

**IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL COM PEDIDO DE SUSPENSÃO
CAUTELAR DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 48/2026**

À PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO – SP

À SECRETARIA MUNICIPAL COMPETENTE

AO DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

AO(À) ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A)

Referência: Pregão Eletrônico nº 48/2026

Processo Administrativo: nº 5.425/2025

UASG: 986371

Data prevista da sessão: 02 de outubro de 2026

Objeto: Contratação de solução de Cidade Inteligente – Smart City as a Service (SCaaS).

I – DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

Perante essa Administração Pública, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, nos princípios constitucionais da Administração Pública e nas disposições do instrumento convocatório, apresentamos a presente:

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL COM PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO PREGÃO
ELETRÔNICO Nº 48/2026**

Em razão da estruturação do objeto licitado em lote único, com julgamento pelo critério de menor preço global, reunindo soluções tecnológicas distintas e especializadas, circunstância que apresenta potencial de restringir indevidamente a competitividade, comprometer a isonomia entre os participantes e reduzir a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa para o Município de Cubatão.

Requer-se, assim, a suspensão cautelar do procedimento até a análise definitiva dos fundamentos apresentados e a adoção das providências necessárias à adequação do instrumento convocatório.

II – DOS FATOS E DA ESTRUTURAÇÃO DO OBJETO LICITADO

O Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2026 estabelece, em seu item 1.1, a contratação de empresa especializada para prestação de serviços que componham uma solução de Cidade Inteligente (SCaaS), contemplando conectividade, rede corporativa municipal, rede Wi-Fi público, videomonitoramento, sistemas gerenciais de operação e despacho, infraestrutura de tecnologia da informação, equipamentos e mão de obra.

O item 1.2 estabelece expressamente que a licitação será realizada em **item único, pelo critério de menor preço global**.

O valor estimado da contratação é de R\$ 182.476.703,57, para o período de 60 meses.

O Termo de Referência, por sua vez, contempla um conjunto abrangente de serviços, equipamentos, sistemas e tecnologias, incluindo:

- Rede corporativa municipal e conectividade por fibra óptica;
- Serviços de links de comunicação e gerenciamento de tráfego;
- Redes Wi-Fi indoor e outdoor;
- Soluções de segurança de rede e firewall;
- Sistemas de videomonitoramento e armazenamento de imagens;
- Câmeras, equipamentos de captura e infraestrutura de instalação;
- Plataformas de gerenciamento integrado de operações;
- Sistemas de reconhecimento inteligente de imagens e analíticos;
- Soluções de inteligência artificial, reconhecimento facial e leitura de placas;
- Infraestrutura de servidores, armazenamento e processamento;
- Sistemas de comunicação digital, despacho e gestão operacional;
- Mobiliário técnico e estruturação de centrais de monitoramento;
- Serviços de instalação, manutenção, suporte e operação continuada.

A própria organização do Termo de Referência demonstra a existência de diferentes segmentos tecnológicos, com características técnicas, mercados fornecedores, especializações profissionais e modelos de operação próprios.

Embora tais soluções possam integrar uma arquitetura municipal de Cidade Inteligente, sua integração funcional não significa, necessariamente, que devam ser contratadas de forma indivisível ou executadas exclusivamente por uma única empresa.

A Administração não pode confundir integração tecnológica — requisito de arquitetura e interoperabilidade — com concentração contratual — opção de modelagem que exige motivação própria, concreta e verificável.

A presente impugnação não questiona a necessidade pública da implantação de uma solução integrada de Cidade Inteligente, mas a opção pela contratação integral em lote único, sem que estejam suficientemente demonstradas, no instrumento convocatório, as razões técnicas e econômicas que afastariam o parcelamento de componentes autônomos.

III – DA VIOLAÇÃO POTENCIAL AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE

O artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que, na aplicação da legislação de licitações e contratos, devem ser observados, entre outros, os princípios da igualdade, competitividade, planejamento, eficiência, interesse público, proporcionalidade e economicidade.

