

Votorantim, 25 de setembro de 2026.

A

PREFEITURA DE CUBATAO – SP

At. Ilmo(a) Sr(a) Pregoeiro

Ref. PREGÃO ELETRÔNICO N. 48/2026

Processo Administrativo 5425/2025

Objeto: Contratação de empresa para prestação dos serviços que compoñham uma solução de cidade inteligente (SCAAS – Smart City as a Service) que contemple serviços de conectividade por meio de rede corporativa municipal, rede wi-fi público e videomonitoramento contendo sistemas gerenciais de operação e despacho que permite a integração com outros sistemas e com fornecimento de infraestrutura de tecnologia da informação -TI, equipamentos e mão de obra

ABERTURA: 02/10/26 as 10hs

SPLICE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

LTDA, empresa estabelecida na cidade de Votorantim, Estado de São Paulo, na Av. Juscelino K. de Oliveira, n.º 154 – Blocos A, B e C, inscrita no CNPJ sob o n.º 06.965.293/0001-28, vem, por sua procuradora devidamente constituída (Doc. 01 – Procuração e Contrato Social), ofertar a presente

IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA

contra os termos do edital convocatório acima referenciado, consubstanciando-a nas seguintes razões de fato e de direito:

I - PRELIMINARMENTE

CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE DESTA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação é ofertada com fundamento na Lei 14.133/21, escorando-se também no item 12.1 do edital convocatório.

Com efeito, resguarda o dispositivo mencionado o direito do licitante de insurgir-se contra prescrições contidas no edital convocatório, sendo exatamente este o caso que se afigura.

Outrossim e a par de cabível, a presente impugnação é ofertada com obediência ao lapso temporal exigido para sua interposição, estando esta impugnante por protocolar a mesma dentro do prazo de 3 dias uteis que antecedem a sessão inaugural da disputa, designada para 02/10/26.

Deste modo, por cabível e tempestiva a presente medida, pede-se e se requer, de logo, seja ela recebida, conhecida e regularmente processada, acolhendo-se integralmente os pleitos que por ela se faz propugnar.

II – O EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO - ILEGALIDADES

Trata-se de edital que visa:

OBJETO

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS QUE COMPOÑHAM 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.

Não se imiscuindo, absolutamente, em discussões afeitas à necessidade administrativa, materializada na licitação aberta, cabe à esta Impugnante tão somente fazer notar que a pretensão da Prefeitura DEVE observar os Princípios legais aplicáveis, em especial o da ampla competição, jamais desconsiderando o fato de que a competição é a mola propulsora da contratação mais vantajosa, sendo esta, inclusive, a finalidade última a ser inexoravelmente perseguida pela Administração Pública.

Neste sentido, graves limitações se colocam em questão - e maculam o objeto licitado - quando se inibe o direito de participação a partir de exigências técnicas desarrazoadas e ausência de informações relevantes para o conhecimento integral do objeto.

Esse o caso em testilha.

Senão vejamos:

**IIb.1) Aglutinação de Serviços que
poderiam ser licitados separadamente
ILEGALIDADE**

**Posicionamento Precedentes do E.
Tribunais de Contas**

Sob o manto do conceito de “cidade inteligente” está a Prefeitura de Cubatão por reunir, em lote único, serviços de naturezas diversas e que bem poderiam ser licitados em lotes separados ou através de licitações diversas, garantindo maior aderência de interessados e, seguramente, um maior número de ofertas.

Sem esforço e observando a descrição dos serviços a serem prestados junto ao Termo de Referência, nota-se que o edital contempla em seu objeto:

- Rede Corporativa Municipal;
- Wi-Fi Indoor;
- Wi-Fi Outdoor;
- Firewall NGFW;
- Videomonitoramento;
- Reconhecimento Facial;
- LPR;
- CAD/Despacho;
- PSIM;
- GIS;
- Comunicação crítica;

- Analytics;
- IA multimodal;
- Centro de Operações.

Claro, pelas atividades descritas, que o objeto abrange tecnologias pertencentes a mercados completamente distintos, abrangendo telecomunicações, redes ópticas, conectividade, cibersegurança, videomonitoramento, radiocomunicação crítica, reconhecimento facial, inteligência artificial, análise criminal, cercamento eletrônico, aplicativos móveis, gestão operacional e plataforma PSIM, encerrando um conglomerado de atividades relacionadas às cidades inteligentes, Segurança Pública e Inteligência Policial.

