

À PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO/SP;
AO PREGOEIRO DO MUNICÍPIO DE CUBATÃO/SP
DEPARTAMENTO DE SUPRIMENTOS

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA AO EDITAL

COM PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME

Pregão Eletrônico nº 48/2026;

Processo Administrativo nº 5425/2025 | UASG 986371;

Sessão prevista: 2 de outubro de 2026, às 10h;

Valor estimado: R\$ 182.476.703,57 | Vigência inicial: 60 meses;

MARTINS & NERI CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 02.566.841/0001-96, com sede na Av. Tancredo Neves, nº 450, 29º andar, salas 2901 e 2902, Caminho das Árvores, Salvador/BA, CEP 41.820-901, neste ato representada por sua sócia-administradora, Sra. Soraia Neri Martins, CPF nº 535.270.545-53, vem, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 12 do instrumento convocatório, apresentar a presente impugnação ao Edital, pelos fatos e fundamentos a seguir.

1. CABIMENTO, LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE:

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, a impugnante é parte legítima para questionar irregularidades do edital.

O item 12.1 do edital admite a impugnação até três dias úteis antes da abertura, e o item 12.3 autoriza seu encaminhamento eletrônico a **dsu@cubatao.sp.gov.br**. A abertura indicada no edital e no extrato do PNCP é 02/10/2026, às 10h. Considerada a data desta peça, 17/09/2026, sua apresentação ocorre com antecedência superior ao prazo legal, observada a efetiva data do protocolo.

Requer-se o processamento desta manifestação como impugnação e a apreciação fundamentada dos pontos a seguir expostos.

2. BASE DOCUMENTAL E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA:

O objeto reúne serviços de conectividade, rede corporativa municipal, Wi-Fi público, videomonitoramento, sistemas gerenciais de operação e despacho, infraestrutura de TI, equipamentos e mão de obra. O edital adota item único, menor preço global e empreitada por preço unitário. A contratação prevê 491 pontos de conectividade, 2.380 câmeras e três ambientes de monitoramento.

3. QUADRO DOS VÍCIOS IMPUGNADOS:

Núcleo	Localização no edital e anexos	Vício e repercussão
Aprovação na POC	TR 34(14), p. 221	Divergência entre “80%” e “noventa por cento”, com efeitos diretamente eliminatórios.
Avaliação e prazo da POC	TR 34(1)–(4), (12)–(14), pp. 220–221; Tabela 7	Indeterminação da apuração percentual e necessidade de motivação da proporcionalidade do prazo frente ao roteiro integrado.
Cronograma e quantitativos	TR 25–26, pp. 209–211; Anexo II, pp. 331–332	Prazo de 18 meses contraposto a etapas concentradas até os meses 6/7; 252 pontos expressos no cronograma para 491 contratados.
Regime de julgamento e garantia adicional	Edital 6.7.2, 6.8 e 6.9, pp. 22–23; TR 27, p. 213	Aplicação global de parâmetros legais próprios de obras e serviços de engenharia a objeto descrito como serviço comum e contínuo de TIC, sem enquadramento demonstrado.
Precificação e aceitabilidade	Edital 6.7.1, p. 22; Anexos IV e V, pp. 340–345	Alternativas de alocação de custos em E1/E2 sem explicitação suficiente de sua compatibilidade com os referenciais unitários; falta de rastreabilidade da composição do ambiente COC.
Agrupamento e execução	Edital 1.2 e 7.4, pp. 11 e 27; TR 37.6, p. 280; minuta 4.2–4.4, p. 357	Insuficiência, nos documentos examinados, da demonstração técnica e econômica para concentração do objeto e restrição de execução das parcelas principais.
Requisito Gartner	TR 6.1(2)–(7), pp. 68–69	Presença em dois relatórios privados como condição de aceitação, sem demonstração específica da indispensabilidade dessa restrição.
Especificações e arquitetura	TR 2.1.6.3, pp. 48–49; 8.4.5.15–16, pp. 92–94; 8.5, 8.5.1(174) e 8.5.2.2, pp. 95, 107 e 145	Particularização de requisitos, alcance incerto da equivalência e insuficiente delimitação das obrigações de hospedagem por módulo.
Defesa contra multa	TR 22.4.1, pp. 203–204; minuta 12.4.1, p. 367	Redução para sete dias úteis em multa moratória, em confronto com o art. 157 da Lei nº 14.133/2021.
Pagamentos e remissões	Edital 10.3–10.6, p. 32; minuta 6.2, p. 358; Anexos V e X, pp. 345 e 350	Condicionamentos amplos de pagamento; referência técnica não localizada e indicação de número de pregão distinto.

4. POC: CONTRADIÇÃO NO CRITÉRIO ELIMINATÓRIO E DEFICIÊNCIAS DE OBJETIVIDADE

Dispositivos impugnados: item 34(14) do TR; seus subitens 1 a 4 e 12 a 13; Tabela 7; cláusulas 5.20 e 6.14 a 6.17 do edital.

4.1. Dois percentuais incompatíveis para o mesmo resultado

O subitem 14 do item 34 dispõe: “A empresa licitante será considerada APTA quando forem atendidos, no mínimo, 80% (noventa por cento) de toda a Prova de Conceito (POC).”

A divergência não é meramente gráfica. Uma solução com atendimento de 85% seria aprovada pelo percentual expresso em algarismos e reprovada pelo percentual por extenso. O defeito afeta a condição de aceitação da proposta, pois o próprio item 34(13) determina desclassificação de quem não obtiver aprovação.

