

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico SRP nº 030/2025

Processo Administrativo nº 5370/2025

Órgão Licitante: Município de Mangaratiba – RJ

Impugnante: **ANGRA FORT VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.**

CNPJ: 40.012.837/0001-75

Ilustríssima Senhora Pregoeira, Mariana de Vasconcellos Pontes Alves, e Digna Autoridade Competente,

ANGRA FORT VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E SEGURANÇA PRIVADA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 40.012.837/0001-75, com sede na cidade de Angra dos Reis/RJ, através de sua Sócia Administradora, a senhora TAIANNY DORNELAS DE SOUZA, Empresária, CPF: 133.406.937-90, Telefone 24 99891-6802, representante legalmente constituído da Licitante, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nas demais disposições aplicáveis, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** em epígrafe, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

1. DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A presente impugnação é tempestiva, sendo protocolada em observância ao prazo legal de 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura da sessão, conforme estabelecido no item 21.1 do Edital e no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

2. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

O instrumento convocatório em análise apresenta vícios insanáveis que maculam sua legalidade, restringem a competitividade do certame e geram grave insegurança jurídica, tornando imperativa sua retificação, conforme se demonstra.

2.1. DA IRREGULARIDADE NO LOTE IV – ITEM 69 – “CONTROLADOR DE PÚBLICO PROFISSIONAL” – ATIVIDADE CLANDESTINA DE SEGURANÇA PRIVADA

O ponto mais flagrante de ilegalidade no presente certame, que por si só justifica a sua suspensão, reside na criação de uma função inexistente para, por via transversa, contratar serviços especializados de vigilância patrimonial, burlando a legislação de regência.

A descrição do item 69, "CONTROLADOR DE PÚBLICO PROFISSIONAL CAPACITADO PARA ORIENTAR O PÚBLICO EM EVENTOS. INFORMAR OS ÓRGÃO RESPONSÁVEIS QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS NORMAS DOS EVENTOS", descreve atividades que, no contexto de eventos de grande porte, são

inerentes à segurança e manutenção da ordem, típicas da profissão de **Vigilante (CBO 5173-30)**.

A nomenclatura "Controlador de Público Profissional" **não existe na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)**, tratando-se de designação genérica e manifestamente ilegal que impede a correta cotação de preços. A natureza das atribuições, pela sua essência, enquadra-se na atividade de segurança privada, regulamentada pela **Lei nº 7.102/83** e pela **Portaria DG/PF nº 18.045 de 17 de abril de 2023**.

A prova cabal de que a Administração Pública pretende contratar, de fato, um serviço de vigilância está no próprio edital. Nos itens **9 e 10 do Lote I (Estruturas)**, o Termo de Referência solicita a locação de **"DETECTOR DE METAL TIPO PORTAL"** e **"DETECTOR DE METAL MANUAL PARA INSPEÇÃO DE SEGURANÇA"**. Ora, a operação de tais equipamentos para a revista pessoal em eventos é atividade de segurança e controle, **função exclusiva de vigilantes** devidamente treinados, conforme a legislação. Não há como dissociar a necessidade de tais equipamentos da presença de pessoal qualificado para operá-los.

Conforme a **Portaria da POLÍCIA FEDERAL nº 18.045/2023**, que disciplina as atividades de segurança privada, a atuação do vigilante em eventos visa a garantir a incolumidade física das pessoas e a integridade do patrimônio, incluindo, mas não se limitando a, controlar o acesso, gerenciar o fluxo de público, prevenir e coibir ações delituosas e realizar revistas, quando aplicável. São exatamente as funções esperadas de quem "orienta" e garante o "cumprimento das normas" em um evento com milhares de pessoas.

É imperativo destacar que o exercício de atividade de segurança privada por empresa não autorizada pela Polícia Federal é definido pela Lei nº 7.102/83 como atividade clandestina. A contratação de tais serviços é expressamente vedada e acarreta gravíssimas consequências. A legislação é clara ao tipificar como **crime** o funcionamento de serviços de vigilância não autorizados, sujeitando os responsáveis, tanto quem presta quanto quem contrata, às sanções penais cabíveis, além das administrativas. **O particular que exerce a função sem a devida formação incorre no crime de exercício ilegal da profissão, e os responsáveis pela empresa e pelo órgão contratante podem ser responsabilizados por concorrerem para a prática delituosa, além de responderem por improbidade administrativa.**

Além da tipificação penal, a conduta da Administração representa:

1. **Risco à Segurança Pública:** Coloca a vida e a integridade dos cidadãos em risco ao empregar pessoal sem o treinamento técnico, psicológico e tático exigido para lidar com situações de conflito, pânico e outras emergências em grandes aglomerações.
2. **Precarização de Categoria Regulamentada:** Fomenta a precarização do trabalho ao substituir um profissional qualificado, com piso salarial e direitos definidos em convenção coletiva, por mão de obra desqualificada e de menor custo, em afronta à dignidade do trabalhador.

