

Pedido de impugnação nº 01

Pregão Eletrônico Nº 90010/2026

Processo SEI: 163.00000768/2026-86

Objeto: Contratação de serviço de dedetização, desratização, descupinização e limpeza de caixas d'água para a sede da Fundação ITESP

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que apresentada antes da abertura da sessão pública designada para o dia 29/05/2026, às 10h, observando-se o prazo legal previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei.

Dessa forma, requer-se o recebimento, conhecimento e regular processamento da presente impugnação, com a consequente análise de mérito das ilegalidades apontadas.

II. DOS FATOS

O presente processo trata da contratação de empresa especializada para a prestação de serviços integrados de controle de vetores e pragas urbanas, compreendendo desinsetização, desratização e dedetização, bem como limpeza de caixas d'água/reservatórios, com fornecimento de todos os materiais, equipamentos, insumos e mão de obra necessários à adequada execução dos serviços.

Conforme se extrai do instrumento convocatório, o critério de julgamento adotado é o de menor preço por grupo, havendo previsão de contratação agrupada de serviços que abrangem atividades distintas, tais como dedetização/desinsetização, desratização e descupinização, além de outros serviços correlatos de controle de pragas urbanas.

Ocorre que a forma de estruturação do objeto, ao reunir serviços de natureza técnica diversa em um mesmo grupo/ote, compromete a competitividade do certame, restringe a participação de empresas especializadas e afronta o dever legal de parcelamento do objeto quando técnica e economicamente viável.

A impugnação ora apresentada não questiona a necessidade da contratação nem a relevância dos serviços pretendidos pela Administração. O que se impugna é a forma de agrupamento adotada no edital, que impõe aos licitantes a obrigação de disputar e executar, conjuntamente, serviços que possuem metodologias, insumos, riscos operacionais, técnicas de execução e, em diversos casos, especializações próprias.

III. DA ILEGALIDADE DA AGLUTINAÇÃO DOS SERVIÇOS DE DEDETIZAÇÃO, DESRATIZAÇÃO E DESCUPINIZAÇÃO EM ITEM/LOTE ÚNICO

A aglutinação dos serviços de dedetização/desinsetização, desratização e descupinização em um mesmo grupo/ote não se mostra juridicamente adequada quando tais serviços puderem ser executados de forma autônoma, por empresas especializadas, sem prejuízo à eficiência, à padronização, à fiscalização ou à economicidade da contratação.

Embora todos estejam genericamente relacionados ao controle de pragas urbanas, trata-se de atividades com escopos técnicos distintos.

A dedetização ou desinsetização está voltada, em regra, ao controle de insetos rasteiros e voadores, demandando técnicas, produtos, protocolos de aplicação e periodicidades específicas. A desratização, por sua vez, envolve controle de roedores, com emprego de iscas, porta-iscas, mapeamento de pontos críticos, barreiras físicas e ações de monitoramento próprias. Já a descupinização tem natureza ainda mais específica, voltada ao combate de cupins subterrâneos ou de madeira seca, exigindo diagnóstico técnico, aplicação localizada ou sistêmica de produtos adequados, avaliação de estruturas, inspeção de focos e técnicas próprias de tratamento.

Essas diferenças demonstram que os serviços não são tecnicamente idênticos nem necessariamente dependentes entre si. Ao contrário, são parcelas autônomas do objeto, passíveis de contratação separada, especialmente quando a divisão puder ampliar o universo de competidores e permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento.

A unificação indevida em grupo/ote único cria exigência artificial de amplitude operacional, obrigando que uma mesma empresa detenha capacidade para executar simultaneamente todas as modalidades, ainda que existam empresas plenamente aptas a prestar apenas uma ou algumas dessas atividades com eficiência, qualidade e preço mais competitivo.

Com isso, o edital acaba por restringir o caráter competitivo do certame, em violação aos princípios que regem as licitações públicas, notadamente os princípios da competitividade, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, planejamento, economicidade e julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

IV. DO DEVER LEGAL DE PARCELAMENTO DO OBJETO

A Lei nº 14.133/2021 consagra expressamente o dever de parcelamento do objeto quando a divisão for tecnicamente viável e economicamente vantajosa.

O art. 40, §2º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados a viabilidade da divisão do objeto em lotes. Embora o dispositivo esteja inserido na disciplina das compras, o princípio do parcelamento é aplicado de forma ampla às contratações públicas, inclusive aos serviços, como expressão da competitividade, da economicidade e da busca pela proposta mais vantajosa.

Além disso, a própria sistemática da Nova Lei de Licitações reforça que a Administração deve estruturar suas contratações de modo a ampliar a competição e evitar concentração indevida de mercado. O parcelamento não constitui mera faculdade discricionária imotivada, mas verdadeira diretriz de planejamento, a ser observada sempre que a natureza do objeto permitir sua divisão sem prejuízo ao conjunto da contratação.