Justamente por isso a contratação vem exigir simultânea competência de operadora de telecomunicações, integradora de segurança eletrônica, fornecedora de software corporativo, provedora cloud e desenvolvedora de sistemas de inteligência, restringindo significativamente a competitividade e favorecendo reduzido número de grupos econômicos capazes de entregar todo o ecossistema exigido.

Observe, ademais, que o Termo de Referência incorpora extensos recursos típicos de inteligência policial, investigação criminal, correlação comportamental, reconhecimento facial massivo, monitoramento de pessoas de interesse e integração com bases de segurança pública, espelhando uma amplitude funcional que extrapola significativamente os conceitos de conectividade, Wi-Fi e videomonitoramento inicialmente descritos, ampliando o objeto sem demonstração objetiva da indispensabilidade de todas essas funcionalidades para a finalidade originalmente declarada.

É fato que, conquanto inter-relacionados pelo tema, referidos serviços bem poderiam ser licitados em lotes diversos ou em licitações separadas sem qualquer comprometimento técnico ou entrave, melhor garantindo, desse modo, a amplitude da competição, eis que oportunizaria chamar à disputa todas as empresas que atuam nesses setores específicos, colhendo sim, para cada serviço, o maior número de propostas e obviamente o melhor preço.

Em verdade essa era a opção administrativa que melhor se acomodaria à ordem do legislador e ao Princípio da contratação mais vantajosa, na medida em que escolheria, por exemplo, a melhor empresa de segurança pública, dentre aquelas de segurança pública, a melhor empresa de inteligência policial, dentre aquelas que atuam nesse setor de Inteligência.

Volta-se a dizer: ao exigir que o interessado reúna essas atividades distintas em seu objeto social e detenha experiência para tais práticas, a Prefeitura limita a esfera de possíveis competidores sendo certo que nem todos atuam nesse conglomerado de negócios ou têm relações comerciais que lhes possibilite parceria.

A restritividade está posta fazendo com que a licitação caminhe exatamente na direção oposta da ampla competição e do maior número de ofertas.

Foi justamente nesse sentido – para coibir distorções desse naipe – que o legislador pátrio taxativamente ordenou o parcelamento junto ao Artigo 40, V, b) da Lei 14.133/21 e em tantas outras disposições contidas no referido ordenamento legal.

Endossando a ordem, o Egrégio Tribunal de Contas da União, manifestou entendimento a respeito, em posição que transcende o universo das disposições legais:

*“firmar o entendimento, de que, em decorrência do disposto no art. 3º, §1º, inciso I; art. 8º, § 1º e artigo 15, inciso IV, todos da Lei nº 8.666/1993, é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e para alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, **devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade**”.* (Acórdão nº 393/94 do Plenário)

Ainda na esteira desse entendimento, foi publicada a Súmula nº 247 do TCU, que estabeleceu:

*“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, **tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade**”.*

A licitação por itens, nas precisas e ilustres palavras do mestre Marçal Justen Filho¹ consiste:

¹ – JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 208.

“na concentração, em um único procedimento, de uma pluralidade de certames, de que resultam diferentes contratos. A licitação por itens corresponde, na verdade, a uma multiplicidade de licitações, cada qual com existência própria e dotada de autonomia jurídica, mas todas desenvolvidas conjugadamente em um único procedimento, documentado nos mesmos autos” .

Continua, ensinando que *“a licitação por itens deriva do interesse em economizar tempo e recursos materiais da Administração Pública, agilizando a atividade licitatória”.*

Portanto, restou claro que o legislador presume que os princípios da isonomia e da competitividade, tão caros à Administração, se coadunam mais com esse tipo de licitação, o qual deve ser a regra, deixando a licitação por lote único como exceção.

Para Jessé Torres Pereira Júnior², ao comentar acerca do parcelamento do objeto, o dispositivo quer *“ampliar a competitividade no âmbito do mesmo procedimento licitatório, destinado à compra da integralidade do objeto. A ampliação adviria da possibilidade de cada licitante apresentar-se ao certame para cotar quantidades parciais do objeto, na expectativa de que tal participação formasse mosaico mais variado de cotações de preço, barateando a compra, de um lado, e proporcionando maior acesso ao certame a empresas de menor porte, de outro”.*