3. **Responsabilidade Subsidiária da Administração:** Expõe o Município de Mangaratiba a uma futura e certa responsabilização subsidiária por passivos trabalhistas (desvio de função) e solidária por danos cíveis e materiais decorrentes de falhas na segurança do evento.

Para demonstrar que a exigência de empresa especializada não é ônus excessivo, mas sim o único caminho legal, cita-se como paradigma o **Pregão Eletrônico nº 90007/2025 da Fundação de Turismo de Angra dos Reis (FUNTUR)**, município vizinho e com objeto similar (contratação para eventos). No referido certame, a FUNTUR previu expressamente itens para "Segurança Desarmado" e exigiu, como condição de habilitação, que a empresa licitante fosse **devidamente autorizada a funcionar pela Polícia Federal**. Tal fato demonstra que a correta aplicação da lei é prática corrente e notória na região, tornando a omissão deste edital ainda mais grave e injustificável, conforme prevê a legislação e a jurisprudência pertinente:

- **Leis:**
 - *Lei nº 7.102/83 e Portaria DG/PF nº 18.045/2023: Regulamentam a atividade de segurança privada, definindo como clandestina e criminosa a sua prestação por empresas não autorizadas.*
 -
 - *Lei nº 14.133/2021, art. 40, §1º: Exige que o objeto da licitação seja descrito de forma sucinta e clara, o que não ocorre com a criação de uma função inexistente.*
 - *Lei nº 14.133/2021, art. 3º, §1º, I: Veda a inclusão de cláusulas que restrinjam a competitividade, o que é consequência direta da imprecisão do objeto, que impede a formulação de propostas isonômicas.*
 -
- **Jurisprudência:**
 - *TCU – Acórdão 2622/2013-Plenário: Os editais devem especificar com a devida precisão o objeto licitado, de modo a evitar o direcionamento do certame e a restrição ao caráter competitivo da licitação.*
 - *TCU – Acórdão 1927/2015-Plenário: A denominação e especificação imprecisa do serviço de segurança, sem a devida correlação com as normas que regem a matéria, afronta o princípio da clareza e pode ensejar a nulidade do procedimento licitatório.*

2.2. DA AUSÊNCIA DE EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL – CONVÊNCIA COM ATIVIDADE CLANDESTINA E CRIMINOSA

Como consequência direta da irregularidade exposta no item anterior, o Edital incorre em uma omissão de gravidade ímpar: a não exigência de que as licitantes, para a execução do Lote IV, comprovem possuir **Certificado de Autorização de Funcionamento expedido pelo Departamento de Polícia Federal**.

Não se trata de um mero requisito de habilitação, mas dá condição *sine qua non* para a existência e operação legal de qualquer empresa de segurança privada no Brasil. A **Lei nº 7.102/83** e a **Portaria DG/PF nº 18.045/2023** são taxativas ao determinar que nenhuma empresa do ramo pode funcionar sem a devida autorização e fiscalização federal.

Ao se omitir, o edital não apenas falha em seu dever de zelo, mas abre as portas para a contratação de empresas clandestinas. A prestação de serviços de segurança privada por pessoa física ou jurídica não autorizada **é uma atividade ilegal que configura crime**, submetendo os responsáveis, tanto quem presta o serviço quanto, neste caso, o gestor público que o contrata, às sanções penais previstas em lei, além da responsabilização por improbidade administrativa.

