

À

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

Departamento de Suprimentos

Praça dos Emancipadores, s/nº, Bloco Executivo, 2º andar, Centro, Cubatão, SP, CEP 11.510-900

Endereço eletrônico: dsu@cubatao.sp.gov.br

Ref.: Pregão Eletrônico nº 48/2026. Processo Administrativo nº 5425/2025. UASG 986371.

Impugnação ao edital.

CRISTINA CARLONI MATIAS FERNANDES, brasileira, divorciada, advogada, portadora da cédula de identidade RG nº 30.257.516-9 e inscrita no CPF/MF sob o nº 306.963.868-60, residente e domiciliada na Av. Dr. Martin Luther King nº 2457 apto 44 A – Vila São Francisco – Osasco – São Paulo, CEP: 06030-016, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 12.1 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, posto que o instrumento convocatório encontra-se em desacordo com as normas de regência do certame e com os princípios gerais do Direito Administrativo, conforme os motivos de fato e de direito a seguir aduzidos.

I. DO EDITAL DE LICITAÇÃO

O edital ora impugnado tem por objeto a "contratação de empresa especializada na prestação de serviços que componham uma solução de cidade inteligente (SCaaS - Smart City as a Service), a qual contemple serviços de conectividade, por meio de rede corporativa municipal, rede Wi-Fi público e videomonitoramento, contendo sistemas gerenciais de operação e despacho que possibilite a integração com outros sistemas e com fornecimento de infraestrutura de tecnologia da informação - TI, equipamentos e mão de obra necessária".

O certame rege-se pela Lei Federal nº 14.133/2021, adota o critério de julgamento de menor preço global em item único, o modo de disputa aberto e o regime de empreitada por preço unitário, com valor global estimado de R\$ 182.476.703,57 para sessenta meses de vigência. O Edital foi assinado em 14/09/2026 e a sessão pública está designada para 02/10/2026, às 10h00.

O objeto reúne, em contrato único, a implantação e operação de rede de fibra óptica com 491 pontos de conectividade, dois links de acesso à Internet de 10 Gbps, 139 pontos de Wi-Fi indoor e 204 de Wi-Fi outdoor, 2.380 câmeras de quatro tipos, seis analíticos de vídeo com inteligência artificial, firewall de nova geração, plataforma de gestão, atendimento e despacho, plataforma PSIM, sistema de comunicação de missão crítica, videowalls, obras civis, climatização e mobiliário de uma Central e duas Minicentrais de monitoramento, treinamento continuado e centro de operações de rede em regime ininterrupto.

Conforme se detalhará, o instrumento contém vícios que não se amoldam à sistemática da Lei de Licitações e aos princípios de Direito e que, por isso, devem ser corrigidos. Desde já se pugna pelo acolhimento da presente impugnação para que sejam retificados os termos do Edital e de seus anexos quanto aos aspectos abaixo detalhados, com republicação e devolução integral do prazo legal.

II. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

A sessão pública está designada para 02/10/2026, às 10h00. O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e o item 12.1 do Edital asseguram a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital até 3 (três) dias úteis anteriores à data de abertura do certame, de modo que o termo final é 29/09/2026. Protocolada a presente em 29 de setembro de 2026, é tempestiva.

A impugnante é pessoa jurídica com objeto social pertinente e compatível com o objeto licitado e tem interesse em participar do certame, sendo parte legítima nos termos do próprio art. 164, que confere legitimidade a qualquer pessoa.

III. DAS PREMISSAS

A Constituição Federal, ao tratar da licitação, dispõe no art. 37, XXI, que as contratações serão precedidas de "processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

O art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 impõe a observância, entre outros, dos princípios da legalidade, da publicidade, da igualdade, do planejamento, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade. O art. 9º, inciso I, do mesmo diploma veda ao agente público "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório" e "c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato". O edital é a lei interna da licitação e vincula tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu. Por isso deve ser claro e conter todas as informações imprescindíveis à formulação da proposta e à instrução da habilitação.

O entendimento é pacífico no Tribunal de Contas da União:

TCU, Acórdão 2441/2017, Plenário

"A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas."

TCU, Acórdão 2377/2008, Segunda Câmara

"O edital de licitação não deve conter termos ou expressões que permitam dupla interpretação, dificultando a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas."

TCU, Acórdão 1823/2017, Plenário

"Especificação de forma imprecisa do objeto da licitação, a ponto de comprometer a respectiva identificação pelos potenciais interessados, constitui irregularidade que pode ensejar a anulação do certame, prejudicando os princípios da publicidade e da competitividade."

No mesmo sentido a Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

"A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

Expostas tais premissas, passa-se à análise dos pontos que comprometem a fiel interpretação do Edital.

IV. DA AUSÊNCIA DE MEMÓRIAS DE CÁLCULO E DE PESQUISA DE PREÇOS E DAS INCONSISTÊNCIAS DO ORÇAMENTO DE REFERÊNCIA

O item 5.5.1 do Edital anuncia o valor global estimado de R\$ 182.476.703,57 para sessenta meses. O único documento publicado que o sustenta é o Anexo V, Planilha de Preços Unitários Referenciais, que apresenta, para cada uma das dezessete linhas de serviço continuado e das cinco linhas de serviço sob demanda, um valor unitário sem fonte, sem método, sem data e sem identificação dos fornecedores, bancos de preços ou contratações similares consultados.

A Lei Federal nº 14.133/2021 exige mais do que um número. A alínea "i" do inciso XXIII do art. 6º define, entre os elementos do termo de referência, as "estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos". O inciso IV do art. 18 impõe "o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação", e o inciso VI do § 1º do mesmo artigo exige, no estudo técnico preliminar, a "estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte". O § 1º do art. 23 fixa os parâmetros da pesquisa de preços, entre eles a exigência de justificativa da escolha dos fornecedores quando adotada a pesquisa direta.

Nada disso consta do arquivo publicado. O rol de anexos do item 13.12 do Edital não inclui o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preços ou qualquer memória de cálculo, e o Termo de Referência, em sua fundamentação (item 1.2), não faz referência a estudo técnico preliminar, ao contrário do que exige a alínea "b" do inciso XXIII do art. 6º. O licitante é chamado a disputar R\$ 182 milhões contra um orçamento cuja origem desconhece, e a Administração reserva-se, no item 6.7.1, o direito de desclassificar propostas por superação de "custos unitários tidos como relevantes" que a planilha não identifica.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União trata a matéria como vício material:

TCU, Acórdão 3182/2016, Plenário

"A inexistência de orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários nos processos licitatórios não é mera impropriedade de natureza formal, pois representa grave infração à norma legal."

TCU, Acórdão 1712/2025, Plenário

"A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma "cesta de preços", e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 2170/2007, Plenário

"Preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado. As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em uma cesta de preços aceitáveis."

E, para contratações de tecnologia da informação e comunicação, o mesmo Tribunal recomenda que o órgão "requeira dos fornecedores (quando da pesquisa de preços) e exija dos licitantes (quando da entrega das propostas comerciais) planilha detalhada de formação dos preços dos serviços ofertados, contendo discriminação de todos os insumos e custos unitários" e "realize análise crítica dos preços estimados" (TCU, Acórdão 1432/2024, Plenário).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob a Lei Federal nº 14.133/2021, decide no mesmo sentido, determinando à Administração "consignar nos artefatos de planejamento os preços unitários referenciais, acompanhados das memórias de cálculo" e "dos documentos que lhes dão suporte, conforme determina o art. 18, § 1º, IV e VI, e art. 6º, XXIII, 'i', da Lei 14.133/2021", com a ordem de "aprimorar a metodologia de cálculo dos custos, incluindo, no Estudo Técnico Preliminar, os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo" e "os documentos que dão suporte à pesquisa de preços, franqueando aos interessados a consulta a tais documentos" (TCE-SP, TC-018729.989.25-1, Cautelar em Procedimento de Contratação, Prefeitura Municipal de Motuca, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 05/11/2025).