Assim, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto,

² PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 256

perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

Esclarece-nos Carvalho Carneiro acerca do conceito de viabilidade técnica e econômica, informando que *“a viabilidade técnica diz respeito à integridade do objeto, não se admitindo o parcelamento quando tal medida implicar na sua desnaturação, onde em risco a satisfação do interesse público em questão. Já a viabilidade econômica significa que o parcelamento deve trazer benefícios para a Administração licitante, proporcionando um aumento da competitividade e uma conseqüente diminuição dos custos para a execução do objeto. No entanto, para uma real noção da viabilidade econômica do parcelamento, é preciso ter em mente a redução de custos proporcionada pela economia de escala”*.³

No caso em comento, o Ente não demonstrou claramente a inviabilidade técnica e econômica, para não adotar o parcelamento, conforme mencionado acima e preconizado em nossos Tribunais, conforme pode-se verificar em precedente do Tribunal de Contas do Mato Grosso, Acórdão nº 30503/2008:

“Depara-se, portanto, que o edital abrange uma diversidade de objetos com características técnicas distintas, sem interferências e, que diante de sua independência, deveriam ser licitados de forma parcelada. (...) Assim, a intenção do legislador é que a licitação seja sempre realizada de forma parcelada quando houver viabilidade técnica e econômica, observada a modalidade pertinente para o valor total da contratação. Em outras palavras, a lei estabelece que o administrador deve demonstrar a inviabilidade técnica e econômica da divisibilidade, quando deixar de adotar o parcelamento”.

³ CARNEIRO, Daniel Carvalho. O parcelamento da contratação na lei de licitações. Revista Diálogo Jurídico, ano IV, n.3., setembro/2004, p.85/95

Portanto, pelo exposto, mostra-se que no caso em questão, não restou comprovada a inviabilidade técnica e econômica para o fracionamento do objeto, fazendo necessária a suspensão do certame e ajuste no Edital.

IIb.2) IMPOSIÇÃO DE ÔNUS e/ou risco injustificado ao particular contratado. Atos que oneram e desestimulam a participação do interessado.

Determinadas prescrições trazidas pelo edital impõe ônus injustificado ao Particular o que, para além de desarrazoado, inibe o fomento à competição e divorcia-se do Princípio angular de toda disputa pública, que é assegurar o maior número de licitantes a fim de que o Ente Público possa melhor contratar.

Nesse esteira de raciocínio, segue a exigida Prova de Conceito – PoC, excessivamente abrangente e potencialmente restritiva.

Itens do Edital:

- Procedimentos de Prova de Conceito compreendidos entre as páginas 219 e 278.
- Exigência de validação de 61 funcionalidades do item “8.5.1 Módulo de Gestão de Atendimento e Despacho, Relatórios e Estatísticas”.
- Módulo descrito em aproximadamente 49 páginas, contendo cerca de 687 requisitos funcionais.

Item 34

- até 40 horas;
- 5 dias úteis;
- mais de 60 testes;
- demonstrações presenciais completas.

A PoC exige a demonstração prática de um ecossistema extremamente amplo envolvendo infraestrutura de rede, firewall, videomonitoramento, inteligência artificial, CAD, OCR, reconhecimento facial, PSIM, GIS, rádio crítico e analytics. apresenta elevado grau de detalhamento e complexidade, exigindo a demonstração de aproximadamente 61 funcionalidades específicas apenas do módulo principal de Gestão de Atendimento e Despacho. Considerando que esse módulo possui cerca de 687 requisitos funcionais distribuídos em aproximadamente 49 páginas de especificações, a metodologia de avaliação ultrapassa a simples validação da aderência da solução e passa a exigir elevado nível de compatibilidade com uma modelagem específica de sistema.

Para além do custo operacional imposto para preparação dessa demonstração, a exigência impõe significativo esforço de parametrização, configuração e preparação prévia dos licitantes, favorecendo soluções previamente desenvolvidas com características muito próximas daquelas descritas no Termo de Referência.

O nível exacerbado de abrangência revela instrumento desestimulador da participação, ferindo princípios de proporcionalidade e razoabilidade que afastam a ampla competição.

IIb.3) Inclusão de componentes de infraestrutura sem correlação na Planilha Orçamentária. ILEGALIDADE

Outra distorção que acomete o edital, impelindo-o para sua retificação é a inclusão de item a ser ofertado pelo licitante/contratado sem a contrapartida remuneratória.

Com efeito, o edital exige:

Itens identificados no TR:

- Switches;
- Roteadores;
- Unidades ópticas;
- Equipamentos de rede;
- Componentes de comunicação e infraestrutura associados à solução, etc.