Não há autorização para que o participante eleja qual expressão deve seguir, nem para que a comissão resolva a divergência apenas depois de conhecer o produto e o resultado dos testes. A cláusula geral de interpretação favorável à competição não substitui a definição de um critério único, previamente publicado e vinculante.

A POC é admitida para aferição de conformidade, nos termos do art. 17, § 3º, e, quanto ao fornecimento de bens, do art. 41, II, da Lei nº 14.133/2021. Sua legitimidade pressupõe parâmetros objetivos. O **Acórdão TCU 529/2018–Plenário** assinala a necessidade de critérios detalhados para apresentação e avaliação das amostras e de motivação das decisões.

Impugna-se, portanto, a manutenção de parâmetro contraditório que pode produzir decisões opostas para a mesma demonstração técnica. Não se requer a adoção do percentual preferido pela impugnante: requer-se a eliminação do vício pela Administração, com os efeitos de publicidade e prazo legalmente cabíveis.

4.2. A tabela de testes não elimina a indeterminação da apuração

O edital contém roteiro de testes e prevê a atribuição de “ATENDIDO” ou “NÃO ATENDIDO”, além de vídeos e imagens de evidência. A impugnante reconhece expressamente essas previsões. A objeção não é a inexistência de roteiro, mas sua insuficiente articulação com o percentual global de aprovação.

A Tabela 7 reúne itens, subitens e testes que agregam diversas operações sob uma única linha. Por exemplo, o subitem 1.3 exige clientes web, de estação de trabalho e móvel; o subitem 9.27 concentra diversas modalidades de pesquisa, filtros temporais, seleção de câmeras, classificação veicular e padrões de placas.

O item 34(14), ao mencionar percentual “de toda” a POC, não explicita de forma inequívoca se a base são os macroitens, os subitens da tabela ou as funcionalidades contidas em cada teste composto. Tampouco permite inferir com segurança o tratamento de atendimento parcial dentro de uma linha e sua repercussão no resultado final.

A previsão binária pode indicar que cada subitem deva ser integralmente atendido, mas essa consequência e sua relação com a fórmula global não devem depender de construção interpretativa posterior. Há repercussão também sobre a possibilidade de compensar falhas em funcionalidades centrais por atendimento de outras funções, diante da exigência contratual de fornecimento de todo o objeto.

Requer-se que o edital defina previamente a unidade de apuração, o tratamento de atendimento parcial e a repercussão de cada teste no resultado final da POC.

4.3. Prazo e mobilização: ônus cuja proporcionalidade deve estar demonstrada

O item 34(1) concede até dez dias úteis, após a declaração da primeira colocada, para indicar dia, hora e local e realizar a POC. O subitem 2 exige montagem, configuração e validação concluídas no dia anterior ao início. O subitem 4 admite demonstração de até quarenta horas, distribuídas em cinco dias úteis. A alternativa de local fora de Cubatão depende de avaliação e aprovação e tem prazo de 48 horas para sugestão e avaliação.

A POC pode ocupar até cinco dos dez dias úteis previstos, além da montagem e da validação exigidas previamente. O edital deve esclarecer a contagem desses prazos e demonstrar a adequação do período de preparação ao ambiente integrado exigido.

Pedido: saneamento do critério eliminatório e das indeterminações de avaliação; exame motivado da proporcionalidade dos prazos; vedação de aplicação de critério novo ou de interpretação inovadora apenas durante os testes.

5. CRONOGRAMA INCOMPATÍVEL COM O PRAZO E COM OS QUANTITATIVOS CONTRATADOS:

Dispositivos impugnados: itens 25 e 26 e Tabela 4 do TR; sua articulação com a Tabela 1, com o Anexo II e com a planilha de preços.

5.1. Dezoito meses declarados, etapas concentradas até os meses seis e sete

O item 25 estabelece prazo de dezoito meses para a implantação integral e afirma que esse período compreende infraestrutura, instalação, ativação, capacitação e integração. Remete expressamente ao cronograma do item 26.

A Tabela 4, na página 210, apresenta colunas de 1 a 18, mas distribui os pontos de conectividade nos meses 1 a 6, a montagem das centrais até o mês 6 e as câmeras nos meses 2 a 7. As colunas seguintes não contêm as etapas complementares que explicariam a relação entre a implantação indicada e o prazo de dezoito meses.

A página 211, por sua vez, vincula as entregas aos prazos da tabela e associa o não cumprimento ao não reconhecimento da implantação e ao não pagamento da quota-parte pendente. A possibilidade de antecipação das fases não esclarece quais marcos já são obrigatórios nem quais entregas podem legitimamente ocorrer depois do sétimo mês.

É possível que existam atividades residuais de integração ou capacitação até o décimo oitavo mês. O problema é que o instrumento não as identifica de maneira suficiente para explicar a diferença. Não cabe ao concorrente preencher essa lacuna e assumir que sua interpretação será aceita na fiscalização contratual.

5.2. Duzentos e cinquenta e dois pontos expressos para quatrocentos e noventa e um contratados

O confronto documental é objetivo:

Referência	Conteúdo
Tabela 4, p. 210	Seis entregas de 42 pontos de conectividade: $6 \times 42 = 252$.
Anexo II, p. 331	Total geral de 491 pontos de conectividade.
Anexo II, p. 332	165 próprios municipais, 87 espaços comuns e 239 vias; total de 491 pontos monitorados.
Anexo IV, p. 339	Quantidade de 491 pontos para a proposta de conectividade.

