

**AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA PREFEITURA MUNICIPAL
DE CUBATÃO/SP**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 5425/2025
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2026**

A empresa **CRISTAL SEGURANÇA LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº **31.798.529/0001-26**, por intermédio de seu representante legal o Sr. **RICARDO DOMINGOS**, Proprietário, portador do CPF nº **258.528.838-24**, vem, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 12.1 do Edital, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2026**, promovido pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO**, por intermédio do Departamento de Suprimentos, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Conforme previsão do item 12.1 do Edital, a licitante poderá impugnar os termos do Edital até o 3º dia útil que anteceder a data fixada para a abertura da sessão pública, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Considerando que a sessão será realizada no dia 02 de outubro de 2026, considerar-se-á o termo fatal 29 de setembro de 2026. Portanto, tempestiva a presente impugnação.

II – DA SÍNTESE DO OBJETO

O certame 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" (item 1.1).

A licitação será realizada em item único, pelo critério de menor preço global, sob o regime de empreitada por preço unitário (itens 1.2 e 1.3 do Edital), com valor global estimado de R\$ 182.476.703,57 (cento e oitenta e dois milhões, quatrocentos e setenta e seis mil, setecentos e três reais e cinquenta e sete centavos) para o período de 60 (sessenta) meses (item 5.5.1 do Edital).

Da análise integral do Edital, do Termo de Referência e de seus anexos, foram identificadas disposições que, na redação atualmente apresentada, restringem indevidamente a competitividade, comprometem a objetividade do julgamento, dificultam a adequada formação das propostas ou se mostram incompatíveis com a Lei Federal nº 14.133/2021, conforme passa a expor.

III – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

III.1 – DO NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO (ITEM 1.2 DO EDITAL)

O item 1.2 do Edital estabelece que a licitação será realizada em item único, com

adjudicação global (item 37.6 do Termo de Referência). O objeto, contudo, reúne em um só contrato parcelas de naturezas técnicas distintas, dentre as quais: implantação e operação de rede corporativa óptica com 491 pontos de conectividade; provimento de acesso à Internet; redes Wi-Fi indoor (139 pontos) e outdoor (204 pontos); firewall de nova geração; 2.380 câmeras de videomonitoramento e respectivas licenças de analíticos; plataformas de despacho, PSIM e inteligência; sistema de comunicação digital com terminais portáteis e fixos; mobiliário técnico (Anexo III); climatização; e, ainda, “todas as obras civis necessárias para o correto funcionamento da estrutura”, entendidas como “obras de alvenaria, pintura, divisórias e iluminação” (item 9.5, subitem 5, do Termo de Referência).

Ocorre que não se localizou, no Edital, no Termo de Referência ou em seus anexos, qualquer demonstração técnica ou econômica de que a divisão do objeto seria inviável ou desvantajosa à Administração Pública.

A justificativa da contratação constante do item 1.2 do Termo de Referência limita-se a descrever os benefícios de uma plataforma integrada, sem enfrentar a possibilidade de adjudicação por lotes compatíveis com essa integração.

A Lei Federal nº 14.133/2021 impõe, nas licitações de serviços, a observância do princípio do parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo ser considerados a responsabilidade técnica, o custo para a Administração da gestão de vários contratos e o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado (artigo 47, inciso II e §1º).

Na mesma linha, o artigo 18, §1º, inciso VIII, exige que o estudo técnico preliminar contenha as justificativas para o parcelamento ou não da contratação. Trata-se, portanto, de decisão administrativa que depende de motivação expressa e documentada, e não de mera opção discricionária. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 791/2024-Plenário, já sob a vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, reconheceu irregularidade consistente na “ausência de justificativas adequadas no estudo técnico

preliminar da contratação quanto à inviabilidade técnica ou econômica do não parcelamento do objeto”, relacionando expressamente a falha aos artigos 18, §1º, inciso VIII, e 47, inciso II, da referida Lei.

O mesmo entendimento encontra-se consolidado na Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União, que estabelece como regra a adjudicação por item quando o objeto for divisível e inexistir prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, justamente para ampliar o universo de potenciais licitantes.

Além da restrição em razão da licitação em lote único, o item 29, subitem 8, do Termo de Referência, limita a subcontratação a 30% e a veda expressamente quanto às parcelas de maior relevância — pontos de conectividade, câmeras e ambiente de central de monitoramento —, que correspondem ao núcleo econômico do objeto. Assim, o licitante é obrigado a executar diretamente, em um único contrato, parcelas que pertencem a segmentos de mercado distintos.

A admissão de participação de empresas por meio de consórcio (item 2.1 do Edital e item 28 do Termo de Referência) não supre a restritividade acima relatada, pois o consórcio é faculdade que impõe custos, responsabilidade solidária e arranjos societários próprios, não equivalendo à possibilidade de disputa autônoma por parcelas tecnicamente independentes.

Diante disso, requer-se a alteração do Edital de Licitação para, sem prejuízo à integração tecnológica, à responsabilidade técnica e à economia de escala, haja o parcelamento em lotes formados por parcelas técnica e mercadologicamente afins, assegurando-se a ampliação da competição.

Subsidiariamente, caso mantida a adjudicação global, requer-se a disponibilização do Estudo Técnico Preliminar e dos elementos técnicos e econômicos que demonstrem, de forma concreta, a inviabilidade ou a desvantagem do parcelamento.