O artigo 11, inciso II, da mesma lei estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição.

A concentração de múltiplas soluções tecnológicas em um único lote pode produzir barreiras de entrada a empresas que possuem capacidade técnica e operacional para executar determinados segmentos do objeto, mas que não atuam em todos os mercados reunidos no edital.

Empresas especializadas em conectividade, telecomunicações, infraestrutura de redes, videomonitoramento, inteligência artificial, segurança eletrônica e plataformas de software podem possuir plena capacidade para executar parcelas específicas da contratação, sem necessariamente dispor de estrutura empresarial, acervo técnico e capacidade operacional para assumir a totalidade do empreendimento.

Ao exigir que todos esses segmentos sejam ofertados conjuntamente, a Administração pode restringir o universo de participantes às empresas que já disponham de estrutura multidisciplinar abrangente ou que consigam constituir arranjos empresariais suficientemente complexos.

Tal exigência pode elevar os custos de participação, dificultar a formação de propostas e reduzir o número de concorrentes efetivos.

A isonomia não se limita à aplicação uniforme das regras entre aqueles que conseguem participar. Também exige que as condições de participação sejam estruturadas de maneira proporcional ao objeto e não criem obstáculos desnecessários à entrada de fornecedores aptos a executar parcelas autônomas da contratação.

Dessa forma, a manutenção do objeto integral em lote único exige demonstração técnica e econômica consistente de que a divisão prejudicaria a execução, a integração, a economicidade ou a gestão contratual.

IV – DO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO E DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA

O artigo 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 estabelece o parcelamento como diretriz para as licitações de serviços, observadas as condições de viabilidade técnica e vantagem econômica.

Seu § 1º determina que, na aplicação do princípio do parcelamento, sejam considerados:

- A responsabilidade técnica;
- O custo para a Administração de vários contratos em comparação com as vantagens da divisão;
- A ampliação da competição;
- A prevenção da concentração de mercado.

A legislação não impõe parcelamento indiscriminado; impõe, contudo, que a decisão de não parcelar seja tecnicamente motivada, economicamente demonstrada e sustentada por elementos concretos constantes do processo, não bastando fórmulas genéricas sobre integração, conveniência ou facilidade de gestão.

No caso em análise, a reunião de diferentes segmentos tecnológicos em um único lote demanda avaliação específica acerca da possibilidade de divisão por grupos funcionais, especialidades técnicas ou soluções autônomas.

A existência de uma plataforma central de integração não impede, por si só, que diferentes fornecedores executem componentes distintos, desde que sejam definidos requisitos objetivos de interoperabilidade, integração, segurança, responsabilidade e níveis de serviço.

A Administração poderá, por exemplo, avaliar a estruturação de lotes independentes para:

Lote 1 – Conectividade e infraestrutura de redes: rede corporativa municipal, links de comunicação, equipamentos ativos, fibra óptica e serviços correlatos.

Lote 2 – Redes Wi-Fi públicas e indoor: equipamentos de acesso, gerenciamento, autenticação e operação das redes sem fio.

Lote 3 – Videomonitoramento e infraestrutura de captura: câmeras, instalação, armazenamento, transmissão e manutenção dos sistemas de monitoramento.

Lote 4 – Plataformas de software e inteligência: sistemas de gestão integrada, analíticos, reconhecimento de imagens, inteligência artificial e integração de sistemas.

Lote 5 – Infraestrutura de operação e centrais: equipamentos de processamento, armazenamento, estações de trabalho, mobiliário técnico e infraestrutura operacional.

A divisão acima constitui proposta preliminar de organização, sujeita à avaliação da equipe técnica municipal, dos estudos de viabilidade e da preservação da integração funcional pretendida.

O parcelamento poderá permitir que empresas especializadas concorram diretamente nos segmentos em que possuem capacidade técnica, aumentando o universo de propostas e possibilitando comparação mais precisa dos preços praticados em cada mercado.

V – DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

5.1. Súmula TCU nº 247 – Obrigatoriedade de adjudicação por item quando viável

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União estabelece:

“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 [...]”.

