exigir atestados de capacidade técnica nesse sentido. O TCU reafirmou seu entendimento de que a previsão de tais atestados é **possível** e **não restringe a competitividade**. Em tempo, o Edital do Pregão Eletrônico nº 90058//2025 **não traz esta previsão**, portanto inaplicável o entendimento daquela Corte.

3.31. Ainda assim, a Recorrente insiste que os atestados de capacidade técnica exibidos pela Recorrida dizem respeito à vigilância e segurança em âmbito escolar enquanto o correto seria atestar sua capacidade para a vigilância eletrônica. Sua interpretação não encontra guarida de acordo com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual possui súmula expressa neste sentido:

*“**SÚMULA Nº 30.** Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços **de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica**, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.”*

3.32. Em tempo, esclarecemos que não obstante a Súmula mencionada tenha surgido no contexto da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o entendimento segue mantido e aplicável, por estar em consonância com a Lei Federal nº 14.133, de 01º de abril de 2021.

3.33. Não foi por outro motivo que o Edital esclarece em seu item 10.6.2 que os serviços devem ser

similares.

3.34. Resta a questão da necessidade do engenheiro, esta sim abordada no julgado do TCU mencionado pela Recorrente. A este propósito, chamamos a atenção para o item 7.3.7 do Termo de Referência, no âmbito das obrigações específicas à vigilância eletrônica:

“7.3.7. Registrar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de qualquer atividade que envolva os serviços de: projeto, execução, instalação e manutenção de sistemas de segurança e equipamentos eletroeletrônicos, no Conselho Regional de Engenharia de São Paulo (CREA/SP)”

3.35. Ou seja, esta Administração não ignorou a necessidade do trabalho do engenheiro, quando assim for requerido, apenas condicionou esta obrigatoriedade à execução contratual ao invés de exigir desnecessariamente no momento da habilitação do certame. Em outras palavras, sem razão alguma os argumentos da Recorrente também quanto a este ponto.

3.36. Conforme demonstrados acima, as razões de inconformismo da Recorrente não se sustentam e por isso não se vislumbra qualquer necessidade de reforma na decisão tomada pelo Pregoeiro.

4. POSICIONAMENTO FINAL DO PREGOEIRO

4.1. Diante das ponderações feitas retro, entende-se que o recurso interposto deve ser **INDEFERIDO** por não lhe assistir qualquer razão.



Documento assinado eletronicamente por **Denis Seppi Macedo, Oficial de Defensoria**, em 11/11/2025, às 09:38, conforme art. 4º, da Lei 14.063/2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.sp.def.br/sei/autenticidade_documento informando o código verificador **1605613** e o código CRC **565B68DA**.

Rua Líbero Badaró, 616 5.º andar - Bairro Centro - CEP 01008-000 - São Paulo - SP - www.defensoria.sp.def.br

2025/0019115

DAOS DLI - 1605613v2