No caso concreto, a divisão dos serviços em itens ou lotes distintos é plenamente possível. Nada impede que a Administração licite separadamente, por exemplo, os serviços de dedetização/desinsetização, desratização e descupinização, mantendo as mesmas exigências de qualidade, periodicidade, fiscalização, responsabilidade técnica e fornecimento de materiais.

A divisão do objeto não compromete a execução contratual. Ao contrário, tende a aprimorar a eficiência da contratação, permitindo que cada serviço seja disputado por empresas efetivamente especializadas, com maior aderência técnica e potencial redução de preços.

Caso a Administração entenda pela manutenção do agrupamento, deve apresentar justificativa técnica robusta, específica e demonstrável, comprovando que a separação dos serviços causaria prejuízo ao conjunto da contratação, perda de economia de escala ou inviabilidade operacional. A mera alegação genérica de conveniência administrativa ou de facilidade de gestão contratual não é suficiente para afastar o dever de parcelamento.

V. DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E À ISONOMIA

A licitação pública deve ser estruturada de forma a garantir a mais ampla participação possível de interessados aptos a executar o objeto, evitando exigências ou formatações que, sem necessidade técnica comprovada, reduzam o universo de concorrentes.

A unificação de serviços distintos em grupo único restringe a competição porque impede que empresas especializadas em uma das parcelas disputem apenas o serviço que efetivamente executam com expertise. Uma empresa especializada em descupinização, por exemplo, pode não atuar de forma ampla em desratização ou em todas as frentes de controle integrado previstas no edital. Da mesma forma, uma empresa com forte atuação em desratização pode não ter interesse ou estrutura específica para prestação conjunta de serviços de descupinização.

Ao exigir a execução conjunta de todas as parcelas, o edital favorece empresas de maior porte ou com atuação generalista, em prejuízo de empresas especializadas, inclusive microempresas e empresas de pequeno porte, embora o próprio edital preveja tratamento favorecido para ME/EPP/equiparadas.

Essa modelagem reduz a disputa, concentra o mercado e pode produzir resultado economicamente menos vantajoso para a Administração, pois diminui a quantidade de propostas, limita a concorrência por especialidade e impede que a Administração obtenha o melhor preço para cada serviço específico.

A restrição torna-se ainda mais sensível porque o edital adota o critério de menor preço por grupo, e não por item individualizado. Essa forma de julgamento tende a ocultar a competitividade real de cada serviço, permitindo que preços de uma parcela sejam compensados por outra, dificultando a identificação da proposta efetivamente mais vantajosa para cada atividade contratada.

A seleção da proposta mais vantajosa não se confunde com a simples escolha do menor preço global ou por grupo. A vantajosidade deve considerar a adequada conformação do objeto, a ampliação da competição, a obtenção de preços compatíveis por parcela e a preservação da isonomia entre os potenciais fornecedores.

VI. DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que, sendo o objeto divisível, deve ser admitida a adjudicação por item, salvo quando demonstrado prejuízo ao conjunto da contratação ou perda de economia de escala.

Nesse sentido, destaca-se a Súmula TCU nº 247, segundo a qual é obrigatória a admissão da adjudicação por item, e não por preço global, nos editais de licitação 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.

A orientação sumulada do TCU evidencia que o parcelamento do objeto está diretamente ligado à ampliação da competitividade. A Administração deve evitar a reunião artificial de parcelas autônomas quando a separação puder aumentar o número de competidores e permitir a obtenção de propostas mais vantajosas.

O próprio Tribunal de Contas da União, em seus materiais oficiais sobre licitações e contratos, reforça que a decisão de parcelar ou não parcelar a contratação deve ser devidamente justificada, considerando a viabilidade técnica, a viabilidade econômica, a competitividade e a preservação do interesse público. A ausência de motivação específica para o agrupamento de serviços divisíveis configura impropriedade capaz de comprometer a regularidade do certame.

Assim, diante da divisibilidade técnica dos serviços de dedetização/desinsetização, desratização e descupinização, a manutenção de lote único somente seria admissível mediante justificativa objetiva, concreta e devidamente demonstrada no processo administrativo, o que não se verifica de forma suficiente no edital disponibilizado.

VII. DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL

Diante das irregularidades apontadas, impõe-se a retificação do edital para que os serviços sejam separados em itens ou lotes distintos, permitindo disputa autônoma para cada parcela do objeto.

A divisão mínima adequada deve contemplar, ao menos, os seguintes itens/lotos:

1. Dedetização/Desinsetização;
2. Desratização;
3. Descupinização.

A separação por itens ou lotes não impede a Administração de manter padrões uniformes de qualidade, fiscalização, medição de resultados, exigências sanitárias, responsabilidade técnica e fornecimento de insumos. Apenas permite que a competição ocorra de forma mais ampla, isonômica e aderente à realidade do mercado.