Somam-se a isso inconsistências internas do próprio Anexo V. O quadro E3 contém a linha "Sistema auxiliar de energia, conforme Item 8.15", com quantidade 100, quando o Termo de Referência não possui item 8.15 e o subitem 6 do item 8.10 exige nobreak "em 20% (vinte por cento) dos pontos de videomonitoramento", isto é, em 476 dos 2.380 pontos. O quadro B, de serviços sob demanda, tem a coluna "VS 60 meses" vazia e o seu total de R\$ 190.698,17 aparece impresso sob o rótulo "VS Total (C)", pertencente ao quadro de acesso à Internet, sendo esse total somado uma única vez ao valor global. A data-base do orçamento, à qual o item 23.1 do Termo de Referência vincula o reajuste, não é informada em peça alguma, em afronta ao § 7º do art. 25 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Impõe-se, por conseguinte, a divulgação das memórias de cálculo e dos documentos que dão suporte ao Anexo V, a indicação da data-base do orçamento, a correção da quantidade de sistemas auxiliares de energia e das remissões do Anexo V, e a republicação do instrumento convocatório com devolução integral do prazo.

V. DO CRITÉRIO DE ACEITABILIDADE INDEFINIDO E DA APLICAÇÃO DE REGRAS PRÓPRIAS DE OBRAS A SERVIÇOS DE TECNOLOGIA

Dispõe o item 6.7.1 do Edital:

"6.7.1. Tendo em vista o regime de empreitada por preço unitário, a caracterização do sobrepreço se dará pela superação do valor global estimado e pela superação de custos unitários tidos como relevantes indicados no ANEXO V - PLANILHA DE PREÇOS UNITÁRIOS REFERENCIAIS."

O Anexo V não indica quais custos unitários são relevantes. O item 6.6.3 comina a desclassificação da proposta que permanecer "acima do preço máximo definido para a contratação", e o item 6.5 remete à "compatibilidade do preço em relação ao máximo estipulado para contratação neste Edital e em seus anexos". Publicado o certame com julgamento por menor preço global e, ao mesmo tempo, com tetos unitários não identificados, o licitante não sabe se a redistribuição de preços entre linhas, com manutenção do valor global, será aceita ou punida com a desclassificação.

O Tribunal de Contas da União exige definição expressa:

TCU, Acórdão 2190/2024, Plenário

"O edital da licitação deve deixar explícito se o critério de aceitabilidade previsto no art. 59,

inciso III, da Lei 14.133/2021 aplica-se somente ao preço global da proposta ou se, também, ao preço unitário dos itens."

Os itens 6.7.2 e 6.9 do Edital, por sua vez, transpõem para serviços de tecnologia da informação regras que a Lei reserva a obras e serviços de engenharia. O § 4º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que "no caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração", e o § 5º que "nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração". O próprio item 27 do Termo de Referência define o objeto como "serviço comum e contínuo de estrutura de tecnologia da informação e comunicação".

TCU, Acórdão 963/2024, Plenário

"No fornecimento de bens ou na prestação de serviços em geral, há indício de inexequibilidade quando as propostas contêm valores inferiores a 50% do valor orçado pela Administração. Nesses casos, deve o agente ou a comissão de contratação realizar diligência, pois a confirmação da inviabilidade da oferta depende da comprovação de que o custo do licitante ultrapassa o valor da proposta e, concomitantemente, de que inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o vulto da oferta (art. 34, caput e parágrafo único, da IN Seges/ME 73/2022). O parâmetro objetivo para aferição da inexequibilidade das propostas previsto no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 (75% do valor orçado pela Administração) diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia."

TCU, Acórdão 2378/2024, Plenário

"O critério definido no art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, § 2º, da referida lei, dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta."

A exigência de garantia adicional equivalente à diferença entre 85% do orçamento e a proposta, em certame de R\$ 182 milhões cujo orçamento não tem memória de cálculo publicada, pode

representar dezenas de milhões de reais de garantia sem base legal, o que desestimula a redução de preços e contraria o dever de buscar a proposta mais vantajosa.

Impõe-se a indicação expressa dos custos unitários relevantes e da regra de aceitabilidade, global ou unitária, e a supressão dos itens 6.7.2 e 6.9, ou a sua adequação ao § 2º do art. 59 da Lei Federal nº 14.133/2021.

VI. DA EXIGÊNCIA DE CLASSIFICAÇÃO EM RELATÓRIOS DA CONSULTORIA GARTNER E DE FABRICANTE ÚNICO PARA O FIREWALL

Dispõem os subitens 2, 3 e 7 do item 6.1 do Termo de Referência:

"2) Com o objetivo de reduzir risco tecnológico e de continuidade, garantindo que a solução adotada esteja posicionada entre os fabricantes com alto desempenho e amplo reconhecimento no mercado global, segundo avaliação de entidade independente especializada (Gartner), o fabricante do equipamento deverá constar no quadrante 2025 Gartner® Magic Quadrant™ for Hybrid Mesh Firewall ou relatório mais recente."

"3) [...] o fabricante da solução deverá constar no relatório "Gartner® Magic Quadrant™ for SD-WAN" (edição 2024, 2025 ou relatório mais recente disponível)."

"7) Todos os equipamentos, módulos e licenças deverão ser do mesmo fabricante, contar com suporte oficial e cobertura do próprio fabricante."

Os subitens 4 a 6 do mesmo item justificam a exigência pela "necessidade de assegurar qualidade técnica, maturidade tecnológica, capacidade de execução e visão estratégica do fabricante", afirmando que o relatório "é reconhecido internacionalmente como ferramenta independente de análise de mercado".

a) A exigência não tem amparo legal e transfere a terceiro privado o juízo de aptidão

A habilitação técnica é matéria de reserva legal. O art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021 enumera taxativamente a documentação exigível, e o art. 42 enumera os meios de prova de qualidade de produto: conformidade com normas técnicas de órgãos oficiais, da ABNT ou de entidade credenciada pelo Inmetro, declaração de outro órgão público adquirente e certificação ou laudo emitido por instituição oficial ou credenciada. Relatório de consultoria privada estrangeira, elaborado segundo critérios comerciais próprios, mediante contratação paga pelos fabricantes avaliados, não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses. A Gartner não é entidade credenciada, não audita os produtos, não publica critérios auditáveis pelo poder público e, por sua própria metodologia, não avalia todos os fornecedores do mercado.

O Tribunal de Contas da União já assentou a irregularidade, em processo que resultou na concessão de medida cautelar e na determinação de retorno do certame à fase de julgamento:

"REPRESENTAÇÃO. BANCO DO BRASIL. SUPOSTAS CONDIÇÕES RESTRITIVAS À COMPETIÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA. CONCESSÃO DE CAUTELAR. [...] IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DE CLASSIFICAÇÃO EM RELATÓRIO "GARTNER" COMO CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO. [...] PROCEDÊNCIA PARCIAL. [...] DETERMINAÇÃO PARA RETORNO DE UM DOS CERTAMES À FASE DE JULGAMENTO DA PROPOSTA DA LICITANTE INDEVIDAMENTE DESCLASSIFICADA."