A contratação de uma empresa irregular para garantir a segurança de milhares de cidadãos em eventos públicos é um ato de manifesta imprudência e ilegalidade, que atenta diretamente contra o interesse público e a segurança da coletividade. A Administração Pública não pode, sob o pretexto de buscar o menor preço, fomentar a prática de ilícitos e colocar seus municípios em risco.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica e severa quanto a este ponto, servindo como farol para a conduta que se espera da Administração Pública:

- **TCU – Acórdão 3026/2014-Plenário: Deixa claro que é irregular permitir a participação de empresas que não possuam o competente registro na Polícia Federal em licitação que envolva a contratação de serviços de vigilância patrimonial, pois tal ato viola a legislação de regência da matéria.**
- **TCU – Acórdão 2111/2012-Plenário: Reforça o entendimento de que a ausência de comprovação de registro na Polícia Federal, além de afrontar a legislação específica, compromete a segurança do órgão contratante e, por extensão, a segurança de todos os envolvidos.**

Portanto, a omissão do edital neste quesito não é uma falha sanável, mas um vício de nulidade absoluta, pois viola a legislação especial, a segurança jurídica e, principalmente, o dever de proteção que o Estado tem para com os cidadãos.

2.3. DO ERRO MATERIAL GROSSEIRO E DA INSEGURANÇA JURÍDICA DECORRENTES DA DIVERGÊNCIA DE VALORES GLOBAIS ESTIMADOS

O instrumento convocatório está maculado por um erro material grosseiro que, por si só, compromete a segurança jurídica e a isonomia do certame: a apresentação de, no mínimo, três valores totais estimados distintos para o mesmo objeto.

A Administração Pública, em diferentes seções do edital e seus anexos, aponta valores conflitantes, criando um cenário de completa incerteza para os licitantes. Vejamos a flagrante divergência:

- No corpo do Edital, **na página 3, item 5.1**, o valor total estimado para o objeto é de **R\$ 14.956.719,00**.

- No Estudo Técnico Preliminar (ETP),
na página 28, item 6, o valor global estimado é de **R\$ 14.523.300,00**.
- No Termo de Referência,
na página 40, a tabela com o resumo e a soma dos lotes apresenta um valor total de **R\$15.306.800,00**.

Esta discrepância de quase R\$800.000,00 entre o menor e o maior valor apresentado não é um mero erro de digitação, mas uma falha estrutural que demonstra a precariedade da fase de planejamento da contratação. A consequência direta é a violação de princípios basilares da licitação.

Fere-se o **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório** e o **Princípio do Julgamento Objetivo**, pois os licitantes ficam sem saber qual é o real preço máximo aceitável. **A pergunta que se impõe é: com base em qual valor a proposta será julgada?** Uma proposta de R\$ 15.000.000,00 estaria, ao mesmo tempo, acima de dois dos valores de referência, mas abaixo de um terceiro. Tal ambiguidade confere à Comissão de Licitação uma margem de discricionariedade inaceitável, onde a legalidade de uma proposta dependerá da interpretação arbitrária de qual valor "está valendo".

Essa incerteza inviabiliza a formulação de propostas seguras e competitivas. Os licitantes são colocados em uma posição de risco indevido, pois não têm como balizar suas estratégias de preço. A ausência de um teto claro e unívoco é um vício insanável que deve ser corrigido para restaurar a legalidade e a transparência do processo, sob pena de nulidade absoluta dos atos subsequentes.

2.4. DO AGRUPAMENTO INDEVIDO DOS LOTES E DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE PELO NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

O edital, em sua concepção, agrupa em um único objeto de contratação serviços de naturezas completamente distintas, autônomas e técnica e economicamente segmentáveis, a saber:

- Lote I: Locação e montagem de estruturas físicas complexas.
- Lote II: Locação e manutenção de unidades de saneamento (banheiros químicos).
- Lote III: Fornecimento de tecnologia de som, luz, geradores e audiovisual.
- Lote IV: Alocação de mão de obra especializada para serviços diversos.

A regra geral no âmbito das licitações públicas, consolidada na Súmula 247 do Tribunal de Contas da União, é o parcelamento obrigatório do objeto quando este for técnico e economicamente viável, visando ampliar o universo de participantes e, conseqüentemente, obter a proposta mais vantajosa para a Administração. A exceção a essa regra exige justificativa robusta, pormenorizada e incontestável, o que não ocorre no presente caso.

A justificativa apresentada no Estudo Técnico Preliminar (página 41) para o não parcelamento é frágil, genérica e baseada em meras ilações, não em dados concretos. Os argumentos de "Potencial de Economia de Escala" e "Garantia de Padronização e Qualidade" não se sustentam. Na prática, o agrupamento de serviços tão díspares

não gera economia; pelo contrário, força a criação de um "super fornecedor" que, muito provavelmente, terá de subcontratar os múltiplos serviços nos quais não é especializado, embutindo seu próprio custo administrativo e margem de lucro sobre o preço do subcontratado. A verdadeira economia de escala seria obtida com a competição direta entre as empresas especializadas em cada um desses mercados.