O quantitativo de 252 coincide com a soma de 165 próprios e 87 espaços comuns. Essa coincidência permite cogitar que os outros 239 pontos sejam atendidos em etapas ligadas às vias e ao videomonitoramento. **Não comprova, porém, que essa seja a regra contratual**, nem identifica os prazos de entrega e de medição dos demais pontos.

A linha de câmeras distribui 2.380 equipamentos, mas quantidade de câmeras e quantidade de pontos de conectividade não são unidades intercambiáveis. Pode haver várias câmeras por ponto. A falta de vinculação expressa impede inferir, apenas a partir da quantidade de câmeras, o cronograma de conectividade de todas as localidades.

Existe ainda descompasso de sequência: a Tabela 1 do item 8.1.2 determina observância da ordem nela indicada, iniciando pela minicentral da Segurança Pública; a Tabela 4 posiciona primeiro a minicentral do Paço Municipal. A Administração deve eliminar também essa divergência, sem transferir à contratada a escolha de qual sequência obedecer.

5.3. Efeito na formação do preço e na responsabilização

A concentração das entregas altera mobilização de equipes, estoque, logística, financiamento e momento do faturamento. O próprio TR prevê faturamento proporcional à efetiva disponibilidade do serviço e exige ateste. Portanto, prazos de implantação não são informações acessórias.

A apresentação de plano operacional depois da assinatura, prevista no item 35(1), serve ao detalhamento da execução. Não pode substituir a definição prévia das obrigações que formam a base econômica da proposta, sobretudo quando o edital já prevê sanções e glosas associadas a um cronograma vinculante. Os arts. 6º, XXIII, alíneas “a”, “e” e “g”, 18 e 92, VII, da Lei nº 14.133/2021 exigem definição adequada de quantitativos, execução e prazos. Impugna-se a inconsistência, sem estabelecer um cronograma substitutivo, indicar novos meses ou alterar quantidades por iniciativa da empresa.

Pedido: saneamento conjunto das tabelas, do prazo e dos quantitativos, com definição coerente das obrigações e de seus reflexos na medição, no pagamento e nas sanções, antes da disputa.

6. INEXEQUIBILIDADE E GARANTIA ADICIONAL: AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO COERENTE

Dispositivos impugnados: cláusulas 6.7.2 e 6.9 do edital, interpretadas com a cláusula 6.8, o item 27 do TR e a cláusula 2.1 da minuta.

6.1. O regime excepcional foi aplicado ao valor global

A cláusula 6.7.2 adota referência de inexecuibilidade para propostas abaixo de 75% do orçamento. A cláusula 6.9 exige garantia adicional quando a proposta vencedora for inferior a 85%, equivalente à diferença entre o orçamento e a proposta.

O item 27 do TR, contudo, descreve o objeto como “serviço comum e contínuo de estrutura de tecnologia da informação e comunicação”. A minuta contratual reproduz esse enquadramento. O edital não demonstra, nesses dispositivos, a razão para submeter o valor global ao regime específico de obras e serviços de engenharia.

O art. 59, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 situa o percentual de 75% nas obras e serviços de engenharia. O § 5º delimita à mesma categoria a garantia adicional relacionada ao patamar de 85%. Trata-se de delimitação material expressa, que não pode ser afastada pela mera reprodução da cláusula em instrumento voltado a um objeto heterogêneo.

6.2. A presença de instalações não dispensa a classificação fundamentada

Embora o objeto inclua redes, instalações, postes e infraestrutura, o edital deve demonstrar o enquadramento jurídico que justifique aplicar os parâmetros dos §§ 4º e 5º do art. 59 ao valor global da contratação.

O vício está na **falta de demonstração do enquadramento do conjunto** e da razão para projetar sobre software, operação, licenciamento, conectividade e demais componentes uma garantia calculada sobre toda a contratação. O art. 6º, XXI, define serviço de engenharia por suas características legais; o inciso XIII, isoladamente, não resolve essa classificação.

O regime de empreitada por preço unitário, previsto no item 1.3, tampouco substitui a motivação sobre a natureza do objeto. A escolha de forma de execução e a qualificação técnica-jurídica da prestação são questões relacionadas, mas distintas.

6.3. Materialidade da exigência e distinção entre garantias

Considerando apenas uma simulação para demonstrar a dimensão do encargo, uma proposta de 80% do orçamento seria de aproximadamente R\$ 145.981.362,86. A diferença exigida como garantia adicional seria de aproximadamente R\$ 36.495.340,71.

Esse montante é o **valor a garantir**, não o prêmio de seguro e não um desembolso necessariamente integral em dinheiro. Ainda assim, sua influência sobre limites de garantia, contragarantias, capacidade financeira e custo da participação é evidente. O exemplo não é proposta da impugnante nem afirmação sobre ofertas de concorrentes.

A garantia adicional não se confunde com a garantia ordinária de execução. O item 36 do TR e a cláusula 11.1 da minuta fixam esta última em 5% do valor anual. Não se alega contradição entre esses dois dispositivos, que são convergentes. Questiona-se o fundamento para o encargo adicional incidente sobre a proposta global.