O entendimento busca permitir a participação de licitantes que, embora não possuam capacidade para executar a totalidade do objeto, possam executar itens ou unidades autônomas.

A orientação também determina que as exigências de habilitação sejam adequadas à divisibilidade do objeto.

No presente caso, a reunião de diferentes segmentos de tecnologia em lote único deve ser examinada à luz desse entendimento, especialmente quanto à possibilidade de execução independente de parcelas específicas.

5.2. Acórdão TCU nº 2.529/2021 – Plenário

O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento no sentido de que incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento não restringe indevidamente a competitividade e que a contratação conjunta proporciona ganhos efetivos à Administração.

O entendimento reconhece a necessidade de ponderação entre competitividade, eficiência administrativa e economia de escala.

Assim, a decisão de não parcelar não deve decorrer exclusivamente da conveniência de administrar um único contrato, sendo necessária demonstração objetiva das vantagens da concentração.

5.3. Acórdão TCU nº 1.074/2009 – Plenário

Em análise relacionada à contratação de soluções de tecnologia da informação, o TCU destacou a necessidade de avaliação abrangente do parcelamento, considerando:

- Viabilidade técnica da divisão;
- Viabilidade econômica;
- Eventual perda de economia de escala;
- Aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado;
- Ampliação da competitividade.

O entendimento reforça que a justificativa para contratação conjunta deve decorrer de avaliação técnica completa, e não apenas de considerações genéricas sobre conveniência administrativa.

5.4. Acórdão TCU nº 1.589/2024 – Plenário

O Tribunal reiterou a aplicação da Súmula nº 247 e do artigo 47 da Lei nº 14.133/2021, reconhecendo que o parcelamento deve ser avaliado conforme sua viabilidade técnica e econômica, sem prejuízo à integridade do conjunto contratado.

O precedente reforça que a divisão do objeto e a contratação integrada devem ser examinadas a partir das características concretas da solução e dos riscos efetivos de sua execução.

Diante desses entendimentos, requer-se que a Administração demonstre, de maneira específica e documentada, os motivos pelos quais a contratação integral em lote único seria indispensável para o atendimento do interesse público.

V-A – DA FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA: PLANEJAMENTO, MOTIVAÇÃO E PARCELAMENTO COMO DEVERES DE MODELAGEM

A controvérsia não se resolve pela afirmação abstrata de que a solução Smart City deve funcionar de forma integrada. O ponto juridicamente decisivo é outro: se a Administração pretende reunir, em um único lote, mercados tecnológicos distintos, deve demonstrar no planejamento que essa concentração é necessária ou efetivamente mais vantajosa, após comparar alternativas reais de estruturação. A discricionariedade técnica não equivale a liberdade imotivada, nem dispensa a exposição dos pressupostos técnicos e econômicos que sustentam a escolha.

Marçal Justen Filho, ao comentar a Lei nº 14.133/2021, trata o parcelamento como técnica de estruturação da contratação que pode ampliar a competição e o universo de interessados, sem perder de vista a integridade qualitativa do objeto e a viabilidade técnica e econômica. A consequência para este certame é direta: não basta afirmar que há uma solução global; é necessário demonstrar por que as parcelas identificáveis — conectividade, Wi-Fi, videomonitoramento, plataformas analíticas, infraestrutura computacional e operação — não podem ser licitadas separadamente com requisitos de integração, interoperabilidade, segurança e níveis de serviço adequados.

A orientação doutrinária é compatível com a leitura sistemática dos arts. 5º, 11, 18 e 47 da Lei nº 14.133/2021: planejamento, motivação, competitividade e economicidade devem atuar conjuntamente. A escolha do lote único precisa resultar de estudo comparativo, e não de uma preferência administrativa por um único interlocutor contratual. A eventual simplificação da fiscalização deve ser confrontada com os efeitos concorrenciais, os custos de intermediação, a transparência dos preços e a concentração de mercado.