Ademais, a padronização e a qualidade são asseguradas pela precisão das especificações técnicas do edital e por uma fiscalização contratual eficiente, e não pela contratação de um único executor. A lógica do não parcelamento, neste caso, sacrifica o princípio fundamental da ampla competitividade em prol de uma suposta e não comprovada conveniência administrativa, o que é vedado por lei.

Ao agrupar os serviços, a Administração restringe indevidamente a participação de inúmeras empresas especializadas em estruturas, em saneamento, em tecnologia audiovisual ou em fornecimento de mão de obra, que poderiam, em seus respectivos segmentos, apresentar propostas de melhor qualidade e menor preço. Fere-se, portanto, o objetivo primordial da licitação, que é selecionar a proposta mais vantajosa para o erário, e não a mais cômoda para a gestão.

2.5. DA CLÁUSULA DE REAJUSTE INAPLICÁVEL E DA AUSÊNCIA DO INSTITUTO DA REPACTUAÇÃO

O Edital, em sua Minuta de Contrato, comete um erro jurídico primário ao prever um mecanismo de reequilíbrio econômico-financeiro inadequado e inaplicável à natureza dos serviços a serem contratados no Lote IV.

Cláusula Sétima da Minuta de Contrato (página 89) prevê, exclusivamente, o **reajuste** de preços pelo índice IGPM após o intervalo de um ano. Ocorre que os serviços licitados no Lote IV (Brigadistas, "Controlador de Público"/Vigilante, Coordenador de Produção e Eletricista) caracterizam-se como **serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**.

Para esta modalidade de serviço, a legislação e a jurisprudência pacificada determinam que o instrumento correto para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro não é o reajuste por um índice genérico de inflação, mas sim a **repactuação**.

O **reajuste** visa a recompor o valor da moeda frente ao fenômeno inflacionário. A **repactuação**, por sua vez, é a reanálise dos custos contratuais decorrentes da variação comprovada dos custos da mão de obra, especialmente em virtude de novas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT). Trata-se de institutos jurídicos distintos, com fatos geradores e finalidades diferentes.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da formalização dos contratos no **art. 92, §3º**, e ao longo de todo o seu texto, consagra o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, que é uma garantia constitucional prevista no **art. 37, XXI, da Constituição Federal**. Aplicar um índice genérico de inflação (reajuste) a um contrato cujo principal componente de custo é a folha de pagamento é ignorar a real variação dos custos do serviço.

A ausência da previsão de repactuação gera grave insegurança jurídica e risco para a execução contratual:

- Se o dissídio coletivo da categoria for superior ao índice IGPM, o contrato se tornará economicamente inexecutável para a empresa contratada, levando à precarização do serviço ou ao seu abandono.
- Se o índice for superior ao dissídio, a Administração pagará um valor superior à variação real dos custos, causando prejuízo ao erário.

Dessa forma, a cláusula de reajuste prevista é juridicamente inaplicável ao Lote IV, e a ausência de uma cláusula de repactuação constitui vício insanável, que deve ser corrigido para adequar a minuta de contrato aos ditames da lei e garantir a estabilidade e a correta execução da futura avença.

2.6 DO PREÇO ESTIMADO INEXEQUÍVEL E DISSOCIADO DA REALIDADE DO MERCADO

O Edital, além de errar na descrição do objeto, estabelece para o item 69 um valor de referência manifestamente inexecutável, que ignora os custos reais e legais da mão de obra de um Vigilante Patrimonial.

A planilha de valores de referência do certame indica um preço unitário (diária) de

R\$350,00 (ou R\$347,50 na mediana da pesquisa) para o suposto "Controlador de Público Profissional". Tal valor é incompatível com os custos compulsórios associados à contratação de um Vigilante, conforme a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria no Estado do Rio de Janeiro.

O custo de uma diária de um profissional não se resume ao seu salário-dia. Ele deve obrigatoriamente abranger:

- O piso salarial da categoria, com os devidos reflexos;
- Encargos sociais e trabalhistas (INSS, FGTS, etc.);
- Provisões para férias, 13º salário e adicionais (noturno, periculosidade, intrajornada);
- Benefícios obrigatórios por CCT (vale-alimentação, seguro de vida, etc.);
- Custos com uniformes, equipamentos, exames e cursos de reciclagem periódicos;
- Despesas indiretas, tributos e a justa margem de lucro (BDI).