A cláusula 6.8 determina diligência antes da conclusão pela inexequibilidade. Por isso, **não se atribui ao edital desclassificação automática abaixo de 75%**. A preservação da diligência é necessária, mas não demonstra, por si, a pertinência dos parâmetros excepcionais empregados.

Pedido: afastamento da aplicação global dos §§ 4º e 5º do art. 59 sem enquadramento legal demonstrado; saneamento das cláusulas de julgamento e garantia à luz da natureza efetivamente comprovada do objeto, sem adoção pela impugnante de percentual substitutivo.

7. PREÇOS: COMPARAÇÃO INCERTA ENTRE ARQUITETURAS ADMITIDAS E INSUFICIENTE RASTREABILIDADE DO COC

Dispositivos impugnados: cláusula 6.7.1 do edital e sua articulação com as observações do grupo E e com as rubricas E1, E2 e E3 dos Anexos IV e V.

7.1. O edital admite formas distintas de incorporar os mesmos custos

A observação do grupo E permite que a empresa que opte por câmeras com análise embarcada deixe de preencher E2, desde que dimensione os custos conforme os quantitativos indicados. Para análise externa, via software/servidor, exige apresentação em E1 e E2.

Nas soluções com análise embarcada, o custo de processamento é incorporado à câmera; nas soluções de análise externa, é cotado como licença. A diferença afeta a composição dos preços.

Ao mesmo tempo, a cláusula 6.7.1 vincula o controle de sobrepreço ao valor global e aos custos unitários relevantes do Anexo V. Esse controle é legítimo em sua finalidade, mas sua aplicação precisa ser compatível com as alternativas autorizadas.

7.2. Falta de critério inequívoco para equivalência econômica

Não se identifica, nas observações de E1/E2 e na cláusula de aceitabilidade, a metodologia que assegure comparação de escopos equivalentes quando determinada solução concentra em E1 custos que a referência distribui entre E1 e E2. A dúvida é material: o maior custo unitário de uma câmera com analítico incorporado será comparado com que base de conteúdo equivalente?

O edital deve prever critério de comparação que considere o conteúdo econômico equivalente de cada alternativa e que seja conhecido antes da apresentação das propostas.

A cláusula 6.12 permite saneamento de erros de preenchimento. Essa faculdade não autoriza criação posterior de critério de julgamento nem elimina a necessidade de orientação inequívoca para elaboração das ofertas. Critério e saneamento são institutos diferentes.

Os arts. 5º, 6º, XXIII, alíneas “h” e “i”, 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021 exigem suporte da estimativa e regras aptas a viabilizar comparação objetiva. O vício está na articulação insuficiente entre a liberdade tecnológica concedida e os limites utilizados para julgar seus preços.

7.3. Ambiente do COC: rubrica de elevada materialidade sem decomposição verificável no anexo

A rubrica “Ambiente do COC”, no grupo E3, prevê R\$ 505.172,33 mensais e R\$ 30.310.339,60 para sessenta meses, conforme valores publicados. O TR distribui obrigações de infraestrutura, sistemas, operação, integração, equipamentos e suporte em diversos capítulos, mas a planilha não permite rastrear a contribuição desses componentes para a rubrica agregada.

A impugnante não afirma que o valor corresponda exclusivamente ao CAD, que seja superfaturado ou que deva ser desmembrado em determinado número de itens. O ponto é a necessidade de suporte verificável da estimativa e de delimitação de conteúdo, evitando sobreposição ou omissão de custos já contemplados em outros grupos.

A apresentação de um preço referencial agregado não demonstra, por si só, descumprimento do art. 23. Entretanto, sem acesso às memórias e aos documentos de suporte, não se consegue examinar como foram dimensionadas as parcelas que formarão a proposta e como serão verificadas na execução.

Pedido: saneamento da incompatibilidade potencial entre E1/E2 e os critérios unitários, além de disponibilização das memórias de cálculo e da correspondência de escopo da rubrica COC, ressalvadas hipóteses legais específicas de sigilo devidamente motivadas. Não se pede a alteração do orçamento com base em mera impressão sobre seu valor.

8. ITEM ÚNICO: MOTIVAÇÃO INSUFICIENTE PARA A CONCENTRAÇÃO DO OBJETO

Dispositivos impugnados: cláusula 1.2 do edital, item 37.6 do TR e cláusulas 4.2 a 4.4 da minuta, em conjunto com as regras de habilitação agregada.

8.1. Integração operacional não demonstra automaticamente indivisibilidade contratual

A cláusula 1.2 concentra o objeto em item único. A justificativa do TR valoriza integração de serviços municipais, cooperação, interoperabilidade e modernização. Esses objetivos são legítimos, mas não equivalem à demonstração técnica e econômica de que todas as parcelas devem ser adjudicadas a um único licitante ou consórcio.

O próprio documento distingue conectividade, serviços técnicos, internet, redes Wi-Fi, imagens, analíticos e ambientes de monitoramento em grupos de custos e obrigações. O capítulo do PSIM exige arquitetura aberta e integração com sistemas de terceiros. Esses dados não provam que toda divisão seja adequada, mas afastam a possibilidade de presumir indivisibilidade apenas pela denominação SCaaS.

O art. 18, § 1º, VIII, exige justificativa de parcelamento ou não. O art. 47, II e § 1º, determina considerar viabilidade, vantagem econômica, responsabilidade técnica, custos de gestão e ampliação da competição. Para as parcelas de fornecimento, o art. 40 também exige ponderação concreta, inclusive quanto aos riscos ao sistema integrado.