TCU, Acórdão 2468/2025, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 22/10/2025 (sumário), mantido pelos Acórdãos 2659/2025 e 730/2026, Plenário

E, em contratação de computação em nuvem, apontou a "exigência, sem amparo legal, de que o provedor de nuvem ofertado pelo licitante figure no quadrante mágico do Gartner, relatório que não abarca todos os prestadores qualificados, possui avaliações realizadas por terceiros não auditáveis pelo poder público" (TCU, Acórdão 4474/2025, Primeira Câmara, Rel. Min. Benjamin Zymler, sessão de 08/07/2025, item 1.7.1.4).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, sumulou:

Súmula TCE-SP nº 17

"Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei."

b) A cumulação de dois relatórios e de fabricante único reduz o universo a poucos fornecedores

A exigência não é de constar em um relatório, mas em dois relatórios distintos e simultaneamente, "Hybrid Mesh Firewall" e "SD-WAN", e ainda de que "todos os equipamentos, módulos e licenças" sejam do mesmo fabricante, com desempenho de appliance único de 200 Gbps de firewall, 60 milhões de sessões e 800 mil novas sessões por segundo. A intersecção desses critérios reduz o universo de fabricantes a um número mínimo, sem que os autos publicados contenham levantamento de mercado que demonstre quantos e quais fabricantes atendem, nem justificativa do dimensionamento de 200 Gbps para proteger dois links de 10 Gbps.

TCU, Acórdão 2829/2015, Plenário

"No planejamento de suas aquisições de equipamentos, a Administração deve identificar um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente suas necessidades antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas."

TCU, Acórdão 764/2025, Plenário

"Em licitações para locação de equipamentos, a ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, da identificação de diversos

modelos existentes no mercado que possam atender às especificações exigidas, bem como de justificativas para exigências restritivas à competitividade, afronta o art. 9º, inciso I, alínea a, da Lei 14.133/2021 e o art. 9º, § 2º, da IN Seges-ME 58/2022."

Registre-se a contradição com o próprio Termo de Referência, cujo item 8.5.2.1 declara que a solução deverá assegurar "plena liberdade de escolha de equipamentos e tecnologias", "sendo vedada qualquer concepção arquitetural que sujeite a Administração à dependência de fabricante de hardware, de tecnologia ou de software". Não se concilia a vedação à dependência de fabricante com a exigência de que o firewall seja de fabricante listado por consultoria privada e de que todos os seus módulos e licenças sejam desse mesmo fabricante.

Impõe-se a supressão dos subitens 2 a 7 do item 6.1 do Termo de Referência, com a substituição por requisitos funcionais e de desempenho aferíveis por documentação técnica do fabricante, na forma do art. 42 da Lei Federal nº 14.133/2021, e a revisão motivada dos parâmetros dos subitens 11 a 19.

VII. DA VEDAÇÃO A PRODUTOS OEM E DAS ESPECIFICAÇÕES TRANSCRITAS DE CATÁLOGO DE FABRICANTE

O Termo de Referência contém, em pontos decisivos, especificações que não descrevem necessidades da Administração, mas produtos determinados.

a) A vedação a produtos OEM e os parâmetros de "IA de Larga Escala"

Dispõe a parte final do item 8.7.3:

"Visando a qualidade e garantia de continuidade de atualizações e suporte, bem como, responsabilidade acerca da segurança cibernética, é imperativo que o fabricante tenha pleno domínio dos processos de desenvolvimento e manufatura do produto, tanto a nível de hardware quanto de software, não sendo aceitos produtos baseados em OEM, ou apenas "montados", utilizando tecnologia de terceiros."

A exigência de que um mesmo fabricante desenvolva e fabrique o hardware e o software da solução de analíticos exclui, por definição, toda a indústria de software de gestão de vídeo que opera sobre servidores de mercado, e toda a indústria de servidores que opera com software de terceiros. Restam apenas os fabricantes verticalmente integrados de câmeras, servidores e software, que são pouquíssimos. O mesmo item exige "Modelos de IA de Larga Escala (Large-Scale Models)", "aproximadamente a capacidade de 100.000 faces, por appliance" e "capacidade total de modelagem de 2.400.000 de alvos por dia", grandezas que não correspondem a nenhuma norma técnica, não têm metodologia de aferição indicada e reproduzem a nomenclatura comercial de um fabricante determinado.

b) As câmeras com tolerância de meio grau

Os itens 8.9.1 e 8.9.2 exigem "resolução mínima de 3200 × 1800", "ângulo horizontal de 78° (admite-se variação de ±0,5°)" e "ângulo horizontal de 93° (admite-se variação de ±0,5°)", além de "integração nativa à Solução de Processamento de Analíticos". A resolução de 3200 × 1800 pixels não é padrão de mercado (os padrões são 2560 × 1440, 2688 × 1520, 3840 × 2160), e a tolerância de meio grau no ângulo horizontal de visão é característica que só coincide com a ficha

técnica de modelos específicos, uma vez que o ângulo resulta da combinação entre o tamanho do sensor e a distância focal e varia entre fabricantes para lentes de mesma distância focal nominal. Fixar o ângulo com tolerância de meio grau é fixar o modelo.

c) Os terminais digitais com dimensões, peso e processador de um produto

Os itens 8.4.5.15 e 8.4.5.16 transcrevem a ficha técnica de dois produtos: processador "MTK6735M / MTK6737M", memória "1GB + 8GB", sistema operacional "Android 5.1" e "Android 7.0", display "OLED 0,97"; 128 x 64 RGB", dimensões "117 x 60 x 29,2 mm" e "74,3 x 211,2 x 78,5mm", peso "182g" e "530g", bateria "Li-Ion 3600 mAh". Não há necessidade administrativa que se expresse em 29,2 milímetros de profundidade ou em 182 gramas. A ressalva de que "as características mostradas abaixo são todas desejáveis porém algumas são mandatórias" não salva o dispositivo, porque a lista das mandatórias é aberta e sem valores, e porque sistemas operacionais Android 5.1 e 7.0, descontinuados há anos, conflitam com os itens 14.4 e 14.6 do próprio Termo de Referência, que exigem "protocolos atualizados e seguros" e conformidade com normas de segurança da informação.

d) O videowall com área e resolução exatas

O subitem 2 do item 8.2 exige videowall com "medidas não inferiores a 9.11 m² e resolução de 4320 × 1350", e o subitem 4 exige monitores com "pixel pitch de no mínimo 0.7 mm", parâmetro que, lido literalmente, admite apenas definição igual ou inferior à indicada, o inverso do que se esperaria.

e) O direito aplicável

O art. 41 da Lei Federal nº 14.133/2021 só admite a indicação de marca ou modelo "excepcionalmente" e "desde que formalmente justificado", nas hipóteses de padronização, compatibilidade com plataformas já adotadas, exclusividade comprovada ou mera referência, e o art. 9º, inciso I, alíneas "a" e "c", veda cláusulas que restrinjam a competição ou "sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato". Especificar por catálogo é indicar marca sem dizê-lo.

TCU, Acórdão 2407/2006, Plenário

"A Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação."

TCU, Acórdão 1264/2019, Plenário

"[...] pode ser tipificado como erro grosseiro [...] o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica."