III.2 – DA EXIGÊNCIA DE CONSTAR EM RELATÓRIOS DA CONSULTORIA PRIVADA GARTNER E DA VEDAÇÃO A SOLUÇÕES BASEADAS EM SOFTWARE OPEN SOURCE (ITEM 6.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O item 6.1, subitens 2 e 3, do Termo de Referência exige que o fabricante do firewall conste do relatório “2025 Gartner® Magic Quadrant™ for Hybrid Mesh Firewall ou relatório mais recente” e, cumulativamente, do relatório “Gartner® Magic Quadrant™ for SD-WAN (edição 2024, 2025 ou relatório mais recente disponível)”. O subitem 1 do mesmo item veda soluções “exclusivamente virtuais ou baseadas em software open source”, e o subitem 7 exige que todos os equipamentos, módulos e licenças sejam do mesmo fabricante.

Os subitens 4 a 6 apresentam como justificativa a necessidade de assegurar “qualidade técnica, maturidade tecnológica, capacidade de execução e visão estratégica do fabricante”, qualificando o relatório como “ferramenta independente de análise de mercado”. Tal fundamentação, contudo, é genérica e não demonstra porque os requisitos técnicos já minuciosamente descritos nos itens 6.1 a 6.13 — throughput, sessões, funcionalidades de NGFW, IPS, filtro web, DLP, VPN, alta disponibilidade, homologação ANATEL — seriam insuficientes para assegurar a qualidade pretendida.

Os relatórios em questão são produzidos por empresa privada de consultoria, segundo metodologia, critérios de inclusão e periodicidade por ela definidos, sem qualquer ingerência da Administração ou dos licitantes. Ao condicionar a aceitabilidade da proposta à inclusão do fabricante nesses relatórios, o Edital transfere a terceiro alheio ao processo a definição de quem pode participar do certame, excluindo, independentemente do desempenho técnico comprovado, soluções que atendam integralmente às especificações objetivas do Termo de Referência. A expressão “ou relatório mais recente” agrava a insegurança, pois a composição do universo de fabricantes elegíveis pode variar conforme publicação posterior da consultoria.

As exigências em questão possuem inequívoco potencial de restrição do universo de soluções admissíveis e, por essa razão, demandam motivação técnica específica e proporcional à necessidade administrativa; e, neste sentido, o artigo 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021 veda a inclusão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório e de exigências impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato. Não basta, portanto, afirmar genericamente que determinado relatório privado traduz maturidade ou reconhecimento de mercado: é necessário demonstrar porque a presença cumulativa do fabricante nos relatórios indicados constitui requisito indispensável à satisfação da necessidade administrativa e porque os requisitos objetivos de desempenho, disponibilidade, segurança, suporte, atualização e interoperabilidade previstos no próprio Termo de Referência não seriam suficientes para essa finalidade.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1973/2020-Plenário¹, assentou que especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos demonstrativos de sua essencialidade.

Igual necessidade de motivação recai sobre a exclusão absoluta de soluções baseadas em software open source. A questão juridicamente relevante não reside no modelo de licenciamento considerado abstratamente, mas na demonstração objetiva de que tal característica inviabilizaria o atendimento aos requisitos indispensáveis de segurança, suporte, continuidade, atualização ou desempenho definidos pela Administração.

Diante disso, requer-se que a Administração Pública exclua as exigências constantes dos subitens 2 e 3 do item 6.1 do Termo de Referência, ou sua substituição por critérios técnicos objetivos e verificáveis, tais como desempenho comprovado em datasheet oficial,

¹ [Acórdão 1973/2020-TCU-Plenário](#), Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Enunciado - Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.

certificações técnicas reconhecidas, suporte oficial no Brasil e política documentada de atualização de segurança; exclua a vedação a soluções baseadas em software open source constante do subitem 1 do item 6.1 ou, caso mantida, a apresentação da justificativa técnica específica que a fundamenta; e quanto à exigência de fabricante único (subitem 7 do item 6.1 e subitens 3 e 4 do item 6.4), delimite, de forma expressa, de seu alcance ao conjunto de firewall, com a demonstração da indispensabilidade da restrição para a compatibilidade funcional da solução.

III.3 – DAS ESPECIFICAÇÕES DE HARDWARE VINCULADAS A CARACTERÍSTICAS CONSTRUTIVAS (ITENS 2.1.6.3, 6.1 E 8.4 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

Diversos dispositivos do Termo de Referência descrevem os equipamentos não por requisitos de desempenho, mas por características construtivas específicas, o que restringe soluções que poderiam atender igualmente, ou de forma superior, à necessidade administrativa.

O item 2.1.6.3, subitem 1, exige para os roteadores de borda “arquitetura baseada em processador ARM 32 bits, com mínimo de 4 (quatro) núcleos de CPU, com frequência ajustável de até 1,9 GHz”. A exigência de arquitetura e de barramento específicos exclui, em tese, equipamentos com processadores de 64 bits ou de outras arquiteturas, ainda que apresentem desempenho igual ou superior.