O Termo de Referência menciona e exige diversos componentes de infraestrutura de rede e comunicação que se mostram indispensáveis para o funcionamento da solução proposta, incluindo switches, roteadores, unidades ópticas e demais elementos de conectividade.

Contudo, tais componentes não aparecem de forma individualizada na composição orçamentária da contratação, tampouco possuem quantitativos específicos, preços unitários ou critérios objetivos de dimensionamento.

Evidente a incorreção do edital, retirando da esfera de direito dos licitantes o conhecimento integral do objeto a ser prestado e sua remuneração em contrapartida, impossibilitando a elaboração de proposta realmente condizente com os custos a serem assumidos.

Na prática, parcela significativa da infraestrutura necessária à execução do objeto permanece embutida em itens genéricos, dificultando a verificação da adequação dos preços estimados e comprometendo a transparência da contratação.

A ausência de correspondência entre os componentes efetivamente exigidos e os itens constantes da planilha orçamentária pode resultar em propostas incomparáveis, além de impedir a adequada avaliação da vantajosidade econômica da contratação, uma vez que parte relevante dos custos encontra-se diluída e não individualizada no orçamento de referência.

Portanto, a ausência de elementos indispensáveis à correta definição e precificação das atividades constitui uma álea obrigacional inaceitável para o interessado na participação, afrontando os princípios do planejamento, transparência e objetividade da contratação pública.

IIb.4) Itens e exigência técnicas desarrazoadas limitadoras da ampla competição.

ILEGALIDADE

Em que pese o clamor legal e o princípio esculpido pelo Art. 5º da Lei 14.133/21 no tocante à ampla competitividade e lisura das competições públicas, a licitação em testilha parece também comprometida por vício

estampado no edital quanto a presença de requisitos e exigências técnicas ausentes d justificativa, cabimento ou razoabilidade, servindo de desestímulo à franca competição.

É o caso, exatamente, dos itens a seguir:

A) Reconhecimento facial em larga escala sem detalhamento de governança pública

Itens 8.7.1.11 e 8.7.2

- 100.000 faces cadastradas;
- 330 câmeras faciais;
- reconhecimento facial em tempo real;
- monitoramento de pessoas;
- listas de interesse.

O edital prevê uma das maiores estruturas de reconhecimento facial já observadas em certames municipais, contemplando captura, armazenamento, comparação biométrica e monitoramento em tempo real de pessoas.

Entretanto, não foram identificados critérios detalhados de governança, critérios operacionais de inclusão nas bases biométricas, política de retenção individualizada, cadeia de custódia ou regras específicas de auditoria das decisões automatizadas produzidas pelo sistema, o que torna discutível a legitimidade da exigência.

B) Exigência de tecnologias extremamente específicas nos terminais digitais

Itens 8.4.5.15 e 8.4.5.16, exigem:

- CPU MTK6735M;
- CPU MTK6737M;
- Android 5.1;
- Android 7.0;

- dimensões;
- pesos específicos.

O Termo de Referência descreve características extremamente específicas de hardware, software, processadores e dimensões físicas dos equipamentos de comunicação crítica, aproximando-se de especificações típicas de modelos comerciais determinados.

A Administração, com a permissa vênica e a bem da isenção técnica, deveria priorizar desempenho funcional e operacional, evitando parâmetros excessivamente detalhados que possam reduzir a competitividade sem justificativa técnica proporcional, sugerindo interpretação de direcionamento.

C) Obrigação aberta de integração futura com sistemas ainda inexistentes

Item 1.2, prevê futuras integrações com:

- saúde;
- educação;
- habitação;
- defesa civil;
- limpeza urbana;
- transportes.

A plataforma é contratada já prevendo integrações futuras com sistemas que sequer estão devidamente identificados ou especificados.

Tal previsão gera escopo aberto e potencial risco de ampliação indireta das obrigações contratuais sem adequado dimensionamento econômico.

D) Escopo aberto para futuras tecnologias

Itens 1.2 e 8.5.2, citam:

- drones;
- realidade aumentada;
- novas integrações;
- futuras expansões.

O Termo de Referência incorpora previsão de evolução tecnológica futura sem delimitação objetiva de escopo, quantitativos ou responsabilidades, criando potencial obrigação aberta incompatível com a adequada formação das propostas.

Mais uma vez, traz o edital premissas impossíveis de serem consideradas pelo interessados, criando dificuldade absolutamente incompatível com a ampla competição e retirando dos mesmos condição de conhecer integralmente do objeto a ser prestado e dos custos respectivos.