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em cautelar sobre edital de solução tecnológica municipal, reconheceu indícios de direcionamento precisamente porque as especificações "não se

limitaram a informar as funcionalidades necessárias, especificando, inclusive, a forma como deveriam ter sido implementadas" (TCE-SP, TC-018243.989.25-8 e TC-018381.989.25-0, Cautelar em Procedimentos de Contratação, Prefeitura Municipal de Lucélia, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 05/11/2025). E, em edital de infraestrutura de rede lógica e monitoramento eletrônico por CFTV com adjudicação por menor preço global, determinou a retificação e republicação por "indicação nominativa de marca em equipamento certificador", "ausência de justificativa técnica idônea" e "divergências quantitativas entre termo de referência e planilha orçamentária" (TCE-SP, TC-006668.989.26 e TC-006640.989.26, Cautelar em Procedimentos de Contratação, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 20/05/2026).

Impõe-se a supressão da vedação a produtos OEM do item 8.7.3, a substituição dos parâmetros de "IA de Larga Escala" por requisitos funcionais mensuráveis, a revisão das especificações das câmeras com a admissão expressa de resolução e ângulo iguais ou superiores e de integração por protocolos abertos, a substituição das fichas técnicas dos itens 8.4.5.15 e 8.4.5.16 por requisitos funcionais mínimos e a correção dos parâmetros do videowall, tudo com a indicação, nos autos, dos modelos de mercado que atendem a cada especificação.

VIII. DAS CONTRADIÇÕES INTERNAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O instrumento contém, entre suas peças e dentro de uma mesma peça, disposições incompatíveis que impedem a formulação de proposta com preço determinado.

a) Arquitetura de hospedagem

O subitem 4 do item 8.5 do Termo de Referência dispõe que a plataforma "deverá ser hospedada em servidor cloud nacional"; o subitem 5 do mesmo item dispõe que "deverá ser passível de hospedagem em ambiente de computação em nuvem (Cloud) ou em infraestrutura de servidores dedicados"; o subitem 174 do item 8.5.1 exige que o módulo de análise e inteligência esteja "instalada em servidor local, fornecido pela contratada, [...] sem ter necessidade de conexão com qualquer servidor externo ou aplicação em nuvem, exceto mapas e aplicativos"; o subitem 3 do item 8.5.2.2 dispõe que a solução "deverá ser projetada para execução em nuvem (cloud ready), em ambiente local (on-premises) ou em regime híbrido, combinando ambos os modelos, a critério da CONTRATANTE"; o item 8.8 exige que o sistema de LPR e despacho funcione "mesmo sem internet"; e o subitem 587 do item 8.5.1 exige "serviço de gravação de vídeo em nuvem" para cem câmeras. O custo de infraestrutura em nuvem por sessenta meses e o custo de servidores locais são grandezas distintas, e a expressão "a critério da CONTRATANTE", sem momento definido para o exercício desse critério, transfere ao licitante um risco não quantificável.

b) Prova de conceito: 80% ou 90%

O subitem 14 do item 34 do Termo de Referência dispõe que a licitante será considerada apta "quando forem atendidos, no mínimo, 80% (noventa por cento) de toda a Prova de Conceito". O algarismo diz oitenta e o extenso diz noventa. Trata-se do critério de desclassificação do primeiro colocado.

c) Preposto e técnico residente

O item 9.2 da Minuta do Termo de Contrato dispõe que "não será exigida a permanência de preposto do contratado no local de execução do objeto durante a vigência contratual", ao passo que o subitem 3 do item 9.5 do Termo de Referência exige "manter um técnico nas instalações do COC em horário administrativo (dias úteis das 8h às 17h)".

d) Subcontratação

O subitem 15 do item 18.4 do Termo de Referência veda a subcontratação "salvo se expressamente autorizado neste Termo de Referência"; o subitem 8 do item 29 admite a subcontratação de até 30% das parcelas, "excetuado os itens de parcela de maior relevância do objeto (pontos de conectividade, câmeras e ambiente de central de monitoramento)"; e o Anexo IX admite a utilização de rede de fibra óptica de terceiros, que é a própria parcela de conectividade. Não se sabe, portanto, se a rede de terceiros é subcontratação vedada, subcontratação admitida ou fornecimento livre.

e) Remissões inexistentes e numeração

O quadro E3 dos Anexos IV e V remete ao "Item 8.15" do Termo de Referência, inexistente. O Anexo X refere-se ao "Pregão Eletrônico nº 46/2026". O item 4.8 do Edital contém os subitens 4.8.1 e 4.8.2 após o texto do item 4.9, e o subitem 4.8.2 determina aos licitantes "respeitar os preços máximos estabelecidos nas normas de regência de contratações públicas federais", regra estranha a certame municipal. O item 1.3 do Edital adota o "regime de execução de empreitada por preço unitário", próprio de obras e serviços de engenharia, para objeto que o item 27 do Termo de Referência define como "serviço comum e contínuo de estrutura de tecnologia da informação e comunicação". O item 21.1 do Termo de Referência remete às "remunerações mensais apresentadas no ANEXO V" como base das deduções, quando a base deveria ser a proposta do contratado.

TCU, Acórdão 1332/2006, Plenário

f) O direito aplicável

"A redação dos editais deve ser clara e objetiva de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento ou levem a interpretações equivocadas."

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já determinou à própria Prefeitura Municipal de Cubatão, em certame de solução tecnológica, a correção de instrumento em que "não está cristalino, no cotejo entre diversas passagens do instrumento" o alcance das exigências, com ordens para "uniformizar especificações técnicas" e "revisar prova conceito" (TCE-SP, TC-021428.989.24-8 e conexos, Prefeitura Municipal de Cubatão, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, sessão de 04/12/2024).

Impõe-se a definição única da arquitetura de hospedagem, a correção do percentual da prova de conceito, a compatibilização das regras de preposto e de subcontratação e a correção das remissões e da numeração, com republicação.

IX. DA PROVA DE CONCEITO: DESCARACTERIZAÇÃO DO INSTITUTO, CRITÉRIO DE APROVAÇÃO INDETERMINADO E AUSÊNCIA DE PROTOCOLO DE TESTE

O item 34 do Termo de Referência sujeita o primeiro classificado a prova de conceito com 123 subitens distribuídos em dez grupos, avaliados individualmente por "ATENDIDO ou NÃO ATENDIDO" (subitem 12), com duração de até quarenta horas em cinco dias úteis (subitem 4), montagem concluída no dia anterior (subitem 2), "todos os recursos e infraestrutura" por conta do licitante (subitem 5), local "preferencialmente" em Cubatão "com acesso disponível ao público

durante todo o período" (subitem 2) e prazo de "até 10 (dez) dias úteis para indicar o dia, hora e local, e realizar a Prova de Conceito" (subitem 1). O subitem 14 dispõe:

"14) A empresa licitante será considerada APTA quando forem atendidos, no mínimo, 80% (noventa por cento) de toda a Prova de Conceito (POC)."

a) O instituto e seus limites

O inciso II do art. 41 da Lei Federal nº 14.133/2021 admite "exigir amostra ou prova de conceito do bem [...] na fase de julgamento das propostas ou de lances, [...] desde que previsto no edital da licitação e justificada a necessidade de sua apresentação", e o § 2º do art. 42 admite "amostras do licitante provisoriamente vencedor, para atender a diligência". A prova de conceito é, portanto, instrumento de diligência: serve para verificar, por demonstração, que o bem ofertado possui as características essenciais especificadas. Não é etapa de execução antecipada do objeto, não é pré-implantação e não pode transferir ao licitante, antes do contrato, o custo de montar a solução inteira.

TCU, Acórdão 2763/2013, Plenário

"A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados, pode ser exigida do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal."

TCU, Acórdão 529/2018, Plenário

"Em caso de exigência de amostra, o edital de licitação deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja adquirir. Além disso, as decisões relativas às amostras apresentadas devem ser devidamente motivadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes."