Os itens 8.4.1 a 8.4.3, relativos às estações de trabalho da Central e das Minicentrais, exigem processador “capaz de atingir frequência máxima entre 4.90 GHz e 5.60 GHz”, com mínimo de 16 núcleos e 30 MB de memória cache. A fixação de faixa fechada de frequência máxima, com limite superior, conduz ao resultado de que um processador de desempenho mais elevado, cuja frequência máxima supere 5,60 GHz, deixaria de atender à especificação, o que evidencia que o critério não guarda relação com a necessidade de

desempenho, mas com determinada linha de produtos.

Por sua vez, o item 6.1, subitens 11 e 12, exige desempenho de firewall de, no mínimo, 200 Gbps obtido em um único appliance físico (“single node”), vedando expressamente arquiteturas em cluster ou distribuídas, sem que se tenha localizado a memória de cálculo que relacione esse patamar ao tráfego estimado da rede corporativa municipal e aos 2

(dois) links de 10 Gbps de acesso à Internet previstos no Anexo IV.

A definição dessas características técnicas deve decorrer dos requisitos efetivamente necessários à satisfação da necessidade administrativa e encontrar suporte nos elementos de planejamento da contratação; e, sobre este ponto, o artigo 18, §1º, incisos III, IV e V, da Lei Federal nº 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar contemple os requisitos da contratação, as estimativas de quantitativos acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e o levantamento de mercado, com justificativa técnica e econômica da solução escolhida. Paralelamente, o artigo 9º, inciso I, alíneas “a” e “c”, veda condições capazes de restringir injustificadamente a competição ou que sejam impertinentes ao objeto.

Desse modo, características construtivas que afastem soluções funcionalmente equivalentes ou superiores devem estar amparadas em justificativa técnica específica que demonstre sua indispensabilidade. Também aqui é aplicável o entendimento do Tribunal de Contas da União de que especificações com potencial restritivo devem ser tecnicamente justificadas.

Diante disso, requer-se a revisão das especificações mencionadas, a fim de que sejam substituídas por requisitos mínimos de desempenho, capacidade, throughput, latência, disponibilidade e escalabilidade, admitindo-se expressamente arquiteturas distintas com desempenho igual ou superior, com a supressão do limite superior de frequência dos processadores das estações de trabalho, e, quanto ao firewall, a apresentação dos estudos, dimensionamentos e demais elementos técnicos que demonstrem a necessidade do throughput mínimo de 200 Gbps em appliance único.

III.4 – DA VEDAÇÃO A PRODUTOS “BASEADOS EM OEM” E DA INDEFINIÇÃO DO CONCEITO (ITEM 8.7.3 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O item 8.7.3 do Termo de Referência, ao tratar da solução de processamento de analíticos, estabelece ser “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”.

Ocorre que o instrumento convocatório não define o que considera “produto baseado em OEM” ou produto apenas “montado”, tampouco estabelece o alcance da expressão “pleno domínio dos processos de desenvolvimento e manufatura” ou identifica os documentos e critérios por meio dos quais o requisito será objetivamente aferido. Nessas condições, a verificação de conformidade da solução fica dependente de interpretação posterior da Administração, sem parâmetro previamente determinado, circunstância incompatível com os princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao edital e da segurança jurídica previstos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Há, ainda, aparente tensão entre essa vedação e outras disposições do próprio Termo de Referência, que admitem ferramentas de terceiros desde que nativamente integradas (item 8.5, subitem 1), vedam concepção arquitetural que sujeite a Administração à dependência de fabricante (item 8.5.2.1) e exigem API aberta, kit de desenvolvimento, integração com terceiros e gateways de integração (item 8.7.1.10).

Diante disso, requer-se a exclusão da vedação genérica a produtos baseados em OEM ou, subsidiariamente, a definição objetiva do conceito, com a indicação da documentação apta a comprovar o requisito, substituindo-se o critério relativo à origem ou à cadeia de

fabricação por exigências objetivas de desempenho, suporte, atualização de segurança e responsabilidade do fabricante ou da licitante pelo funcionamento integral da solução.

III.5 – DOS TERMINAIS DIGITAIS COM SISTEMAS OPERACIONAIS ANDROID 5.1 E 7.0 E CHIPSETS ESPECÍFICOS (ITENS 8.4.5.15 E 8.4.5.16 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

]Os itens 8.4.5.15 e 8.4.5.16 do Termo de Referência, relativos aos terminais digitais híbridos portátil e fixo, indicam, respectivamente, os sistemas operacionais Android 5.1 e Android 7.0, os processadores de modelos específicos “MTK6735M / MTK6737M” e “MTK6737M”, bem como dimensões expressas em décimos de milímetro (117 x 60 x 29,2 mm e 74,3 x 211,2 x 78,5 mm).

Os mesmos itens afirmam que as características “são todas desejáveis porém algumas são mandatórias”, enumerando como mandatórias faixas de frequência, Wi-Fi, GPS, display, potência e sensibilidade de alto-falante e microfone, peso máximo, grau de proteção e temperatura de operação, entre outras. A redação gera insegurança quanto à obrigatoriedade das demais características, inclusive sistema operacional e processador, sobretudo porque a proposta será examinada quanto ao atendimento às especificações técnicas (item 6.6.2 do Edital).