A **Súmula TCU 247** relaciona a adjudicação por item à divisibilidade, sem prejuízo ao conjunto ou perda de escala. O **Acórdão 2529/2021–Plenário** exige demonstração dos ganhos e da ausência de restrição indevida. O **Acórdão 791/2024–Plenário** censurou insuficiências de justificativa sobre não parcelamento e vedação de subcontratação, já sob a Lei nº 14.133/2021.

Não se extrai desses precedentes obrigação de parcelar a qualquer custo. O **Acórdão 718/2024–Plenário**, também relacionado na fonte oficial, registra impropriedade de parcelamento quando inviável. A consequência jurídica é o dever de demonstrar a escolha, e não substituir a análise administrativa por uma solução padronizada.

8.2. Consórcio permitido não dispensa a motivação do agrupamento

Contudo, a possibilidade de consórcio não demonstra, por si, que a concentração seja tecnicamente necessária ou economicamente superior. A associação impõe responsabilidades e estrutura própria, distintas da contratação de parcelas autônomas. A Administração continua obrigada a justificar por que essa forma de participação é compatível com a maior competição útil e com os resultados pretendidos.

Também não se questiona isoladamente o quantitativo de 1.190 câmeras exigido para capacidade técnica, nem se ignora o somatório de atestados. A objeção, neste capítulo, é a repercussão do conjunto de exigências sobre a entrada de fornecedores especializados, caso a agregação não tenha justificativa suficiente.

8.3. Vedação de subcontratação das parcelas principais

As cláusulas 4.2 a 4.4 da minuta autorizam subcontratação de até 30%, mas excluem pontos de conectividade, câmeras e ambiente de central de monitoramento, classificados como parcelas de maior relevância.

A lei admite restrições à subcontratação, nos termos do art. 122, § 2º. Logo, não se pede sua liberação automática. Impugna-se a insuficiência de motivação do efeito combinado entre item único, habilitação concentrada e impedimento de transferir a execução dos núcleos principais a especialistas.

O TR admite utilização de rede de terceiros, sob condições, nos itens 2.1.5(6), 31(4) e 35(7). Essa permissão não deve ser silenciosamente tratada como autorização para subcontratar integralmente o serviço de conectividade. A disponibilização de infraestrutura de terceiro pode ser diferente da transferência da execução do serviço. O instrumento precisa permitir identificar esse limite, em coerência com a vedação da minuta.

8.4. O que não está demonstrado nos documentos examinados

Como o ETP não integra os anexos disponibilizados, não é possível verificar a análise comparativa das alternativas nem o impacto da concentração do objeto.

A manutenção do item único demanda que a Administração apresente a motivação e os elementos de suporte pertinentes, enfrentando as características concretas do objeto e das restrições de execução. Referências abstratas à conveniência de um interlocutor, à modernização ou à integração não suprem, sozinhas, essa demonstração.

Pedido: reconhecimento da insuficiência de motivação na forma disponibilizada e saneamento das restrições que não se mostrarem necessárias e proporcionais, após exame dos estudos. A impugnante não apresenta divisão substitutiva, quantidade de lotes ou repartição de responsabilidades para o novo edital.

9. GARTNER: RESTRIÇÃO DE ACEITABILIDADE APOIADA EM RELATÓRIOS PRIVADOS

Dispositivos impugnados: item 6.1(2) a (7) do TR, páginas 68–69, em sua articulação com os requisitos objetivos de firewall.

O TR exige que o fabricante conste nos relatórios Gartner indicados para Hybrid Mesh Firewall e SD-WAN. Embora o edital apresente justificativas gerais relacionadas a desempenho, maturidade e suporte, não demonstra por que a inclusão cumulativa nesses relatórios é indispensável para a aceitação de solução que atenda aos requisitos técnicos definidos.

A regra alcança o fabricante por sua presença em levantamento privado de mercado, enquanto o objeto licitado é uma solução com funcionalidades, capacidades, disponibilidade e suporte determinados. A motivação genérica não demonstra a correspondência necessária entre exclusão do relatório e inadequação do equipamento ao uso municipal.

O edital já prevê parâmetros de desempenho, sessões, portas, alta disponibilidade e funcionalidades. Não está explicado por que a comprovação desses requisitos, somada aos mecanismos contratuais de suporte, não seria suficiente para a necessidade invocada, ou por que não há tratamento verificável de demonstração técnica equivalente.

O art. 9º, I, e os princípios dos arts. 5º e 11 exigem pertinência e proporcionalidade das limitações competitivas. A utilização de uma fonte de mercado para auxiliar o planejamento é diferente de convertê-la, sem demonstração específica, em condição eliminatória.

A exigência de equipamentos, módulos e licenças do mesmo fabricante, no item 6.1(7), deve ser examinada dentro do seu âmbito: a solução de firewall. Não se afirma que todo o projeto tenha de ser de um único fabricante. Ainda nesse âmbito, a combinação com os dois relatórios amplia o efeito restritivo e exige motivação adequada.

Pedido: afastamento da condição eliminatória que não tiver sua indispensabilidade especificamente demonstrada e saneamento das exigências de aceitabilidade, sem indicação, pela impugnante, de fabricante, relatório substitutivo ou arquitetura obrigatória.