TCU, Acórdão 339/2019, Plenário

"A exigência de que a licitante utilize ferramenta de robotização durante a realização de prova de conceito em processo de contratação de fábrica de software é impertinente à prestação do objeto pretendido, além de implicar à licitante despesa desnecessária e anterior à celebração do contrato, infringindo o princípio constitucional

da isonomia, o art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal."

b) A extensão do roteiro descaracteriza a prova de conceito

A Tabela 7 não seleciona requisitos essenciais: reproduz o Termo de Referência. Os 123 subitens abrangem os sistemas inteligentes de reconhecimento de imagens (11), os quatro tipos de câmera (7), a rede corporativa com switches, roteamento IPv4 e IPv6, VLANs e QoS (18), o ponto de acesso Wi-Fi com controlador, três bandas e BLE (4), os terminais de comunicação PTT com console de despacho (4), o módulo de atendimento e despacho, inteligência e LPR (61) e a plataforma PSIM (18). E a contagem de 123 subestima o roteiro, porque a maioria dos subitens do grupo 9 reúne várias funcionalidades distintas em um único quadro de avaliação: o subitem 9.2 exige uma tela com cinco indicadores diferentes; o 9.5 exige o cadastro de ordens de serviço com mais de dez campos e duas bases de referência; o 9.30 exige demarcação de área em mapa, linha do tempo de captura, zoom, brilho, contraste e exportação com marca d'água e coordenadas; o 9.40 exige a construção de cenário analítico a partir de sete entidades e fontes de dados. Cada um desses subitens é julgado por um único "ATENDIDO ou NÃO ATENDIDO", sem regra para o atendimento parcial de um subitem composto.

O subitem 1.1 exige "demonstrar compatibilidade, por meio do próprio sistema, de todas as câmeras presentes neste termo de referência", e os grupos 2 a 5 exigem "exibir, gerar e gravar imagens" com cada um dos quatro tipos de câmera, de modo que o licitante deve trazer fisicamente câmeras IFPP, IFAP, IFVPF e IM360, servidores de analíticos, switches com módulos ópticos, ponto de acesso e controlador, terminais e console de despacho, plataformas de despacho e PSIM, e operá-los por quarenta horas em local aberto ao público. O que se exige não é a demonstração de conceito, é a implantação em miniatura da solução inteira, dez dias úteis após a classificação e antes de qualquer contrato, inteiramente às expensas do licitante. Esse formato favorece quem já dispõe da solução montada e afasta quem a comporia, legitimamente, a partir de fabricantes distintos e de integrações por API, que o próprio item 8.5.2.1 do Termo de Referência diz preferir.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem jurisprudência firme e recente contra roteiros dessa extensão. Em Iguape, considerou desarrazoada prova de conceito com "demonstração presencial, infraestrutura da própria licitante, aliada à duração extensa e ao rol quase exaustivo de requisitos", em que "a licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar deverá apresentar cerca de 87% das especificações do Termo de Referência", e determinou "roteiro objetivo de verificação, cujo teor destaque, para fins de demonstração, apenas os requisitos técnicos considerados mínimos e suficientes à comprovação" (TCE-SP, TC-010993.989.25-0, Prefeitura Municipal de Iguape, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 01/10/2025). Em Lucélia, assentou que "a 'Prova Conceito' deve contemplar apenas as funcionalidades essenciais para a garantia do atendimento às necessidades da Administração" e que o prazo deve viabilizar "não só o deslocamento dos profissionais envolvidos, mas também os preparativos inerentes a uma demonstração exitosa" (TCE-SP, TC-018243.989.25-8, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 05/11/2025). Em Cerqueira César, determinou que o roteiro se limite "a um conjunto mínimo e suficiente" de funcionalidades e mandou "eliminar a exigência que especifica um determinado percentual de aderência" (TCE-SP, TC-008005.989.23-1, Rel. Cons. Robson Marinho). Em Hortolândia, exigiu "intervalo mínimo adequado entre a convocação e o início da demonstração técnica, com a objetiva fixação de prazo expresso" (TCE-SP, TC-001004.989.26-

5, Rel. Cons. Subst. Alexandre Sarquis, sessão de 25/03/2026). E, em maio de 2026, julgou procedente impugnação a roteiro em que "parte das etapas se limitava a exigir a demonstração de funcionalidades sem definir objetivamente os resultados esperados, conferindo margem excessiva de subjetividade" (TCE-SP, TC-006683.989.26, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 27/05/2026).

c) O critério de aprovação é indeterminado e não protege o essencial

O subitem 14 escreve "80%" em algarismo e "noventa por cento" por extenso. Trata-se do único critério de desclassificação do primeiro colocado, e ele admite duas leituras. Além disso, o percentual incide sobre "toda a Prova de Conceito", sem distinção entre grupos e sem qualquer subitem de atendimento obrigatório. Aritmeticamente, o licitante pode deixar de atender 24 dos 123 subitens (a 80%) e ainda ser aprovado: pode, por exemplo, reprovar em todos os onze subitens de sistemas inteligentes de reconhecimento de imagens, em todos os sete subitens de câmeras e em seis outros, e ser considerado apto, porque compensou com os 79 subitens de software de despacho e PSIM. Inversamente, um licitante que atenda integralmente ao núcleo do objeto (câmeras, analíticos, rede) pode ser eliminado por 25 funcionalidades acessórias de relatórios, filtros e cadastros. A prova de conceito, assim construída, não garante o que é essencial e elimina pelo que é acessório: perde a razão de existir.

d) Os testes de inteligência artificial não têm protocolo

Os subitens 1.6, 2.2, 3.2, 5.2 e 9.61 exigem a demonstração de captura e comparação de faces com geração de alerta; os subitens 1.7 e 1.8 exigem a busca de alvo por linguagem natural ("homem com camiseta preta e mochila") e o "refinamento dos resultados de busca por mecanismos de ajuste destinados a melhorar a precisão e reduzir ocorrências irrelevantes"; o subitem 1.11 exige contagem de pessoas em área definida; o subitem 1.10, alerta por tempo de permanência; o grupo 9, leitura de placas. Para nenhum deles o instrumento define o número de tentativas, a composição da base de faces ou de placas, as condições de iluminação, distância e ângulo, a taxa de acerto exigida, a tolerância a falsos positivos e negativos, a repetição em caso de falha ou a forma de registro do resultado. O que é "refinar" uma busca a ponto de "reduzir ocorrências irrelevantes" fica ao juízo de cada membro da Comissão. Ao mesmo tempo, o item 8.9.3 do Termo de Referência fixa para a câmera IFVPF "taxa de captura de veículo no mínimo 99% (noventa e nove por cento) e 98% (noventa e oito por cento) de precisão na leitura LPR" a até 120 km/h, e o subitem 4.1 da Tabela 7 testa apenas "FPS e resolução": a exigência mais precisa do Termo de Referência é a única que a prova de conceito não verifica.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo enfrentou situação idêntica em certame de monitoramento público com prova de conceito eliminatória e testes de reconhecimento facial e de leitura de placas, e suspendeu cautelarmente o pregão tendo a prova de conceito como fundamento central:

"Ao menos um ponto do edital que, examinado diretamente, apresenta dúvida substancial: a prova de conceito (POC). A legislação admite a utilização de POC como mecanismo de análise da aderência da solução às especificações da contratação. Essa prerrogativa, contudo, convive com os deveres de isonomia, competitividade, motivação e julgamento objetivo que estruturam o processo licitatório."