Além disso, a indicação nominal de versões determinadas de sistema operacional e de modelos específicos de chipset restringe a possibilidade de utilização de soluções tecnologicamente distintas, ainda que capazes de entregar desempenho e funcionalidades equivalentes ou superiores. Na parcela do objeto que envolve o fornecimento de bens, a indicação de marcas ou modelos constitui medida excepcional, submetida às hipóteses e à motivação previstas no artigo 41, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021. No caso concreto, não se identificou justificativa técnica específica para a necessidade dos modelos de processador indicados, circunstância que recomenda sua substituição por parâmetros funcionais e de desempenho objetivamente mensuráveis. Nesse sentido, o Tribunal de

Contas da União, no Acórdão nº 559/2017-Plenário, assentou que a indicação ou a preferência por marca só é admissível se restar comprovado que a escolha é a mais vantajosa.

Diante disso, requer-se : a) o esclarecimento expresso de que sistema operacional, processador e dimensões não são requisitos mandatórios; b) a substituição das referências ao Android 5.1 e 7.0 por exigência de sistema operacional em versão com suporte e atualizações de segurança vigentes; e c) a substituição dos modelos específicos de processador por requisitos mínimos de desempenho.

III.6 – DA CONTRADIÇÃO ENTRE ARQUITETURA LOCAL E HOSPEDAGEM EM NUVEM E DA INDEFINIÇÃO DO MODELO DE IMPLANTAÇÃO

O Termo de Referência contém disposições conflitantes quanto ao ambiente em que a solução deverá ser hospedada:

- a) o item 8.5, subitem 4, determina que a solução “deverá ser hospedada em servidor cloud nacional”, enquanto o subitem 5 do mesmo item dispõe que a plataforma deverá ser “passível de hospedagem em ambiente de computação em nuvem (Cloud) ou em infraestrutura de servidores dedicados”;
- b) o item 8.5.1, subitem 174, exige que o módulo de atendimento e despacho esteja “instalado em servidor local, fornecido pela contratada”, “sem ter necessidade de conexão com qualquer servidor externo ou aplicação em nuvem”, no que é acompanhado pelo item 8.8 quanto ao sistema LPR/Despacho;
- c) o item 8.5.2.2, subitem 3, estabelece que a plataforma PSIM deverá ser projetada para execução em nuvem, em ambiente local ou em regime híbrido, “a critério da CONTRATANTE”;

d) os subitens 587 a 594 do item 8.5.1 exigem serviço de gravação de vídeo em nuvem com suporte a “até 100 câmeras”, resolução de 1280x720, taxa mínima de 8 fps e retenção de 10 dias, ao passo que o item 8.8 exige a gravação de todas as imagens em regime 24x7, com resolução mínima de 1280x720, taxa não inferior a 20 fps e retenção mínima de 30 dias.

Tais divergências repercutem diretamente na formação dos preços, pois os modelos local, em nuvem e híbrido envolvem custos substancialmente distintos de servidores, armazenamento, licenciamento, conectividade, redundância, segurança e operação. A reserva à Contratante da escolha do regime de implantação após a contratação impede que os licitantes dimensionem suas propostas sobre bases comuns, comprometendo a isonomia e a comparabilidade das ofertas.

Tais indefinições atingem elemento essencial da formação das propostas. O artigo 6º, inciso XXIII, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021 exige que o Termo de Referência apresente a descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto. Os princípios da isonomia, do julgamento objetivo, da vinculação ao edital e da segurança jurídica, previstos no artigo 5º, exigem, ademais, que todos os licitantes formulem suas propostas a partir da mesma premissa técnica e econômica. A manutenção de alternativas de implantação com estruturas de custo distintas, cuja escolha fique diferida para momento posterior à contratação, inviabiliza essa comparabilidade e transfere para a execução contratual risco que deveria estar previamente delimitado.

Diante disso, requer-se a harmonização do Termo de Referência, com a definição expressa de quais componentes operarão em ambiente local, em nuvem ou em regime híbrido; quais dados serão armazenados em cada ambiente e por quanto tempo; qual o quantitativo de câmeras sujeito a gravação em nuvem; e a quem caberá a responsabilidade pela infraestrutura, licenciamento e armazenamento, bem como a supressão da faculdade de escolha posterior do regime de implantação pela Contratante ou, se mantida, a previsão do critério de remuneração aplicável a cada regime.

III.7 – DO RECONHECIMENTO FACIAL E DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS SENSÍVEIS

O Termo de Referência prevê reconhecimento facial com “consultas em tempo real ao banco de dados utilizado pela Prefeitura, que contém informações de pessoas procuradas”, com armazenamento das faces identificadas com data, hora e local de captura (itens 8.7.2.2 e 8.7.3), bem como a gestão de bibliotecas faciais com capacidade aproximada de 100.000 faces por appliance e comparação simultânea em, no mínimo, 330 câmeras (itens 8.7.1.11 e 8.7.3). O Anexo IV prevê 330 licenças de reconhecimento facial.

Os dados biométricos são dados pessoais sensíveis (artigo 5º, inciso II, da Lei Federal nº 13.709/2018 – LGPD). Quando o tratamento se destina a fins de segurança pública, a LGPD determina que seja regido por legislação específica, com medidas proporcionais e estritamente necessárias ao interesse público, observados o devido processo legal, os princípios gerais de proteção e os direitos do titular (artigo 4º, inciso III, alínea “a”, e §1º), cabendo à autoridade nacional solicitar relatórios de impacto à proteção de dados pessoais (artigo 4º, §3º).

