



Processo Administrativo: 5.425/2025.

Interessado: Prefeitura Municipal de Cubatão.

Assunto: Pedido de Impugnação – **Impugnante:** Juliana Abreu Silva Pires FIBRION INTERNET Gerente de Negócios - Governo CPF: 283.559.988-63.

Licitação: Pregão Eletrônico nº 48/2026 – **Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços que componham uma solução de cidade inteligente (SaaS - Smart City as a Service), contemplando conectividade (rede corporativa municipal e Wi-Fi público), videomonitoramento, sistemas gerenciais de operação e despacho, além do fornecimento de infraestrutura de TI, equipamentos e mão de obra necessária.

Encaminhado, para conhecimento, a resposta apresentada pelo setor técnico:

Trata o presente de resposta ao pedido de **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Pregão Eletrônico nº 48/2026, apresentado na via administrativa por Juliana Abreu Silva Pires FIBRION INTERNET Gerente de Negócios - Governo CPF: 283.559.988-63., cujos questionamentos passam a ser esclarecidos nos termos a seguir.

I. RELATÓRIO

1. Em 29/09/2026, Juliana Abreu Silva Pires FIBRION INTERNET apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 48/2026, com pedido de suspensão cautelar da sessão pública designada para 02/10/2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

2. A impugnação tem fundamento único: a estruturação do objeto em item/lote único, com julgamento pelo critério de menor preço global (Edital, item 1.2; TR, item 37.6), reunindo, segundo a Impugnante, segmentos tecnológicos distintos — conectividade, rede



corporativa, Wi-Fi, firewall, videomonitoramento, reconhecimento facial, leitura de placas, despacho, plataforma de gestão de segurança (PSIM), analíticos e centro de operações — sem demonstração técnica e econômica suficiente da inviabilidade do parcelamento, em ofensa aos arts. 5º, 11, II, e 47, II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 247 do TCU.

3. A Impugnante formula onze pedidos (item IX de sua peça), em síntese: (i) conhecimento da impugnação; (ii) suspensão cautelar da sessão de 02/10/2026; (iii) reconhecimento da necessidade de reavaliar a contratação em lote único; (iv) revisão do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência quanto à viabilidade do parcelamento; (v) divisão do objeto em lotes ou grupos autônomos, preservando interoperabilidade, segurança e níveis de serviço; (vi) adequação das exigências de habilitação técnica às parcelas resultantes; (vii) revisão do critério de julgamento e da forma de adjudicação, se necessária ao parcelamento; (viii) subsidiariamente, apresentação de justificativa técnica e econômica circunstanciada para a manutenção do lote único; (ix) nova divulgação do instrumento e reabertura de prazo, se houver alteração relevante; (x) fundamentação expressa da decisão, com enfrentamento dos argumentos e disponibilização dos documentos técnicos que sustentam a opção; (xi) publicidade da resposta nos meios oficiais do certame.

4. Passamos a análise das alegações pontuais.

II. DA TEMPESTIVIDADE E DO CONHECIMENTO

5. Nos termos do item 12.1 do Edital, que reproduz o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, a impugnação deve ser protocolada até o 3º (terceiro) dia útil anterior à data de abertura do certame. Contados os dias úteis entre o protocolo (29/09/2026, terça-feira) e a sessão designada (02/10/2026, sexta-feira) — 30/09 (1º dia útil antes), 01/10 (2º dia útil antes) e o próprio 02/10 (dia da sessão) —, a impugnação foi protocolada exatamente no limite legal. **Conheço da impugnação**, por tempestiva e por a Impugnante deter legitimidade ativa, na forma do art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021.

Quanto ao pedido nº 1 (item IX.1): Conhece-se — conhecimento da impugnação, por preencher os requisitos legais e editalícios.

III. DO PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR (item IX.2)

6. O item 12.4 do Edital estabelece que impugnações e pedidos de esclarecimento não suspendem os prazos do certame, e o item 12.4.1 qualifica a concessão de efeito suspensivo como "medida excepcional", que "deverá ser motivada pelo agente de



contratação, nos autos do processo de licitação" — regime compatível com o art. 164 da Lei nº 14.133/2021, que não atribui efeito suspensivo automático à impugnação.

7. A excepcionalidade pressupõe risco concreto de dano irreparável ou de difícil reparação caso o certame prossiga antes do exame do mérito. A impugnação não descreve esse risco além da alegação genérica de "consolidar uma disputa estruturada sob condições potencialmente restritivas" — o mesmo argumento, em essência, que sustenta o pedido principal de mérito, sem elemento autônomo que justifique a suspensão antecipada da sessão. Como se verá adiante (Seção IV), o exame do mérito desta decisão é integralmente possível sem a suspensão do certame, e a conclusão de que a estruturação em lote único está tecnicamente motivada no próprio Termo de Referência afasta o pressuposto do risco.