10. ESPECIFICAÇÕES PARTICULARIZADAS E DELIMITAÇÃO INSUFICIENTE DA ARQUITETURA

10.1. Roteador: parâmetros construtivos sem relação suficientemente explicitada com o resultado

Dispositivos: item 2.1.6.3 do TR, especialmente arquitetura ARM de 32 bits, frequência, memória e identificação de saída PoE na “Ether10”.

O TR contém detalhes que ultrapassam a descrição de funções de rede, chegando a características construtivas e à denominação de uma porta. Não se identifica, nesse trecho, demonstração individualizada da necessidade desses atributos para o resultado operacional, além das funções de roteamento, conectividade e segurança também especificadas.

Os itens 2.1.6 e seguintes admitem combinação de equipamentos e requisitos superiores. Para a alternativa de roteador, porém, o edital deve indicar a razão técnica para exigir arquitetura ARM, a porta denominada “Ether10” e os demais atributos nominados, bem como prever equivalência funcional.

O problema subsiste para quem utiliza a alternativa de roteador: “superioridade” não resolve necessariamente equivalência de arquitetura, nomenclatura de porta ou organização interna. Um atributo construtivo não é sempre ordenável em maior ou menor desempenho. O edital deve permitir avaliar a solução sem converter nomenclaturas particulares em causa de exclusão desprovida de necessidade demonstrada.

10.2. Terminais: distinção entre desejável e mandatório deve governar a aceitação

Os itens 8.4.5.15 e 8.4.5.16 apresentam tabelas de terminais portáteis e fixos com características muito específicas. O próprio texto distingue características desejáveis de obrigatórias e enumera estas últimas. Por isso, não se sustenta que toda indicação de CPU ou de sistema operacional das tabelas seja, automaticamente, requisito eliminatório.

A impugnação recai sobre o alcance da vinculação técnica e da equivalência: não pode uma especificação qualificada como desejável ser elevada, na análise da proposta, a condição obrigatória; tampouco atributos nominados ou exatos podem impedir aceitação por fundamento não previamente explicitado.

A ausência de demonstração de exclusividade de produto recomenda delimitar o pedido à objetividade e à motivação dessas exigências. O saneamento deve afastar interpretações restritivas sem suporte, sem que a empresa indique características substitutivas dos terminais.

10.3. Nuvem, servidor local e escolha posterior do regime de implantação

Dispositivos: item 8.5(4) e (5), página 95; item 8.5.1(174), página 107; item 8.5.2.2(3), página 145.

O primeiro conjunto prevê hospedagem em servidor cloud nacional e possibilidade de hospedagem em nuvem ou servidores dedicados. O item 8.5.1(174) exige servidor local com autonomia para consultas, análises, registro de fatos e abertura de atendimento, sem dependência de servidor externo ou nuvem, ressalvados mapas e aplicativos. O PSIM, por sua vez, deve operar em nuvem, ambiente local ou regime híbrido, a critério da contratante.

Essas soluções podem coexistir. A impugnante não apresenta como vício a mera adoção de arquitetura híbrida. O que falta é delimitação inequívoca de quais módulos e operações estão submetidos a cada obrigação, quais capacidades deverão ser simultaneamente fornecidas e em que extensão a escolha administrativa posterior já deve estar compreendida no preço.

A expressão “a critério da contratante” não pode permitir ampliação indeterminada de infraestrutura, hospedagem, licenças ou duplicação de ambientes depois da disputa. A obrigação de fornecer todos os recursos necessários pressupõe objeto previamente definido; não legitima a transferência de uma decisão material de escopo para momento em que os preços já estejam fechados.

Pedido: saneamento das indeterminações de equivalência, obrigatoriedade e arquitetura, com exclusão das restrições sem pertinência demonstrada.

11. PRAZO DE DEFESA CONTRA MULTA MORATÓRIA EM DESACORDO COM A LEI

Dispositivos impugnados: item 22.4.1 do TR, páginas 203–204, e cláusula 12.4.1 da minuta, página 367.

As duas disposições concedem sete dias úteis para defesa em multa moratória e quinze dias úteis em multa compensatória. A diferença é expressa e se repete nas normas de execução que integram o contrato.

O art. 157 da Lei nº 14.133/2021 prevê defesa em quinze dias úteis na aplicação da sanção de multa do art. 156, II. Não contém redução do prazo conforme a natureza moratória da penalidade. O art. 162, ao tratar de atraso e multa de mora, não autoriza supressão da garantia processual estabelecida no art. 157.

A distinção entre finalidade moratória e compensatória não afasta a necessidade de defesa sobre ocorrência do atraso, imputabilidade, causas justificadoras, base de cálculo, período de incidência e proporcionalidade. São questões que podem determinar a própria inexistência de obrigação de pagar a multa.

A previsão de nova defesa de quinze dias em caso de conversão da multa, constante dos subitens seguintes, não corrige o defeito: o prazo reduzido já incidiria na imposição inicial da penalidade, independentemente de conversão futura.

A remissão ao Decreto Municipal nº 12.322/2026 não afasta o prazo de quinze dias úteis assegurado pelo art. 157 da Lei nº 14.133/2021.

Pedido: afastamento da redução ilegal do prazo de defesa, com saneamento dos dois dispositivos e de todas as remissões correspondentes. Trata-se de adequação à lei, não de concessão facultativa ou de benefício exclusivo à impugnante.