Embora o Termo de Referência contenha disciplina geral sobre proteção de dados, as especificações do módulo de reconhecimento facial deixam indefinidos elementos operacionais que possuem repercussão direta sobre a arquitetura da solução, a segurança da informação, a responsabilidade da Contratada e a própria formação dos preços. Não se encontram suficientemente delimitados, entre outros aspectos, a origem e as regras de atualização da base utilizada para comparação, os critérios e períodos de retenção dos registros biométricos e dos alertas, as hipóteses de compartilhamento, os perfis de acesso, as trilhas de auditoria, os parâmetros mínimos de acurácia, o tratamento dos falsos positivos e o procedimento de validação humana dos alertas.

Essas definições assumem especial relevância porque dados biométricos constituem dados pessoais sensíveis e porque o artigo 4º, §1º, da Lei Federal nº 13.709/2018 determina, inclusive para os tratamentos referidos no inciso III do caput, a observância do devido processo legal, dos princípios gerais de proteção e dos direitos do titular. A Autoridade Nacional de Proteção de Dados, em seus documentos oficiais sobre biometria e reconhecimento facial, identifica, entre os riscos relevantes dessas tecnologias, questões relacionadas à finalidade, ao compartilhamento, à acurácia e aos potenciais efeitos discriminatórios, evidenciando a necessidade de definição prévia das salvaguardas aplicáveis à operação.

Diante disso, requer-se que o Termo de Referência seja complementado com a definição das responsabilidades da Contratante e da Contratada no tratamento dos dados; origem e condições de utilização e atualização das bases empregadas; regras de retenção, eliminação e compartilhamento; requisitos de controle de acesso, segurança e trilhas de auditoria; parâmetros objetivos de acurácia e tratamento de falsos positivos; e procedimentos de supervisão e validação humana. Requer-se, ainda, que sejam disponibilizados, caso existentes no processo de planejamento, o Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais ou os demais documentos de avaliação de riscos que tenham subsidiado a especificação do módulo.

III.8 – DA PROVA DE CONCEITO: DIVERGÊNCIA DO PERCENTUAL DE APROVAÇÃO, AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS E PRAZOS (ITEM 34 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

Os itens 5.20 e 6.14 a 6.16 do Edital determinam que o detentor da melhor oferta realize Prova de Conceito, na forma do item 34 do Termo de Referência, sob pena de não

aceitação e desclassificação da proposta. A previsão encontra amparo no artigo 17, §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, que admite a realização de prova de conceito para comprovar a aderência da proposta às especificações definidas no termo de referência. Essa aferição, contudo, deve ser realizada segundo critérios objetivos previamente definidos, em observância ao princípio do julgamento objetivo (artigo 5º).

Na redação atual, o item 34 apresenta as seguintes inconsistências:

- a) o subitem 14 dispõe que a licitante será considerada apta quando atendidos, “no mínimo, 80% (noventa por cento)” da Prova de Conceito, havendo contradição direta entre o numeral e sua expressão por extenso quanto ao critério que define a aprovação ou a desclassificação;
- b) a extensa Tabela 7, distribuída em 10 itens de avaliação e mais de uma centena de subitens, terá seus resultados expressos apenas como “ATENDIDO” ou “NÃO ATENDIDO” (subitem 12), sem distinção entre requisitos eliminatórios e não eliminatórios, sem indicação do peso de cada subitem e sem definição, em grande parte deles, de métricas, limiares, massa de dados de teste e metodologia de aferição;
- c) o subitem 1.1 da Tabela 7 exige a demonstração de compatibilidade “de todas as câmeras presentes neste termo de referência”, sem delimitar quais modelos, fabricantes ou quantidades deverão estar presentes no ambiente de testes;
- d) o subitem 1 concede à licitante até 10 (dez) dias úteis, contados da declaração da 1ª colocada, para indicar data, hora e local e realizar a prova, enquanto o subitem 2 exige que a montagem, configuração e validação do ambiente estejam concluídas no dia anterior ao seu início, prazo exíguo diante da abrangência dos testes, que incluem rede corporativa, Wi-Fi, comunicação digital, videomonitoramento, analíticos, despacho e PSIM;

e) embora o resultado de cada teste seja reduzido às expressões “ATENDIDO” ou “NÃO ATENDIDO”, não há disciplina suficiente quanto à motivação técnica individualizada dos resultados negativos e ao registro das evidências utilizadas pela Comissão, elementos indispensáveis para permitir o controle do julgamento e o efetivo exercício do direito recursal previsto no artigo 165 da Lei Federal nº 14.133/2021. Também não há regra geral para repetição de testes prejudicados por eventos externos não imputáveis à licitante, pois o subitem 11 contempla apenas dificuldades comprovadamente provocadas por processos internos da própria Contratante.

Diante disso, requer-se: a) a correção da divergência entre “80%” e “noventa por cento”, com a indicação inequívoca do percentual aplicável; b) a indicação dos subitens eliminatórios, se houver, e da forma de cômputo do percentual; c) a definição, para cada subitem, de métricas, limiares, base de testes e metodologia objetiva de aferição; d) a delimitação dos modelos e quantidades de câmeras exigidos no subitem 1.1; e) a ampliação do prazo de preparação para prazo compatível com a complexidade dos testes, mediante justificativa técnica, sugerindo-se, subsidiariamente, o parâmetro de 15 (quinze) dias úteis; f) a previsão de registro fundamentado e individualizado de cada resultado negativo, com preservação do direito recursal previsto no artigo 165 da Lei Federal nº 14.133/2021; e g) a admissão de repetição de testes afetados por fatores externos devidamente comprovados.