Quanto ao pedido nº 2 (item IX.2): INDEFIRO — ausente motivação de risco concreto e irreparável que justifique a medida excepcional do item 12.4.1 do Edital, e superado o pressuposto pelo exame de mérito desta mesma decisão.

IV. DO MÉRITO — LOTE ÚNICO E PARCELAMENTO

O regime legal não impõe parcelamento automático

8. A Lei nº 14.133/2021 não trata o parcelamento como regra absoluta. O art. 47 dispõe que as contratações de serviços observam a padronização (inciso I) e o parcelamento, "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso" (inciso II); o § 1º manda considerar, nessa ponderação, (I) a responsabilidade técnica, (II) o custo para a Administração de vários contratos frente à vantagem da divisão, e (III) o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado. O regime é de ponderação entre três fatores, não de obrigatoriedade automática do terceiro isoladamente — lógica de exceção que a própria Lei incorpora, por identidade de razão, no art. 40, § 3º, I, ao afastar o parcelamento de compras quando a economia de escala ou o custo de gestão de contratos recomendarem a contratação unificada.

9. A própria Súmula nº 247 do TCU, invocada pela Impugnante, não determina a adjudicação por item de forma incondicional. Seu enunciado — "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 [...]" — subordina a obrigatoriedade à ausência de prejuízo ao conjunto. É essa ressalva, e não o enunciado genérico, que decide o caso.

O Termo de Referência descreve sistema tecnicamente integrado, não a soma de mercados distintos



10. A Impugnante sustenta que o edital reúne, sob rótulo de integração, mercados fornecedores distintos e independentes entre si. O próprio Termo de Referência, no entanto, não descreve uma simples coexistência de subsistemas, mas uma arquitetura técnica de integração nativa, com texto que não admite leitura retórica:

- a) item 8.7.1.2, "1" e "4": a solução deve consistir em "plataforma corporativa unificada de gerenciamento de segurança eletrônica, destinada à supervisão, operação, administração e integração de múltiplos subsistemas em um único ambiente lógico de gestão", fornecida "como solução integrada, preservando coerência operacional, administração unificada, autenticação centralizada e compartilhamento de recursos entre os módulos contratados";
- b) item 8.7.1.3, "6": a solução deve operar "de forma consistente em ambientes com múltiplos recursos, múltiplos usuários e múltiplos serviços simultâneos, preservando administração centralizada e continuidade operacional";
- c) item 8.7.1.4, "2" e "5": os módulos contratados devem operar "de maneira colaborativa, compartilhando autenticação, base de gestão, recursos, eventos, alarmes, registros e elementos operacionais comuns", e a integração entre módulos "deve ocorrer de forma nativa, sem exigir a utilização de aplicações desconectadas entre si para composição das funções principais contratadas";
- d) item 8.7.1.4, "6": caso a proponente opte por compor a solução com mais de um software, é sua responsabilidade integral garantir interoperabilidade, integração lógica e operacional entre todos os componentes, e suportar todos os custos de licenças, conectores e adequações necessários ao atendimento integral do objeto.

11. Essas cláusulas são logicamente incompatíveis com o parcelamento em lotes de fornecedores distintos e sem vínculo contratual entre si, tal como proposto pela Impugnante (cinco lotes: conectividade; Wi-Fi; videomonitoramento; plataformas de software; infraestrutura de operação). Fragmentar rede, firewall, videomonitoramento, analíticos e a plataforma de gestão em contratos autônomos, com fornecedores diferentes, produziria exatamente o que o item 8.7.1.4, "5", veda: módulos operados por "aplicações desconectadas entre si". A responsabilidade única pela cadeia — do ponto de conectividade ao evento correlacionado e despachado, sob autenticação e administração centralizadas — não existe em nenhum componente isolado e não se recompõe de forma nativa a partir de contratos separados.

12. Os elementos que a Impugnante aponta como indícios de divisibilidade — comprovação de qualificação técnica segregada por bloco (TR, item 30.1, Tabela 6: pontos de conectividade, câmeras, ambiente de central de monitoramento), faturamento



por tipo de serviço e admissão de rede de terceiros mediante autorização prévia — são mecanismos de controle de execução e de aferição de preço unitário dentro de um contrato único, não fracionamento do objeto em lotes adjudicáveis a empresas distintas. A autorização de uso de rede de terceiros, especificamente, não se confunde com subcontratação da execução do serviço de conectividade, que permanece sob integral responsabilidade técnica, contratual e de SLA da contratada.