12. PAGAMENTOS: RETENÇÕES AMPLAS E SUBORDINAÇÃO A PROCEDIMENTO SANCIONADOR

Dispositivos impugnados: cláusulas 10.3, 10.4 e 10.6 do edital e cláusula 6.2 da minuta, na extensão indicada a seguir.

12.1. Irregularidade fiscal não se confunde com inexistência do crédito

A cláusula 10.3 condiciona os pagamentos a diversas regularidades do contratado; a minuta repete condicionamento semelhante. A impugnante reconhece o dever de manter as condições de habilitação durante a execução e a possibilidade de consequências legais pelo descumprimento.

O vício está na autorização ampla para não pagar prestação já executada e aceita apenas em razão de perda de regularidade, sem distinção entre manutenção da habilitação, apuração sancionadora e liquidação de crédito devido.

O Acórdão TCU 964/2012–Plenário distingue o dever de manutenção da regularidade da retenção de pagamento: a perda dessa condição pode justificar sanções, mas não autoriza, por si só, reter valores por serviços prestados.

Não se pede dispensa de certidões, imunidade a sanções ou afastamento de retenções tributárias e de hipóteses legais específicas de proteção trabalhista. Impugna-se o condicionamento absoluto, que não faz essas distinções e permite utilizar o pagamento como mecanismo coercitivo estranho à apuração regular das consequências do inadimplemento.

12.2. Prazo de pagamento subordinado ao encerramento da penalização

A cláusula 10.6 estabelece que, havendo atraso no cumprimento do objeto, o prazo de pagamento apenas começa depois de concluído o procedimento de penalização e, aplicada multa, depois de seu recolhimento. A cláusula 10.4, por sua vez, prevê recolhimento anterior ao pagamento da parcela ou desconto, a critério administrativo, após apuração com contraditório.

A Administração pode glosar prestação não executada e descontar multa regularmente aplicada nas hipóteses legais. Isso não se confunde com paralisar indistintamente a contagem do prazo para pagamento da parte executada, aceita e incontroversa enquanto tramita procedimento sancionador de duração indeterminada.

O art. 143 da Lei nº 14.133/2021 assegura liberação da parcela incontroversa no prazo previsto para pagamento quando existe controvérsia sobre dimensão, qualidade ou quantidade da execução. O art. 156, § 8º, disciplina efeitos financeiros de multas e indenizações, mas não converte toda controvérsia em autorização para suspender a exigibilidade de qualquer crédito contratual.

A redação precisa distinguir o que não foi prestado, o que está efetivamente em discussão, a sanção ainda não definida e o crédito já apurado. Sem essa delimitação, o particular passa a financiar indefinidamente a Administração, enquanto se discute obrigação distinta, com efeito sobre o preço inicial e a continuidade do serviço.

A impugnação não busca pagamento de serviço defeituoso ou não entregue. Busca impedir que cláusula de efeitos gerais suprima o tratamento legal das parcelas incontroversas e do devido processo sancionador.

Pedido: saneamento das cláusulas, com afastamento do bloqueio indiscriminado de pagamentos e da postergação automática de seu prazo por perda de regularidade ou tramitação de procedimento sancionador, preservadas apenas as consequências e retenções legalmente cabíveis.

13. ERROS MATERIAIS E REMISSÕES QUE DEVEM SER CORRIGIDOS

13.1 Sistema auxiliar de energia: referência a item não localizado

As planilhas fazem remissão ao item 8.15 para o sistema auxiliar de energia. Não foi localizado item 8.15 no TR da versão examinada. Existe, entretanto, disciplina de nobreaks no item 8.10(6), página 182, além da previsão de alimentação das centrais no item 8(5), página 83.

A remissão ao item 8.15 deve ser corrigida, com indicação precisa da especificação aplicável ao sistema auxiliar de energia e de seu critério de dimensionamento. A previsão de cem unidades na planilha reforça a necessidade de delimitar o respectivo escopo.

13.2 Anexo X identifica outro pregão

O modelo de declaração de compartilhamento de postes, Anexo X, página 350, apresenta referência ao **Pregão Eletrônico nº 46/2026**, embora o procedimento seja o nº 48/2026.

Trata-se de erro material comprovado que deve ser corrigido, sem que sua reprodução pelo participante em formulário oficial possa gerar tratamento desigual ou inabilitação por formalidade induzida pela própria Administração. O erro não é apresentado, isoladamente, como causa de nulidade de todo o certame.

Pedido: correção das remissões e identificação do procedimento nos anexos, em coerência com as demais peças. Os efeitos sobre prazo deverão ser avaliados conforme o conteúdo efetivamente alterado, sem equiparar erro formal inócuo a modificação material de proposta.

14. PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR E EFEITOS DO SANEAMENTO

A impugnante tem ciência de que a apresentação desta medida não suspende automaticamente o procedimento. Por isso, formula pedido específico com base no item 12.4.1 do edital e no dever de prevenir a prática de atos assentados em regras ilegais ou contraditórias.

A plausibilidade está demonstrada, em especial, pelo conflito expresso de percentual da POC, pelo confronto do cronograma com os quantitativos e pelo prazo de defesa contra multa inferior ao legal. Soma-se a isso a necessidade de exame do regime de garantia adicional e das condições que interferem na comparabilidade dos preços e na amplitude da participação.