"Não se compreende como se articulam: o peso de 90% atribuído aos requisitos essenciais; os 10% reservados aos customizáveis; a exigência de atendimento pleno de todos os primeiros; a aceitação parcial dos segundos; a avaliação em três

categorias qualitativas; e, finalmente, o aproveitamento mínimo de 95%. [...] Para além de terminológica, a dificuldade é operacional."

"A preocupação aumenta nos testes de inteligência artificial em tempo real. [...] Todavia, não se identifica, com a precisão compatível com o caráter eliminatório da etapa, protocolo que estabeleça número de tentativas, composição da amostra, condições ambientais, repetição de testes etc."

"A Administração pode, em tese, distinguir funcionalidades indispensáveis desde a apresentação da solução daquelas legitimamente sujeitas a customização. O problema é fazê-lo por fronteiras incertas e entregar à Comissão a definição concreta do grau de atendimento aceitável."

"Mas o caráter cumulativo das experiências exigidas, somado à amplitude material do objeto e à disciplina da POC, recomenda que a Administração demonstre a disponibilidade efetiva de competidores e a necessidade de cada uma das exigências relevantes. Por ora, a questão é que a modelagem precisa ser examinada como sistema, sobretudo diante de ajuste de grande vulto, elevado investimento inicial e prazo contratual cuja própria redação permanece controvertida."

TCE-SP, TC-014052.989.26-6, TC-014101.989.26-7, TC-014232.989.26-9 e TC-014308.989.26-8, Representações contra o Pregão Eletrônico nº 32/2026 da Prefeitura Municipal de Carapicuíba, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, decisão de 06/07/2026, cautelar deferida com suspensão do certame

O caso de Cubatão é mais grave do que o de Carapicuíba. Lá, a prova de conceito tinha trinta itens, com distinção entre essenciais e customizáveis; aqui são 123 subitens compostos, sem distinção alguma. Lá, o percentual mínimo era de 95%, escrito de uma só forma; aqui é de "80% (noventa por cento)". Lá, o prazo era de cinco dias úteis para a demonstração; aqui são dez dias úteis para montar e demonstrar quarenta horas de solução completa, com quatro tipos de câmera, rede, Wi-Fi, terminais e três plataformas de software. E o protocolo dos testes de inteligência artificial, cuja ausência o Tribunal reputou incompatível "com o caráter eliminatório da etapa", aqui tampouco existe.

e) Requisitos estranhos ao Termo de Referência e contraditórios com ele

O subitem 10.18 da Tabela 7 exige a validação de "integração com dados meteorológicos em tempo real para o município monitorado", requisito que não consta de nenhum item do Termo de Referência. O subitem 10.1 exige mapa de calor "aplicável ao Estado de São Paulo, com todos os municípios atendidos", para contrato municipal. O subitem 1.9 exige alerta sonoro local "numa distância audível a no mínimo 15 metros", enquanto o item 8.7.2.4 do Termo de Referência exige "alertas sonoros com distância mínima de 30 metros". A prova de conceito não pode criar requisitos que o objeto não contém nem contradizer os que contém.

f) Conclusão

Impõe-se a reformulação integral do item 34 do Termo de Referência, para: (i) restringir o roteiro a um conjunto mínimo e suficiente de requisitos essenciais, com identificação expressa dos subitens cuja reprovação isolada implica desclassificação; (ii) definir, para cada teste, o procedimento, o resultado esperado e a forma de registro, e, para os testes de reconhecimento facial, busca por atributos, contagem e leitura de placas, o protocolo com número de tentativas, composição da amostra, condições ambientais, taxa de acerto e tolerância a erro; (iii) fixar um único percentual de aprovação, ou suprimi-lo, e vedar a compensação entre grupos; (iv) fixar prazo expresso e suficiente entre a convocação e o início da demonstração, separado da duração

da demonstração; (v) dispensar a presença física de todos os equipamentos, admitindo demonstração por amostra representativa e por documentação técnica onde a característica seja aferível por catálogo; e (vi) excluir os subitens 10.18 e 10.1 na parte estranha ao objeto e compatibilizar o subitem 1.9 com o item 8.7.2.4.

X. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DAS HABILITAÇÕES REGULATÓRIAS

Dispõe o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021:

"§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação."

"§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados."

O inciso IX do art. 18 exige "a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto". No mesmo sentido a Súmula nº 263 do Tribunal de Contas da União:

Súmula TCU nº 263

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

E a Súmula nº 24 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que admite quantitativos mínimos "desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado".

a) O teto legal aplicado como regra, sem motivação

A Tabela 6 do item 30.1 do Termo de Referência exige 245 pontos de conectividade e 1.190 câmeras, isto é, exatamente 50% dos quantitativos previstos, sem que os autos publicados contenham a motivação circunstanciada do inciso IX do art. 18 nem a demonstração de que cada parcela corresponde a valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado. O teto do § 2º do art. 67 é limite, não regra; a sua aplicação automática à totalidade das parcelas, em certame de R\$ 182 milhões, é a mais restritiva das escolhas possíveis e exige justificativa.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo anulou edital de consórcio intermunicipal em que a exigência de atestado tomava como referência 50% sem aderência ao critério legal, registrando

que a Lei Federal nº 14.133/2021 fixa "critério objetivo para a definição das parcelas" (TCE-SP, TC-025119.989.24-2, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 02/07/2025), e reafirma a obrigatoriedade da indicação das parcelas de maior relevância na forma do § 1º do art. 67 (TCE-SP, TC-002009.989.25-2, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 14/05/2025).

b) A linha da Central é ininteligível

A linha 3 da Tabela 6, "Ambiente de Central de Monitoramento", apresenta os valores "3", "30" e "1" nas colunas de total previsto, percentual mínimo e quantidade a comprovar. Não se sabe se são exigidos três ambientes, trinta por cento de três ou um ambiente. Exigência de habilitação cujo conteúdo não se pode determinar afronta o julgamento objetivo.

c) A omissão das habilitações regulatórias

O inciso IV do art. 67 admite a "prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso". O objeto compreende o provimento de links de acesso dedicado à Internet, a implantação e exploração de rede de fibra óptica e a prestação de acesso público à Internet, atividades que configuram serviço de telecomunicações de interesse coletivo sujeito a outorga da Agência Nacional de Telecomunicações, na forma da Lei Federal nº 9.472/1997, e a instalação de infraestrutura elétrica e de suportes em via pública, sujeita a responsabilidade técnica de profissional habilitado. O rol dos itens 7.1.24 e 7.1.25 do Edital e dos itens 30 e 31 do Termo de Referência silencia sobre a outorga e sobre o registro profissional. O instrumento é, ao mesmo tempo, restritivo naquilo que a lei limita e omissivo naquilo que a regulação setorial impõe, com risco de contratação de prestador não habilitado a explorar o serviço.

Impõe-se a demonstração, nos autos, das parcelas de maior relevância e da proporcionalidade dos quantitativos exigidos, a correção da linha 3 da Tabela 6 e a definição expressa das habilitações regulatórias exigíveis e do momento de sua comprovação.

XI. DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA: PATRIMÔNIO LÍQUIDO MÍNIMO SEM BASE DECLARADA

Dispõe o item 7.1.22 do Edital:

"7.1.22. Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação patrimônio líquido mínimo de R\$ 12.000.000,00."

O § 4º do art. 69 da Lei Federal nº 14.133/2021 admite "a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação", e o caput do mesmo artigo exige que os coeficientes e índices sejam "devidamente justificados no processo licitatório". Para serviços contínuos, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo sumulou:

Súmula TCE-SP nº 37

"Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor

estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses."