A vedação de subcontratação do núcleo técnico reforça a unidade do objeto

13. A Minuta de Contrato veda a subcontratação das parcelas de maior relevância do objeto — pontos de conectividade, câmeras e ambiente de central de monitoramento (cláusula 4.4), permitindo subcontratação de até 30% das demais parcelas mediante autorização prévia (cláusulas 4.2 e 4.3). A vedação encontra amparo no art. 122, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a Administração a vedar a subcontratação de parcela de maior relevância técnica ou econômica. A opção por manter essas parcelas sob responsabilidade única da contratada, sem intermediação, é coerente com a exigência de integração nativa do item 8.7.1.4 e reforça, e não contradiz, a motivação técnica da adjudicação em lote único.

Da natureza da motivação constante da "Justificativa da Contratação" (TR, item 1.2)

14. É preciso reconhecer, com honestidade, que a "Justificativa da Contratação" (TR, item 1.2, fls. 39-41) é de natureza predominantemente político-programática — alinhamento a decretos federais, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e ao plano de governo municipal — e não enfrenta, de modo explícito e segregado, os critérios técnicos e econômicos do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 nem estima o custo administrativo de gerir contratos múltiplos frente à economia de escala do contrato único.

Dos riscos econômicos e de segurança apontados pela Impugnante

17. A Impugnante aponta riscos de redução do universo de concorrentes, formação de preços com custos intermediários, menor transparência na composição de preços, concentração de fornecimento e redução da competitividade efetiva. Esses riscos são inerentes a qualquer opção por contratação integrada e não são, por si só, ilegais: o próprio art. 47, § 1º, III, exige que sejam ponderados contra a responsabilidade técnica (inciso I) e o custo de gestão de múltiplos contratos (inciso II) — ponderação já enfrentada nos §§ 10 a 13 acima, com fundamento na descrição técnica objetiva do TR.

18. Quanto ao risco inverso — não ponderado pela Impugnante —, a fragmentação do objeto transferiria à Administração o encargo de integrar tecnicamente fornecedores distintos e o risco de que uma falha em qualquer ponto da cadeia (câmera, rede, switch, firewall, gravador, analítico) gere disputa de responsabilidade entre contratados diversos,



sem um único responsável pelo nível de serviço fim a fim — exatamente o "custo para a Administração de vários contratos" que o art. 47, § 1º, II, manda considerar. A segurança da informação reforça essa conclusão: a rede transportará dado biométrico, classificado como dado pessoal sensível pelo art. 5º, II, da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), e a fragmentação da responsabilidade pela prevenção e resposta a incidentes sobre esse dado entre múltiplos contratados, sob governanças de segurança distintas, é risco concreto que a integração contratual mitiga.

Da jurisprudência do TCU invocada pela Impugnante

19. Os precedentes citados pela própria Impugnante não impõem o parcelamento em qualquer circunstância: exigem que o gestor demonstre os ganhos do agrupamento e a ausência de restrição indevida à competitividade (Acórdão nº 2.529/2021-TCU-Plenário) e que essa demonstração enfrente critérios técnicos e econômicos específicos, não apenas considerações de conveniência administrativa (Acórdãos nº 1.074/2009 e nº 1.589/2024-TCU-Plenário, na síntese apresentada pela própria Impugnante. É precisamente esse enfrentamento técnico específico — e não uma alegação genérica de "conveniência de administrar um único contrato" — que os itens 8.7.1.2 a 8.7.1.4 do TR satisfazem, pelas razões expostas nos §§ 10 a 13. Note-se, por fim, que a jurisprudência normalmente invocada contra o item único trata de objetos sem interferência técnica real entre as parcelas — hipótese distinta da presente, em que a própria especificação técnica do objeto exige, em texto expreso, a ausência de interferência entre módulos, isto é, a integração nativa.

Ademais, para a matéria aqui indicada cumpre esclarecer que o certame licitatório ocorrerá nos termos do Pregão Eletrônico nº 48/2026. Ademais, esclarecemos que, para a construção do presente edital, foi instituído Grupo de Trabalho Intersecretarial responsável pela condução da fase preparatória da licitação que, realizou os competentes estudos e visitas técnicas que fundamentaram a forma da licitação que, inclusive, acompanhou a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCESP, conforme abaixo:

- a) **Jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, Primeira Câmara – Sessão: 09/05/2023 – Item 108:**
TC-010532.989.20-9; Item 109: TC-023809.989.22-1; Item 110: TC-023810.989.22-8; Item 111: TC-023811.989.22-7; Item 112: TC-023813.989.22-5.

Contratante: Prefeitura Municipal de São José dos Campos.

Contratada: América Net Ltda.