O risco não decorre apenas da data da sessão. O período de preparação das propostas já exige decisões de composição tecnológica, contratação de garantias, associação empresarial, mobilização de parceiros e alocação de recursos para demonstração. Manter esse período sob condições ambíguas afeta também empresas que desistam de participar, prejuízo que uma explicação posterior aos lances não recompõe.

A suspensão pretendida é instrumental ao saneamento, e não à frustração do projeto. A medida evita que a Administração prossiga para julgamento e contratação sujeitos a impugnações sucessivas e reduz o risco de retrabalho em fase mais onerosa. Não se postula revogação por conveniência, cancelamento definitivo ou declaração de nulidade de todos os atos indistintamente.

O art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina nova divulgação e observância dos prazos quando modificações afetarem a formulação das propostas. Alterações de cronograma, garantia, requisitos técnicos ou critérios materiais de aceitação têm aptidão para atingir essa formulação. Não podem ser tratadas automaticamente como esclarecimentos sem efeito externo.

Para erros exclusivamente formais, sem qualquer comprometimento da proposta, aplica-se a ressalva legal. Essa distinção deve ser feita de maneira motivada, conforme o conteúdo da correção, e não mediante declaração genérica de que toda retificação seria inócua.

Requer-se a suspensão da sessão e do curso competitivo até a decisão fundamentada e o saneamento das matérias que possam comprometer a disputa. Se o pedido cautelar for indeferido, requer-se decisão expressa, anterior à abertura, que enfrente os riscos concretos descritos, sem tomar a inexistência de efeito suspensivo automático como resposta ao pedido excepcional.

15. PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

- a) **Recebimento e processamento.** O conhecimento da presente impugnação, reconhecendo-se a legitimidade da impugnante e sua tempestividade, conforme a data efetiva de protocolo, com juntada integral ao processo administrativo;
- b) **Suspensão cautelar.** A suspensão da sessão prevista para 02/10/2026 e dos atos competitivos subsequentes, até o exame técnico e jurídico dos fundamentos e o saneamento dos vícios que comprometam a formulação e o julgamento das propostas; subsidiariamente, decisão expressa e motivada sobre esse pedido antes da abertura;
- c) **Saneamento da POC.** O reconhecimento e a correção da contradição “80% (noventa por cento)”, das indeterminações de apuração e das condições cujo prazo não tenha proporcionalidade demonstrada, vedada a criação de critério de aprovação ou de interpretação material inovadora apenas na avaliação dos concorrentes;
- d) **Saneamento do cronograma.** A correção das incompatibilidades entre prazo integral, etapas, quantitativos de conectividade, sequência de implantação das centrais e consequências de medição e sanção, sem transferência dessas definições materiais para a fase posterior à contratação;
- e) **Legalidade do julgamento e das garantias.** O afastamento da aplicação dos parâmetros dos §§ 4º e 5º do art. 59 ao valor global sem demonstração do correspondente enquadramento legal, com saneamento das cláusulas 6.7.2 e 6.9 e preservação da aferição de exequibilidade por procedimento regular;
- f) **Objetividade dos preços.** O saneamento da articulação entre as alternativas E1/E2 e os referenciais unitários de aceitabilidade, além da identificação do escopo e do suporte da estimativa da rubrica Ambiente do COC, de modo a evitar comparação de prestações distintas ou criação posterior de regra de julgamento;

- g) **Controle das restrições competitivas.** O exame motivado da contratação em item único, de seus efeitos combinados com as restrições de execução e da indispensabilidade dos requisitos Gartner e das especificações particularizadas, com afastamento das condições que não se mostrarem necessárias, proporcionais e justificadas;
- h) **Coerência técnica.** O saneamento das indeterminações quanto à equivalência de equipamentos, ao caráter obrigatório ou desejável das características dos terminais e ao regime de hospedagem e execução dos módulos, sem imposição de obrigações materiais indeterminadas após a disputa;
- i) **Garantias processuais e pagamento.** O afastamento do prazo de defesa inferior ao assegurado pelo art. 157 e dos condicionamentos indiscriminados de pagamento por perda de regularidade ou tramitação de processo sancionador, preservadas as retenções e consequências expressamente autorizadas em lei;
- j) **Erros materiais.** A correção da remissão ao item 8.15 e da referência ao Pregão nº 46/2026 no Anexo X, bem como das correspondentes repetições nos anexos e modelos;
- k) **Decisão individualizada e publicidade.** A apreciação de todos os fundamentos autônomos, com divulgação da decisão e das manifestações que a sustentem nos canais oficiais, dentro do prazo legal, e comunicação à impugnante pelo e-mail indicado;
- l) **Republicação e prazo.** A divulgação do edital e dos anexos saneados e a reabertura integral do prazo mínimo legal quando as modificações comprometerem a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, com nova data de sessão. Eventual dispensa de reabertura deverá ficar restrita a modificações comprovadamente inócuas, mediante motivação específica;
- m) **Preservação dos atos aproveitáveis.** O saneamento na extensão necessária à legalidade, sem pretensão de invalidação indiscriminada, preservando-se os atos e as disposições que não sejam atingidos pelos vícios reconhecidos.

Termos em que,
pede deferimento.

Salvador, 17 de setembro de 2026.

SORAIA NERI
MARTINS:53527054553

Assinado de forma digital por
SORAIA NERI MARTINS:53527054553
Dados: 2026.09.17 16:59:45 -03'00'

MARTINS & NERI CONSULTORIA EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO LTDA

SORAIA NERI MARTINS
SÓCIA ADMINISTRADORA