No mesmo sentido, os comentários técnicos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ao art. 47 destacam que o parcelamento exige ponderar a responsabilidade técnica e os custos de gerir múltiplos contratos frente aos benefícios competitivos e econômicos da divisão. Essa ponderação não autoriza presumir que um contrato único seja mais eficiente: exige análise concreta dos custos e benefícios em cada cenário. No presente edital, a diversidade de tecnologias e de mercados fornecedores torna indispensável que essa comparação seja explicitada e documentada.

Assim, a ausência de motivação específica sobre a inviabilidade técnica ou a desvantagem econômica do parcelamento não constitui falha meramente formal. Ela impede o controle da racionalidade da modelagem, dificulta a verificação da observância dos princípios legais e pode comprometer a própria legitimidade da competição. Requer-se, portanto, que a Administração indique no processo, de modo verificável, quais dependências técnicas impediriam a divisão, quais custos adicionais decorreriam dela, quais ganhos de escala seriam comprovados e por que mecanismos contratuais de interoperabilidade e governança não seriam suficientes.

Referências doutrinárias e técnicas: JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025, comentários ao parcelamento e ao planejamento da contratação; TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Comentários ao art. 47 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à responsabilidade técnica, à comparação entre custos de múltiplos contratos e vantagens da divisão, e à ampliação da competição.

VI – DO RISCO DE PREJUÍZO ECONÔMICO AO MUNICÍPIO DE CUBATÃO

A manutenção do objeto em lote único expõe o Município a riscos econômicos relevantes que não podem ser afastados por mera invocação da conveniência de administrar um único contrato.

Entre os riscos identificados, destacam-se:

- a) Redução do universo de concorrentes:** empresas especializadas em determinados segmentos tecnológicos podem deixar de participar por não possuírem capacidade para executar a totalidade do objeto.
- b) Formação de preços com custos adicionais:** a necessidade de contratação de terceiros, subcontratados ou parceiros comerciais pode incorporar custos de intermediação e gestão às propostas.
- c) Menor transparência na composição dos preços:** a contratação global de soluções distintas dificulta a comparação individualizada dos preços de mercado e a identificação de eventuais sobrepreços por componente.
- d) Concentração do fornecimento:** a reunião de diversos mercados tecnológicos em uma única contratação pode reduzir as alternativas de fornecimento e aumentar a dependência operacional da Administração.
- e) Redução da competitividade efetiva:** a diminuição do número de empresas aptas a apresentar propostas pode comprometer a disputa e a obtenção de condições comerciais mais vantajosas.

Considerando o valor estimado de R\$ 182.476.703,57 e o prazo contratual de 60 meses, a análise da modelagem da contratação assume especial relevância para a proteção do erário.

A ampliação da competição, quando tecnicamente viável, representa instrumento de proteção ao interesse público e de busca pela economicidade.

VII – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Diante da diversidade de soluções contempladas, requer-se que a Administração reavalie a modelagem da contratação, especialmente quanto aos seguintes aspectos:

1. Existência de justificativa técnica específica para a contratação em lote único;
2. Demonstração de eventual risco concreto à integração tecnológica decorrente do parcelamento;
3. Comparação econômica entre contratação global e contratação por lotes;
4. Identificação dos segmentos de mercado e dos potenciais fornecedores especializados;
5. Avaliação da possibilidade de estabelecimento de requisitos de interoperabilidade entre diferentes contratados;
6. Análise dos custos administrativos decorrentes da gestão de contratos separados;

7. Adequação das exigências de qualificação técnica às parcelas efetivamente executadas;
8. Demonstração de que a modelagem escolhida não restringe desnecessariamente a competitividade.

Caso a Administração conclua pela inviabilidade do parcelamento, requer-se que a decisão seja acompanhada de justificativa técnica e econômica específica, devidamente documentada no processo administrativo.

VIII – DO PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR

A continuidade do procedimento, sem exame prévio, efetivo e fundamentado dos vícios apontados, poderá consolidar uma disputa estruturada sob condições potencialmente restritivas, frustrando a competição antes mesmo de sua abertura.