A simples soma desses custos, que são de observância obrigatória pelo empregador, demonstra que o valor estimado no edital é insuficiente para cobrir as despesas de um único dia de trabalho de um Vigilante legalmente registrado.

Esta falha grave da Administração viola o **art. 59 da Lei 14.133/21**, que trata da inexequibilidade das propostas. Ao fixar um preço de referência inexecutável, o próprio órgão licitante induz ao descumprimento contratual e à precarização do serviço, pois força as empresas a um dilema: ou apresentam uma proposta com o preço real e são

desclassificadas por valor excessivo, ou apresentam uma proposta dentro da estimativa, que será inexequível e levará à má prestação do serviço.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é consolidada na exigência de que os orçamentos da Administração reflitam a realidade do mercado:

- **TCU – Acórdão 1793/2011-Plenário:** Reafirma que os **preços referenciais adotados pela Administração devem ser compatíveis com os praticados no mercado**, sob pena de resultarem em propostas inexequíveis que comprometem a futura execução contratual.
- **TCU – Acórdão 325/2017-Plenário:** Adverte que a **ausência de correspondência entre o orçamento estimado e os pisos salariais definidos em convenção coletiva viola o equilíbrio econômico-financeiro** e macula o procedimento licitatório.

Portanto, o valor estimado para o item 69 é um vício adicional que distorce a competição, desrespeita os direitos trabalhistas de uma categoria regulamentada e está em total desacordo com a jurisprudência dos órgãos de controle, devendo ser integralmente revisto.

3. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, e com o fito de restaurar a legalidade, a isonomia, o julgamento objetivo e a ampla competitividade do certame, a Impugnante requer a Vossa Senhoria o integral acolhimento da presente impugnação para determinar:

a) **A SUSPENSÃO imediata do Pregão Eletrônico SRP nº 030/2025**, a fim de evitar a perpetuação dos vícios insanáveis apontados e permitir a devida análise e correção do instrumento convocatório;

b) A **RETIFICAÇÃO** do edital e de seus anexos, com a consequente anulação dos atos viciados, para:

1. Sanar o Erro Material dos Valores Estimados:

Corrigir a flagrante e inaceitável divergência entre os valores totais da licitação, estabelecendo e indicando de forma clara, unívoca e consistente em todo o edital qual é o preço máximo global aceitável para a contratação, em respeito à segurança jurídica e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

2. Promover o Parcelamento do Objeto:

Anular a decisão de não parcelamento, por ser baseada em justificativa genérica e insuficiente, e proceder à divisão do objeto em lotes distintos por especialidade (Estruturas, Saneamento, Sonorização/Luz e Mão de Obra), em conformidade com a Súmula 247 do TCU e com o dever de ampliar a competição .

3. Adequar o Lote IV à Legalidade:

i. **Anular** o item 69, que prevê a contratação do cargo inexistente de "Controlador de Público Profissional";

ii. **Substituí-lo pela nomenclatura correta e legalmente amparada de Vigilante Patrimonial (CBO 5173-30), com descrição de atribuições compatível;**

iii. Incluir, como requisito obrigatório de habilitação técnica para o lote de mão de obra de segurança, **a exigência de que a empresa licitante possua Certificado de Autorização de Funcionamento válido expedido pela Polícia Federal, conforme a Lei nº 7.102/83 e Lei 14967;**

iv. Revisar e adequar o preço estimado para o referido item, tomando como base a Convenção Coletiva de Trabalho da categoria dos Vigilantes no Estado do Rio de Janeiro, a fim de que o valor de referência seja exequível e reflita a realidade do mercado.

4. Corrigir a Cláusula de Reequilíbrio Contratual:

Alterar a Cláusula Sétima da Minuta de Contrato para que, no tocante aos serviços do Lote IV, seja previsto o instituto da **repectuação** de preços, vinculada às variações de custo da mão de obra, em detrimento do mecanismo inaplicável de reajuste por índice genérico⁴.

c) Por fim, após realizadas todas as necessárias correções, requer-se a **REPUBLIÇÃO** do edital devidamente retificado em todos os meios oficiais e a **REABERTURA INTEGRAL** de todos os prazos, inclusive o de apresentação de propostas, garantindo a ampla publicidade e o tempo hábil para que todos os interessados possam participar do certame sob as novas, legais e isonômicas condições.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Angra dos Reis, 14 de agosto de 2025.

ANGRA FORT VIGILÂNCIA PATRIMONIAL E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.

CNPJ: 40.012.837/0001-75

(Representante Legal)