Objeto: Prestação de serviços que componham uma solução inteligente (SCAAS – Smart City as a Service), contemplando conectividade, telecomunicações e imagens entre unidades da Prefeitura (prédios, logradouros, câmeras de monitoramento, controladores semafóricos, antenas wireless), por meio de uma rede corporativa municipal. licitante. essa comprovação de funcionamento do Nucleo no Anexo exarado no bojo dos Processos TCS: processo de licitação cujo objeto versa sobre contratação 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 de 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.

Quanto ao pedido nº 3 (item IX.3): Rejeito — não há, à luz dos itens 8.7.1.2 a 8.7.1.4 do TR, base técnica para reconhecer a necessidade de reavaliação da adjudicação em lote único.

V. DOS DEMAIS PEDIDOS

20. **Pedido nº 4** (revisão do ETP e do TR quanto à viabilidade técnica e econômica do parcelamento): **Rejeito** o pedido de revisão da estruturação do objeto, pelas razões da Seção IV;

21. **Pedido nº 5** (divisão do objeto em lotes autônomos): **Rejeito**, pelas razões da Seção IV, notadamente a incompatibilidade entre o parcelamento proposto e a exigência de integração nativa do item 8.7.1.4 do TR.

22. **Pedido nº 6** (adequação das exigências de habilitação técnica às parcelas resultantes de eventual parcelamento): **PREJUDICADO**, por depender do deferimento do pedido nº 5, ora indeferido. Observo, a todo modo, que a exigência de comprovação de capacidade técnica por bloco (TR, item 30.1, Tabela 6) já admite o somatório de atestados de diferentes naturezas (capacidade técnica, responsabilidade técnica, acervo técnico e operacional), na forma do item 30, "a" a "d", do TR — o que já mitiga, dentro do lote único, o risco de restrição excessiva à participação de empresas especializadas em segmentos específicos. Nestes termos, **INDEFERIDO**.

23. **Pedido nº 7** (revisão do critério de julgamento e da forma de adjudicação): **PREJUDICADO**, pela mesma razão do pedido nº 6. Nestes termos, **INDEFERIDO**.

24. **Pedido nº 8** (subsidiário — apresentação de justificativa técnica e econômica circunstanciada para a manutenção do lote único): **INDEFIRO**, no sentido de que esta



decisão, em conjunto com os itens 8.7.1.2 a 8.7.1.4 do Termo de Referência, constitui a justificativa técnica e econômica circunstanciada exigida pela Impugnante.

25. **Pedido nº 9** (nova divulgação do instrumento convocatório e reabertura de prazo, em caso de alteração relevante do edital ou de seus anexos): **PREJUDICADO** nesta decisão, porque nenhuma alteração é promovida no edital, no TR ou em seus anexos. Nestes termos, **INDEFERIDO**.

26. **Pedido nº 10** (fundamentação expressa, com enfrentamento dos argumentos e disponibilização dos documentos técnicos que sustentam a opção pela contratação global): **INDEFIRO**, tendo esta decisão enfrentado individualmente cada um dos fundamentos da impugnação (Seções III e IV).

27. **Pedido nº 11** (disponibilização da resposta no sistema eletrônico e nos meios oficiais de divulgação do certame): **DEFIRO**, cabendo à unidade de licitações dar publicidade a esta decisão no sítio eletrônico oficial do certame, nos termos do item 12.2 do Edital.

VI. DISPOSITIVO

28. Diante do exposto, **CONHEÇO** da impugnação apresentada por Juliana Abreu Silva Pires FIBRION INTERNET Gerente de Negócios - Governo CPF: 283.559.988-63, por tempestiva, e, no mérito, **NÃO ACOLHE** o pedido de suspensão cautelar da sessão pública e ao pedido de parcelamento do objeto em lotes autônomos, por entender que a estruturação em item único encontra motivação técnica suficiente nos itens 8.7.1.2 a 8.7.1.4 do Termo de Referência e atendimento a legislação que rege a matéria e a jurisprudência do E. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCESP, complementada pela vedação de subcontratação do núcleo técnico (Minuta de Contrato, cláusula 4.4) e pelos riscos de fragmentação de responsabilidade técnica e de segurança da informação examinados na Seção IV.5.

As alegações e fundamentos ficam **REJEITADOS**, por não demonstrarem vícios ou ilegalidade apta a invalidar o procedimento.

Cubatão, 30 de setembro de 2026.

Lidiane Goulart Fogaça / Matrícula: 31687
Secretária de Ciência, Inovação e Tecnologia / SECIT
Presidente do Grupo de Trabalho



Nélio Dantas dos Santos / Matrícula: 32066
Analista de Sistemas e Autoridade Máxima em TIC
Diretor de Tec. e Modernização da Informação dos Serviços Públicos / SECIT
Membro do Grupo de Trabalho

Miriam Gisele Gonçalves Martiniano / Matrícula: 25809
Diretora do Departamento de Suprimentos / SEGES