III.9 – DO CUSTEIO, PELA LICITANTE, DO TRANSPORTE E DA ALIMENTAÇÃO DA COMISSÃO TÉCNICA (ITEM 34, SUBITEM 3, DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O subitem 3 do item 34 do Termo de Referência admite que a licitante sugira a realização da Prova de Conceito em central de serviços localizada fora do Município de Cubatão, fixando o prazo de 48 (quarenta e oito) horas para a apresentação da sugestão e sua

avaliação. Em caso de acolhimento, determina que “a licitante arcará com o transporte e alimentação diários da Comissão Técnica”.

A realização da Prova de Conceito em local diverso do Município de Cubatão constitui faculdade condicionada à aprovação da Administração. Entretanto, a atribuição genérica à licitante do custeio do “transporte e alimentação diários da Comissão Técnica”, sem definição de limites, critérios, forma de contratação ou procedimento de ressarcimento, introduz custo variável e indeterminado na participação no certame, dependente tanto da localização da estrutura técnica da licitante quanto de circunstâncias relacionadas ao deslocamento dos agentes públicos.

A questão deve ser disciplinada de maneira objetiva e impessoal, especialmente porque as despesas dizem respeito ao deslocamento dos agentes responsáveis pela própria avaliação da proposta. A inexistência de parâmetros previamente definidos compromete a previsibilidade dos custos da POC e permite tratamento econômico distinto entre licitantes conforme sua localização, recomendando-se a adoção de procedimento uniforme que preserve a isonomia, a impessoalidade e a transparência.

Diante disso, requer-se que as despesas de deslocamento da Comissão Técnica sejam suportadas diretamente pela Administração ou, subsidiariamente, que o Edital estabeleça previamente critérios objetivos, uniformes e limitados para eventual ressarcimento dessas despesas, vedado o custeio direto e discricionário de despesas pessoais dos integrantes da Comissão pela licitante avaliada. Requer-se, ainda, que seja avaliada a possibilidade de realização remota das demonstrações tecnicamente compatíveis com esse formato.

III.10 – DA VEDAÇÃO AOS PROTOCOLOS FTP E SFTP PARA COMUNICAÇÃO COM CÂMERAS LPR (ITEM 8.5.1, SUBITEM 171, DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O subitem 171 do item 8.5.1 do Termo de Referência, reproduzido no subitem 9.7 da Tabela 7 da Prova de Conceito, exige que a solução estabeleça comunicação com as câmeras LPR em “protocolo nativo”, afirmando que “não serão aceitos protocolos de transferência de arquivos como FTP e SFTP”.

O Termo de Referência não define o que entende por “protocolo nativo” — se protocolo proprietário do fabricante da câmera, SDK, API documentada ou padrão aberto —, embora o subitem 170 exija compatibilidade com câmeras LPR de, no mínimo, 3 (três) fabricantes diferentes e o item 8.7.1.10 preveja API aberta, integração com terceiros, ONVIF e gateways de integração. A ausência de definição objetiva impede o licitante de aferir, previamente, se a solução ofertada atende ao requisito.

Considerando que a finalidade declarada da exigência é a coleta de dados em tempo real e a configuração do horário da câmera sem intervenção humana, requer-se que o Termo de Referência defina objetivamente o conceito de “protocolo nativo” e o resultado funcional esperado, admitindo-se protocolos, APIs ou SDKs documentados que assegurem esse resultado com os requisitos de segurança exigidos, de modo que a avaliação recaia sobre resultado funcional, interoperabilidade e segurança objetivamente verificáveis, e não sobre expressão técnica cujo conteúdo não foi previamente definido no instrumento convocatório.

III.11 – DAS DEDUÇÕES POR DESCUMPRIMENTO DO ACORDO DE NÍVEL DE SERVIÇO SEM LIMITE MÁXIMO (ITEM 21.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA)

O item 21.1 do Termo de Referência estabelece, para disponibilidade inferior à meta de 98% (com tolerância de 14 horas e 24 minutos por mês), dedução de 6% do preço mensal do serviço “para cada período de 7 (sete) horas e 12 (doze) minutos [...] ou fração deste período que exceda o tempo total máximo de tolerância”, com arredondamento do

percentual de indisponibilidade “para o número porcentual inteiro posterior” e das frações de hora para a hora inteira. Prevê, ainda, dedução de 10% do preço mensal por hora excedente para os pontos concentradores e para chamados de prioridade Emergência não resolvidos em 1h27, e de 6% por hora para chamados de prioridade Alta não resolvidos em 3 horas, sendo as deduções aplicadas “de modo automático”.

Não se localizou no Termo de Referência, no Edital ou na minuta contratual qualquer

limite máximo para essas deduções, por serviço ou por fatura. Pela própria fórmula estabelecida, a indisponibilidade integral de um serviço durante um mês de 720 horas resultaria em 98 períodos de 7 horas e 12 minutos acima da tolerância e, portanto, em dedução de 588% do preço mensal desse serviço. Do mesmo modo, um chamado de prioridade Emergência que exceda em 10 horas o prazo de resolução acarretaria dedução equivalente a 100% do preço mensal. A regra de não cumulatividade para uma mesma ocorrência não afasta esse resultado, e outras deduções são expressamente somadas às demais (dedução por falta de comunicação, por sistema auxiliar de energia e por frequência excessiva de incidentes).