Também não se sustenta eventual argumento de que a divisão aumentaria necessariamente os custos de gestão contratual. A Administração dispõe de instrumentos de fiscalização, ordens de serviço, medições e gestão contratual capazes de acompanhar contratos distintos ou itens separados dentro do mesmo procedimento. Além disso, eventual custo administrativo deve ser ponderado diante dos benefícios da ampliação da competitividade e da potencial redução dos preços contratados.

A adoção de lote único, sem demonstração concreta de vantagem técnica ou econômica, cria risco de contratação menos vantajosa e de direcionamento indireto, ainda que não intencional, a empresas que possuam estrutura ampla para executar todas as frentes do objeto.

VIII. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/2021

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a aplicação da lei deve observar, entre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, proibição administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, motivação, vinculação ao edital, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, economicidade e desenvolvimento nacional sustentável.

A aglutinação questionada afronta tais princípios, especialmente a competitividade, a isonomia, a razoabilidade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

A competitividade é reduzida porque empresas capacitadas para uma parcela do objeto são impedidas de disputar o certame se não puderem assumir todas as demais. A isonomia é comprometida porque o edital estabelece condição que favorece empresas com atuação ampla em detrimento de empresas especializadas. A economicidade é prejudicada porque a redução do número de concorrentes tende a elevar os preços. A seleção da proposta mais vantajosa fica comprometida porque a Administração deixa de comparar preços e condições por serviço individualizado.

A modelagem adotada, portanto, não se harmoniza com a finalidade do procedimento licitatório. A licitação deve ser planejada para maximizar a competição e obter a melhor contratação possível, e não para impor agrupamentos que limitem injustificadamente a participação de interessados.

IX. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e cabível;
- b) o reconhecimento da irregularidade consistente na aglutinação indevida dos serviços de dedetização/desinsetização, desratização e descupinização em grupo/lote único;
- c) a retificação do edital do Pregão Eletrônico nº 90010/2026, a fim de que os serviços sejam separados em itens ou lotes distintos, contemplando, ao menos, as seguintes parcelas autônomas: dedetização/desinsetização, desratização e descupinização;
- d) a republicação do edital retificado, com a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, nos termos da Lei nº 14.133/2021, em razão da alteração substancial da forma de disputa e da composição do objeto;
- e) a suspensão da sessão pública, caso necessário, até a apreciação definitiva da presente impugnação e a adoção das providências cabíveis.

----- RESPOSTAS -----

A impugnante sustenta, em síntese, que os serviços de desinsetização, desratização e descupinização deveriam ser licitados separadamente, sob o argumento de que constituiriam atividades autônomas e divisíveis, sendo indevido o agrupamento do objeto em lote único.

Entretanto, não assiste razão à impugnante.

Os serviços licitados integram solução única e contínua de controle de vetores e pragas urbanas, possuindo natureza correlata, complementar e operacionalmente integrada, circunstância que justifica tecnicamente a adoção de contratação unificada.

Embora existam especificidades técnicas em cada procedimento, todos os serviços pertencem ao mesmo segmento especializado de controle sanitário ambiental, sendo usualmente executados de forma conjunta pelas empresas atuantes no mercado.

Além da similaridade técnica, os serviços compartilham metodologias operacionais, exigências sanitárias, estrutura logística, mão de obra especializada, responsabilidade técnica, equipamentos, insumos e rotinas de fiscalização contratual.

A divisão do objeto em múltiplos itens ou contratos distintos não se mostra mais vantajosa à Administração, podendo ocasionar perda de economia de escala, aumento dos custos administrativos, fragmentação da gestão contratual, dificuldades de fiscalização e sobreposição de responsabilidades operacionais.

A contratação integrada permite maior padronização da execução, racionalização das visitas técnicas, centralização da responsabilidade contratual e maior eficiência no acompanhamento dos serviços, em observância aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se que o dever de parcelamento previsto na legislação não possui caráter absoluto, sendo admitida a contratação conjunta quando houver justificativa técnica e econômica apta a demonstrar a vantajosidade do agrupamento.

No presente caso, a Administração identificou que a execução integrada dos serviços atende de forma mais eficiente às necessidades institucionais, permitindo melhor gestão contratual, padronização operacional e maior efetividade das ações de controle sanitário.

Ademais, não restou demonstrada pela impugnante qualquer efetiva inviabilidade competitiva do certame, tampouco comprovação de que o mercado especializado opere de forma segmentada a impedir a participação de empresas aptas à execução integral do objeto.

Ao contrário, verifica-se que empresas do ramo de controle de pragas urbanas normalmente executam conjuntamente serviços de desinsetização, desratização e descupinização, evidenciando a compatibilidade mercadológica do agrupamento adotado.

Dessa forma, não se verifica ilegalidade na modelagem adotada pelo edital, razão pela qual a impugnação não merece acolhimento.

São Paulo, 28 de maio de 2026.