A abertura da disputa, a classificação das propostas e a eventual adjudicação do objeto podem gerar custos administrativos adicionais e dificuldades para a correção posterior da modelagem.

A suspensão temporária do certame, até a análise da presente impugnação, constitui medida preventiva destinada a preservar a regularidade do procedimento, a segurança jurídica e a competitividade.

A providência não representa oposição à contratação pretendida, mas busca assegurar que a solução de Cidade Inteligente seja contratada mediante condições compatíveis com os princípios da isonomia, eficiência, economicidade e interesse público.

Assim, requer-se a suspensão da sessão pública prevista para 02/10/2026, até decisão fundamentada acerca dos pontos suscitados.

A Administração deve enfrentar expressamente o núcleo desta impugnação. Resposta genérica, fundada apenas na alegação de que o objeto é integrado ou de que a contratação global facilita a gestão, não satisfaz o dever de motivação diante da pluralidade de soluções e do potencial impacto sobre a competição. A manutenção do edital sem demonstração técnica e econômica suficiente deixará sem resposta a questão central: por que impedir que fornecedores aptos disputem, em condições isonômicas, parcelas tecnicamente autônomas?

IX – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

1. O recebimento e conhecimento da presente impugnação, por preencher os requisitos legais e editalícios aplicáveis.

2. A concessão de medida cautelar administrativa para suspender o Pregão Eletrônico nº 48/2026, especialmente a sessão pública prevista para 02 de outubro de 2026, até a apreciação definitiva desta impugnação.
3. O reconhecimento da necessidade de reavaliação da contratação em lote único, considerando a diversidade de soluções tecnológicas e a possibilidade de execução independente de parcelas do objeto.
4. A revisão do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, com avaliação objetiva da viabilidade técnica e econômica do parcelamento.
5. A divisão do objeto em lotes ou grupos de soluções tecnológicas autônomas, preservando-se os requisitos de integração, interoperabilidade, segurança da informação e níveis de serviço.
6. A adequação das exigências de habilitação técnica e operacional às parcelas efetivamente licitadas, de modo a permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento.
7. A revisão do critério de julgamento e da forma de adjudicação, caso necessária à implementação do parcelamento.
8. Subsidiariamente, caso a Administração entenda pela manutenção do lote único, que apresente justificativa técnica e econômica circunstanciada, demonstrando os riscos concretos da divisão, a inexistência de prejuízo à competitividade e os benefícios efetivos da contratação global.
9. Caso sejam promovidas alterações relevantes no edital ou em seus anexos, que seja realizada nova divulgação do instrumento convocatório e reaberto o prazo legal para apresentação das propostas, conforme a legislação aplicável.
10. Que a decisão administrativa seja expressamente fundamentada, com enfrentamento dos argumentos apresentados e disponibilização dos documentos técnicos que sustentem a opção pela contratação global.
11. Que a resposta à presente impugnação seja disponibilizada no sistema eletrônico e nos meios oficiais de divulgação do certame.

X – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente manifestação busca contribuir para o aperfeiçoamento do procedimento licitatório e para a proteção dos recursos públicos municipais.

A contratação de uma solução de Cidade Inteligente exige integração tecnológica, planejamento e governança. Entretanto, tais objetivos podem ser compatibilizados com a participação de múltiplos fornecedores especializados, desde que adequadamente definidos os requisitos de interoperabilidade e as responsabilidades contratuais.



A divisão tecnicamente viável do objeto poderá ampliar a competitividade, permitir maior participação de empresas especializadas, proporcionar melhor transparência na composição dos preços e favorecer a seleção da proposta mais vantajosa para a Prefeitura Municipal de Cubatão.

Por essas razões, requer-se o acolhimento da presente impugnação, com a suspensão cautelar do certame e a revisão da modelagem de contratação.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 29 de setembro de 2026

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Juliana".

Juliana Abreu Silva Pires
FIBRION INTERNET
Gerente de Negócios - Governo
CPF: 283.559.988-63