O estabelecimento de mecanismos de ajuste da remuneração em função do nível de serviço é juridicamente admissível, desde que a redução guarde correspondência objetiva com a prestação não realizada ou realizada em desconformidade. A disciplina editalícia, porém, deve permitir distinguir claramente o ajuste remuneratório das sanções administrativas. Se determinada dedução ultrapassar a função de recomposição da remuneração correspondente ao serviço efetivamente prestado e assumir finalidade materialmente punitiva, sua aplicação deverá observar o regime sancionatório da Lei Federal nº 14.133/2021, inclusive as garantias de contraditório e ampla defesa previstas nos artigos 156 e 157. A possibilidade matemática de as deduções ultrapassarem o próprio valor mensal do serviço evidencia, no mínimo, a necessidade de revisão da fórmula e de definição de limites objetivos, sob pena de tornar indeterminável o risco econômico a ser incorporado à proposta.

Diante disso, requer-se: a) o estabelecimento de teto para as deduções, por serviço e por fatura mensal; b) a eliminação do arredondamento automático de frações de hora e de percentual em desfavor da Contratada; c) a exclusão expressa de eventos decorrentes de caso fortuito, força maior, atos de terceiros ou da própria Contratante, como falhas de fornecimento de energia pela concessionária ou intervenções não programadas em vias públicas; e d) a previsão de procedimento prévio de apuração, com oportunidade de manifestação da Contratada, antes da efetivação da dedução.

III.12 – DO PRAZO DE DEFESA PRÉVIA DE 7 (SETE) DIAS ÚTEIS PARA A MULTA MORATÓRIA (ITEM 22.4.1 DO TERMO DE REFERÊNCIA E CLÁUSULA 12.4.1 DA MINUTA CONTRATUAL)

O item 22.4.1 do Termo de Referência e a cláusula 12.4.1 da Minuta de Termo de Contrato estabelecem que, antes da aplicação de multa, o interessado será intimado para apresentar defesa no prazo de 7 (sete) dias úteis, em se tratando de multa moratória, e de 15 (quinze) dias úteis, em caso de multa compensatória.

O artigo 157 da Lei Federal nº 14.133/2021, contudo, assegura, na aplicação da sanção de multa prevista no artigo 156, inciso II, a faculdade de defesa do interessado no prazo de 15 (quinze) dias úteis, contado da data de sua intimação, sem qualquer distinção entre multa moratória e compensatória. O prazo legal constitui garantia mínima, que não pode ser reduzida por norma editalícia ou contratual. O próprio Edital, aliás, prevê o prazo de 15 (quinze) dias úteis para a defesa prévia à aplicação de multa (item 11.3.1), o que evidencia a incoerência interna do instrumento convocatório.

Some-se a isso que o item 22.2 do Termo de Referência e a cláusula 12.2 da minuta preveem que advertência e multas serão aplicadas pelo gestor do contrato “sem a necessidade de instauração de processo administrativo próprio”, o que, ainda que se refira apenas à forma de processamento, não pode importar supressão das garantias de intimação, defesa prévia e decisão motivada.

Diante disso, requer-se a retificação do item 22.4.1 do Termo de Referência e da cláusula 12.4.1 da minuta contratual, para que o prazo de defesa prévia seja de 15 (quinze) dias úteis também para a multa moratória, nos termos do artigo 157 da Lei Federal nº 14.133/2021, e o esclarecimento de que a expressão “sem necessidade de instauração de processo administrativo próprio” significa unicamente a desnecessidade de autuação de expediente apartado, permanecendo integralmente assegurados, no procedimento em que a sanção for apurada, a intimação do interessado, o prazo legal de defesa, o contraditório, a ampla defesa e a decisão motivada.

III.13 – DOS PARÂMETROS DE INEXEQUIBILIDADE E DA GARANTIA ADICIONAL (ITENS 6.7.2 E 6.9 DO EDITAL)

O item 6.7.2 do Edital considera inexecutáveis as propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração, e o item 6.9 exige garantia adicional do licitante cuja proposta seja inferior a 85% desse valor. Esses percentuais correspondem aos previstos no artigo 59, §§4º e 5º, da Lei Federal nº 14.133/2021, dispositivos que se referem especificamente às obras e aos serviços de engenharia.

O próprio Termo de Referência, no entanto, qualifica o objeto como “serviço comum e contínuo de estrutura de tecnologia da informação e comunicação” (item 27), e o Edital invoca, no item 6.5, a Instrução Normativa SEGES nº 73/2022, cuja disciplina para bens e serviços em geral adota como índice de inexecutabilidade o patamar de 50% do valor orçado — redação, aliás, reproduzida quase literalmente no item 6.8 do Edital quanto à exigência de diligência prévia.