O valor estimado para doze meses é de R\$ 36.495.340,71 (um quinto de R\$ 182.476.703,57). Dez por cento desse valor correspondem a R\$ 3.649.534,07. O patrimônio líquido mínimo de R\$ 12.000.000,00 equivale a 32,88% do valor anual, mais do que o triplo do teto legal calculado na forma da Súmula nº 37, e não vem acompanhado da indicação da base de cálculo nem da justificativa exigida pelo caput do art. 69.

TCU, Acórdão 1321/2020, Plenário

"A fixação, para fins de habilitação, de percentual de patrimônio líquido mínimo em relação ao valor estimado da contratação (art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei 8.666/1993) deve ser justificada nos autos do processo licitatório, realizando-se estudo de mercado com vistas a verificar o seu potencial restritivo, sob pena de violação ao art. 3º, § 1º, inciso I, do Estatuto de Licitações."

TCU, Acórdão 1087/2025, Plenário

"Para efeitos de qualificação econômico-financeira em licitação de serviços continuados, o índice de 16,66% do Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro, previsto no Anexo VII-A, item 11.1.b, da IN Seges-MPDG 5/2017 (aplicada no âmbito da Lei 14.133/2021 por força do art. 1º da IN Seges-ME 98/2022), deve ser apurado em função do preço estimado da contratação para o período de doze meses, independentemente da duração do contrato, sob o risco de restrição à competitividade e direcionamento do certame."

O mesmo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já determinou à Prefeitura Municipal de Cubatão que indique, para a qualificação econômico-financeira, "de forma expressa, um valor mínimo ou outra base de cálculo objetiva e previamente divulgada" (TCE-SP, TC-021428.989.24-8, Rel. Cons. Cristiana de Castro Moraes, sessão de 04/12/2024).

Impõe-se a adequação do item 7.1.22 ao limite de 10% do valor estimado para doze meses, com a indicação expressa da base de cálculo e a motivação nos autos.

XII. DO REGIME DE NÍVEIS DE SERVIÇO E DAS DEDUÇÕES SEM LIMITE

O item 21.1 do Termo de Referência estabelece, para a disponibilidade inferior a 98% em qualquer unidade, dedução de "6% (seis por cento) do preço mensal de remuneração para esses serviços indisponíveis, sendo essa dedução aplicada para cada período de 7 (sete) horas e 12 (doze) minutos [...] ou fração deste período que exceda o tempo total máximo de tolerância"; para chamados de prioridade Emergência não resolvidos em 1h27, dedução de "10% (dez por cento) do preço mensal de remuneração do serviço que tiver ficado indisponível, sendo essa dedução aplicada a cada hora que exceda o tempo máximo"; para chamados de prioridade Alta, 6% por hora; deduções adicionais de 3% por ocorrência a partir da quarta no mês e de 1% por falta de comunicação horária; arredondamento de toda fração de hora para a hora inteira seguinte e do percentual de indisponibilidade "para o número percentual inteiro posterior".

Não há teto. Uma indisponibilidade de trinta dias em uma unidade produz 98 períodos de 7h12 além da tolerância e dedução de 588% do preço mensal daquela unidade. Um chamado de emergência, cujo prazo de resolução total é de uma hora e vinte e sete minutos, resolvido em onze horas e vinte e sete minutos, produz dedução de 100%. O prazo de 1h27 para resolução total aplica-se, pela Tabela 3 do item 15, à "indisponibilidade total de serviços críticos que afetem a operação de qualquer serviço na Rede Corporativa Municipal", o que inclui rompimentos de fibra óptica em via pública e faltas de energia da concessionária, eventos cuja resolução física em menos de noventa minutos não é factível em qualquer mercado.

A Lei Federal nº 14.133/2021 limita a própria multa sancionatória a 30% do valor do contrato (art. 156, § 3º). O Tribunal de Contas da União distingue as reduções por descumprimento de nível de serviço das penalidades, tratando-as como "adequações pelo não atendimento das metas estabelecidas" (TCU, Acórdão 717/2010, Plenário, item 9.4), o que pressupõe correspondência entre a redução e o serviço não prestado. Dedução que supera em cinco vezes o valor do serviço não prestado não é adequação de pagamento, é sanção sem processo, sem teto e sem proporcionalidade, em afronta ao art. 5º da Lei. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, exige que o orçamento contenha "estimativas de preços com discriminação que viabilize as fórmulas de pagamento e glosa" (TCE-SP, TC-001004.989.26-5, Prefeitura Municipal de Hortolândia, sessão de 25/03/2026), o que o Anexo V não permite, pois a "remuneração mensal" de referência das deduções (item 21.1) é a do Anexo V, e não a da proposta.

A esse regime soma-se o ciclo de faturamento: o subitem 15 do item 2.2 condiciona o faturamento à validação de cada link pela equipe técnica da contratante, sem prazo para essa validação, e o item 23 condiciona o pagamento ao "aceite da documentação apresentada", também sem prazo, para então iniciar a contagem dos trinta dias.

Impõe-se a fixação de teto mensal para o conjunto das deduções, limitado ao valor mensal do serviço afetado, a definição da base de cálculo como o preço da proposta, a adequação dos prazos de resolução à natureza física dos eventos, a supressão do arredondamento para cima e a fixação de prazo para a validação e o aceite pela contratante.

XIII. DA ADJUDICAÇÃO GLOBAL DE OBJETO HETEROGÊNEO, DA VEDAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÃO DAS PARCELAS PRINCIPAIS E DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO NÃO PARCELAMENTO

O item 1.2 do Edital dispõe que "a licitação será realizada em item único (menor preço global)". O objeto reúne parcelas técnica e juridicamente heterogêneas: rede de fibra óptica e links de Internet (serviço de telecomunicações), Wi-Fi público com portal de autenticação, 2.380 câmeras

e analíticos de inteligência artificial, firewall de nova geração, software de atendimento e despacho, plataforma PSIM, comunicação de missão crítica, obras civis, climatização e mobiliário de centrais de monitoramento e treinamento continuado.

O inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 exige, no estudo técnico preliminar, "justificativas para o parcelamento ou não da contratação"; o inciso II do art. 47 estabelece o parcelamento como princípio das licitações de serviços "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso", e o § 1º do mesmo artigo impõe considerar "o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado". Nenhuma justificativa foi publicada. No mesmo sentido a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

Súmula TCU nº 247

"É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, 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 que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade."

TCU, Acórdão 1972/2018, Plenário

"O risco de eventuais problemas na integração de serviços contratados separadamente, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto (art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 247). A integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada no edital ou no termo de referência."

TCU, Acórdão 1732/2009, Plenário

"Diante da exigência legal da obrigatoriedade do parcelamento do objeto a ser licitado, quando observada a viabilidade técnica e econômica, cabe ao administrador público que

desejar licitar um objeto sem parcelamento, trazer aos autos do processo licitatório o conjunto probatório de que o parcelamento seria inviável. Contratos realizados em um só lote costumam ter economia de escala, contudo, os ganhos decorrentes da ampliação da concorrência, não raro, igualam ou superam os decorrentes da economia de escala."

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo assentou que a "aglutinação de serviços de naturezas distintas no objeto ou em um mesmo lote fere o princípio do parcelamento previsto no artigo 47, inciso II" (TCE-SP, TC-023907.989.24-8, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 26/02/2025) e anulou certame de "objeto concebido em lote global, com feição unitária e integrada" por "motivação insuficiente para não parcelamento" (TCE-SP, TC-021520.989.25 e TC-021667.989.25, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 20/05/2026).