E) Exigência de fabricante listado simultaneamente em Quadrantes Gartner

Itens 6.1.2 e 6.1.3

- Gartner Magic Quadrant Hybrid Mesh Firewall
- Gartner Magic Quadrant SD-WAN.

O edital vincula a aceitação da solução ao posicionamento do fabricante em relatórios privados elaborados por empresa específica, impondo critério mercadológico que não constitui certificação técnica oficial, tampouco requisito legal para comercialização ou operação dos equipamentos. A exigência restringe a competitividade, reduzindo o universo de fabricantes aptos e podendo caracterizar direcionamento indireto a determinados fornecedores.

F) Complexidade excessiva e potencial direcionamento do Módulo de Gestão de Atendimento e Despacho

Item do TR:

- “8.5.1 Módulo de Gestão de Atendimento e Despacho, Relatórios e Estatísticas.”

Aproximadamente 49 páginas de especificações técnicas contendo cerca de 687 requisitos funcionais.

O Termo de Referência estabelece para o *Módulo de Gestão de Atendimento e Despacho* um conjunto extremamente extenso de requisitos funcionais, distribuídos ao longo de aproximadamente 49 páginas e contemplando centenas de funcionalidades específicas. A elevada quantidade de exigências, muitas delas relacionadas a fluxos operacionais, relatórios, painéis estatísticos, regras de negócio, integrações e particularidades de uso, possui potencial de restringir a competitividade na medida em que as soluções pretendidas parecem coincidir com alguma previamente desenvolvidas e aderentes ao modelo operacional pretendido tamanho o nível de detalhamento contemplado.

Conquanto a Administração tenha a prerrogativa de exigir funcionalidades que venham suprir suas necessidades operacionais, é fato que a excessiva especificidade de requisitos pode caracterizar direcionamento indireto a determinada plataforma, especialmente quando não acompanhada de estudo técnico demonstrando a indispensabilidade individual de cada funcionalidade exigida.

Ademais, a descrição excessivamente detalhada dificulta a participação de fornecedores que possuam soluções equivalentes, porém estruturadas de forma distinta, contrariando o entendimento de que a Administração deve privilegiar os resultados pretendidos e não a reprodução exata de determinada

arquitetura de software. A ausência de segregação entre funcionalidades essenciais, desejáveis e acessórias amplia o risco de restrição indevida à competitividade e compromete a busca pela proposta mais vantajosa.

**IIb.5) Incoerências técnicas.
Necessidade de revisão do edital.**

O edital está fadado à imperiosa revisão também em razão de incongruências que afetam o melhor e mais correto entendimento pelo interessado.

Cite-se:

Contradições sobre arquitetura Cloud x Local

Itens 8.5.1.174 e 8.5.2.2

Em um trecho:

- “estar instalada em servidor local”

Em outro:

- cloud ready, cloud, híbrida ou on-premises.

O Termo de Referência alterna requisitos obrigatórios de processamento local com requisitos de arquitetura cloud, híbrida e distribuída, sem definir claramente qual arquitetura deverá prevalecer. Tal ambiguidade afeta diretamente licenciamento, infraestrutura, segurança, backup, custos operacionais e modelo de implantação da solução.

Semelhante nos itens 8.5.1 e 8.8, parte da solução exige operação local sem dependência de internet e parte exige cloud nacional, armazenamento em nuvem, IA distribuída e plataformas centralizadas.

A ausência de definição clara dos limites entre as arquiteturas pode gerar interpretações divergentes e propostas tecnicamente incomparáveis.

III. PEDIDO

Pelo exposto, pede-se, *concessa vênia* :

[i] em caráter liminar, seja determinada, *incontinenti*, a imediata suspensão do processamento do certame, em especial, da sessão de abertura designada para o próximo dia 2 de Outubro de 2026,

[ii] no mérito, sejam integralmente acolhidos os fundamentos apresentados para declarar a nulidade do edital, diante de suas inconsistências, devendo o mesmo ser reformado e republicado com as correções necessárias.

Sem outro propósito, subscrevemo-nos

Respeitosamente.

SANDRA MARQUES
BRITO UNTERKIRCHER

Assinado de forma digital por
SANDRA MARQUES BRITO
UNTERKIRCHER
Dados: 2026.09.28 09:01:38 -03'00'

SPLICE INDUSTRIA COMERCIO E SERVIÇOS LTDA
Sandra Marques Brito Unterkircher
Procuradora