A incompatibilidade é objetiva. Os percentuais de 75% e 85% constantes, respectivamente, dos §§4º e 5º do artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021 integram disciplina legal expressamente destinada às obras e aos serviços de engenharia, como já reconheceu o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 963/2024-Plenário, ao assentar

que o parâmetro objetivo do artigo 59, §4º, diz respeito apenas a obras e serviços de engenharia. O próprio Termo de Referência, entretanto, qualifica o objeto como “serviço comum e contínuo de estrutura de tecnologia da informação e comunicação”. A aplicação desses parâmetros a objeto assim qualificado, sem motivação específica, amplia indevidamente o risco de desclassificação e o ônus financeiro das propostas mais vantajosas, em prejuízo da competitividade e da seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso (artigo 11, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Diante disso, requer-se a exclusão dos itens 6.7.2 e 6.9 na redação atualmente apresentada e sua adequação ao regime jurídico aplicável aos serviços em geral. Subsidiariamente, caso a Administração sustente que o objeto possui natureza de serviço de engenharia para fins de incidência dos §§4º e 5º do artigo 59 da Lei Federal nº 14.133/2021, deverá promover a correspondente revisão da qualificação do objeto e apresentar a fundamentação técnica que sustenta essa classificação, harmonizando todos os documentos da contratação.

III.14 – DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO (ITENS 10.3 E 10.6 DO EDITAL)

O item 10.6 do Edital estabelece que, havendo atraso da Contratada, “o prazo de pagamento começará a fluir somente após concluído o procedimento de penalização” e, em caso de aplicação de multa, “após o recolhimento da multa”. O item 10.3, por sua vez, condiciona a realização dos pagamentos à regularidade da Contratada perante INSS, FGTS, tributos federais e municipais, CNPJ, Justiça do Trabalho e recolhimentos de encargos sociais.

A obrigação de manutenção das condições de habilitação durante a execução contratual decorre do artigo 92, inciso XVI, da Lei Federal nº 14.133/2021 e pode ensejar, em caso de descumprimento, a adoção das providências contratuais e sancionatórias legalmente cabíveis. Essa obrigação, contudo, não autoriza, por si só, que a Administração deixe de remunerar indefinidamente prestação regularmente executada, recebida e atestada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União distingue a obrigação de manutenção da regularidade fiscal da possibilidade de retenção do pagamento por serviço efetivamente prestado, tendo o TCU assentado, no Acórdão nº 964/2012-Plenário, ser vedada a retenção de pagamento por serviço já executado ou fornecimento já entregue, cabendo à Administração adotar as medidas contratuais e sancionatórias pertinentes.

Situação semelhante ocorre com o item 10.6. A existência de atraso ou de procedimento destinado à apuração de eventual infração não deve impedir o pagamento das parcelas já executadas, atestadas e que não estejam relacionadas ao fato objeto da apuração. Eventual multa poderá ser satisfeita mediante os mecanismos legalmente admitidos, inclusive por desconto sobre valores devidos, observados o devido processo e o artigo 156, §8º, da Lei Federal nº 14.133/2021. A redação atual, ao fazer o início de todo o prazo de pagamento depender da conclusão do procedimento sancionatório e, posteriormente, do recolhimento da multa, produz situação de indefinição incompatível com a necessária separação entre remuneração da prestação executada e exercício da competência sancionatória.

Diante disso, requer-se a adequação dos itens 10.3 e 10.6 para esclarecer que eventual irregularidade fiscal, trabalhista ou previdenciária e a instauração de procedimento sancionatório não impedirão o pagamento das parcelas regularmente executadas, recebidas e incontroversas, sem prejuízo da aplicação das medidas legais cabíveis e, quanto à multa definitivamente aplicada, dos mecanismos previstos no artigo 156, §8º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

IV – DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se o recebimento e o processamento da presente impugnação, por tempestiva, e, ao final, seu integral acolhimento, com a retificação do Edital, do Termo

de Referência e da Minuta de Termo de Contrato nos termos requeridos em cada um dos tópicos acima.

Considerando a proximidade da sessão pública e, sobretudo, a natureza das irregularidades apontadas, requer-se, com fundamento no item 12.4.1 do Edital, a concessão excepcional de efeito suspensivo à presente impugnação. Não se trata de matérias meramente formais, mas de questões que interferem diretamente no universo de potenciais competidores, na estruturação técnica das soluções e na formação econômica das propostas.

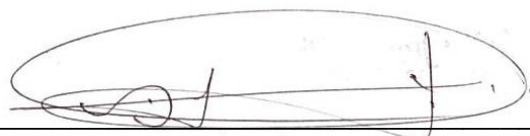
A realização da sessão antes do saneamento dessas questões poderá produzir propostas elaboradas sob premissas técnicas distintas, submeter os licitantes a critérios de julgamento cuja própria redação contém contradições objetivas e sujeitar o certame à necessidade de posterior invalidação ou republicação. A suspensão, portanto, mostra-se necessária para preservar a isonomia, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a competitividade e a própria utilidade da decisão a ser proferida sobre esta impugnação.

Requer-se, ainda, que, acolhida a impugnação, haja nova publicação do Edital de Licitação, na mesma forma da divulgação inicial, com observância integral dos prazos legalmente estabelecidos, nos termos do artigo 55, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 12.5 do Edital.

Termos em que

Pede deferimento.

São Paulo, 29 de setembro de 2026.



CRISTAL SEGURANÇA LTDA
CNPJ 31.798.529/0001-26
RICARDO DOMINGOS
PRORIETÁRIO