Reconhece-se que o Edital admite a participação de consórcios (itens 2.1 e 7.4) e a subcontratação de até 30% (subitem 8 do item 29), mecanismos que o controle externo aponta como atenuantes da restrição. Ocorre que o mesmo subitem 8 veda a subcontratação das "parcelas de maior relevância do objeto (pontos de conectividade, câmeras e ambiente de central de monitoramento)", que somam 9,30%, 42,20% e 21,22% do valor estimado, isto é, 72,72% do objeto. A subcontratação admitida restringe-se, na prática, ao Wi-Fi, ao link de Internet e aos analíticos, e o consórcio passa a ser a única via de conjugação de esforços, com todos os seus custos de constituição e de responsabilidade solidária.

Impõe-se a apresentação, nos autos, da justificativa do não parcelamento exigida pelo inciso VIII do § 1º do art. 18, com a demonstração técnica e econômica da inviabilidade da divisão em lotes ao menos entre conectividade, videomonitoramento e plataformas de software, ou, subsidiariamente, a revisão da vedação de subcontratação para admiti-la nas parcelas cuja execução por especialista é prática de mercado.

XIV. DAS INFORMAÇÕES INSUFICIENTES PARA A FORMAÇÃO DO PREÇO, DOS RISCOS TRANSFERIDOS E DO PRAZO DE AMORTIZAÇÃO

a) Energia, postes, rede existente e mapa

O subitem 4 do item 29 do Termo de Referência atribui à contratada o fornecimento e o pagamento da energia elétrica em áreas externas, "a partir de entendimentos que ela venha a estabelecer com a concessionária"; o subitem 4 do item 2.1.5 atribui-lhe "a elaboração, apresentação e obtenção de aprovação, junto à concessionária de energia elétrica no município de Cubatão, dos projetos de compartilhamento de uso dos postes"; o subitem 1 do item 2.1.5 exige que a rede "integre-se plenamente à rede existente da Prefeitura"; e o item 9.1 remete a muralha de videomonitoramento a um "Mapa 1", reproduzido na página 184 do arquivo como imagem de satélite sem legenda, sem escala e sem identificação de pontos. O Anexo II informa coordenadas, mas não informa a existência de energia, de poste ou de infraestrutura em cada ponto, e nenhuma peça informa a extensão da rede de fibra municipal existente, os postes municipais disponíveis, as câmeras em operação ou o custo histórico de energia. O subitem 7 do item 2.1.5 e o Anexo VII impõem ainda a "regularização e resolução de exigências ou pendências requisitadas por outras entidades, públicas ou privadas", sem custos para a contratante, obrigação de conteúdo indeterminado.

A visita técnica facultativa do item 24 não supre a omissão, porque a vistoria "deve ser compreendida como direito subjetivo da empresa licitante, não como obrigação imposta pela Administração" (TCU, Acórdão 170/2018, Plenário), e a ausência de dados essenciais "gera assimetria de informações entre os licitantes, comprometendo os princípios da igualdade, da competitividade e do julgamento objetivo" (TCU, Acórdão 686/2026, Plenário). Os elementos disponibilizados devem oferecer "informações suficientes aos licitantes para o dimensionamento de suas soluções e o cálculo de suas propostas" (TCU, Acórdão 2980/2015, Plenário).

b) Implantação em dezoito meses, vigência de sessenta e extinção sem ônus

O item 25 do Termo de Referência prevê implantação integral em dezoito meses, com remuneração por ponto em funcionamento, e o item 27 fixa a vigência de sessenta meses contados da assinatura. A parcela principal do objeto é a disponibilização de ativos (rede óptica, 2.380 câmeras, servidores, videowalls), cuja amortização é o principal determinante do preço mensal. Os pontos ativados no décimo oitavo mês serão remunerados por quarenta e dois meses, e nenhuma peça informa se o orçamento de referência considerou sessenta ou quarenta e dois meses de amortização. O inciso III do art. 106 da Lei Federal nº 14.133/2021 faculta à Administração extinguir o contrato sem ônus na data de aniversário, e a cláusula 13 da Minuta não prevê indenização do saldo não amortizado, ao passo que o subitem 12 do item 29 impõe a retirada de toda a infraestrutura em 120 dias ao término. O art. 103 da Lei prevê a matriz de alocação de riscos, cuja "alocação [...] será quantificada para fins de projeção dos reflexos de seus custos no valor estimado da contratação" (§ 3º); o instrumento não a contém.

A definição objetiva da repartição de riscos é pressuposto do dimensionamento das propostas, como assenta o Tribunal de Contas da União ao qualificar a matriz de riscos como informação indispensável à caracterização do objeto, às responsabilidades contratuais e ao dimensionamento das propostas (TCU, Acórdão 1510/2013, Plenário) e ao registrar que o conhecimento prévio dos riscos "favorece a elaboração das propostas dos licitantes, na medida em que lhes é dado conhecimento dos riscos a que serão submetidos durante a execução contratual" (TCU, Acórdão 320/2023, Plenário).

Impõe-se a disponibilização do inventário da infraestrutura existente, do mapa georreferenciado da muralha e das condições de compartilhamento de postes e de energia, a definição do prazo de amortização considerado no orçamento, a previsão de indenização do investimento não amortizado na extinção antecipada por conveniência da Administração e a inclusão de matriz de alocação de riscos.

XV. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

a) o recebimento e o processamento da presente impugnação, com atribuição de efeito suspensivo, nos termos do item 12.4.1 do Edital, diante da natureza dos vícios apontados e da proximidade da sessão;

b) no mérito, o acolhimento integral das razões, com a retificação do Edital, do Termo de Referência, da Minuta do Termo de Contrato e dos Anexos IV, V e X, especialmente para: divulgar as memórias de cálculo e os documentos que dão suporte ao orçamento, indicar a data-base e corrigir as inconsistências do Anexo V; definir expressamente o critério de aceitabilidade, global ou unitário, e suprimir os itens 6.7.2 e 6.9 do Edital; suprimir a exigência de classificação em relatórios da consultoria Gartner e de fabricante único para o firewall; suprimir a vedação a produtos OEM e substituir as especificações transcritas de catálogo por requisitos funcionais

mínimos, com admissão expressa de soluções equivalentes ou superiores; definir de forma única a arquitetura de hospedagem e sanar as demais contradições internas; reformular a prova de conceito, com roteiro restrito aos requisitos essenciais, resultado esperado definido, percentual único, prazo suficiente e exclusão do subitem 10.18; demonstrar nos autos as parcelas de maior relevância e a proporcionalidade dos quantitativos de atestado, corrigir a linha 3 da Tabela 6 e definir as habilitações regulatórias exigíveis; adequar o patrimônio líquido mínimo ao limite de 10% do valor estimado de doze meses; fixar teto e base de cálculo para as deduções do acordo de nível de serviço e adequar os prazos de resolução; justificar o não parcelamento ou rever a vedação de subcontratação das parcelas principais; e disponibilizar as informações de infraestrutura, energia e postes, definir o prazo de amortização e incluir matriz de alocação de riscos;

c) a republicação do instrumento convocatório com integral devolução do prazo legal, na forma do item 12.5 do Edital e do § 1º do art. 55 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Termos em que pede deferimento.

Cubatão, 29 de setembro de 2026.

CRISTINA
CARLONI MATIAS
FERNANDES

Assinado de forma digital
por CRISTINA CARLONI
MATIAS FERNANDES
Dados: 2026.09.29
19:22:05 -03'00'