Decisão sobre Impugnação – PE 011/2026 – Caroá Topografia e Agrimensura

MUNICÍPIO DE PASSIRA/PE – PREGOEIRO

Pregão Eletrônico nº 011/2026 – Processo Licitatório nº 053/2026

Objeto: contratação de serviços de Mapeamento Urbano Básico (MUB), recadastramento imobiliário, elaboração de cartas de notificação, imageamento terrestre 360° e implantação de sistema SIG/WebGIS integrado ao sistema tributário.

Impugnante: CAROÁ TOPOGRAFIA E AGRIMENSURA LTDA – ME, CNPJ nº 49.921.553/0001-76.

Peça: impugnação ao Edital, cumulada com pedidos de esclarecimento (art. 164 da Lei nº 14.133/2021).

Resultado: impugnação conhecida e **parcialmente acolhida** quanto à pesquisa de preços. Em razão disso, o certame fica **suspenso** para complementação da pesquisa e será republicado com reabertura integral dos prazos. Os demais pedidos são indeferidos, com os esclarecimentos abaixo, que valerão para o Edital republicado.

I – RELATÓRIO

A empresa **CAROÁ TOPOGRAFIA E AGRIMENSURA LTDA – ME** apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 011/2026, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. A peça foi identificada no envio como recurso, mas, por se dirigir contra os termos do Edital antes da sessão pública, é recebida e processada como impugnação.

Em síntese, a impugnante sustenta e requer:

1. **Item 09 (sistema WebGIS):** apresentação da composição detalhada do valor de R$ 44.341,60, discriminando licenciamento, implantação, integração, hospedagem, manutenção e evolução, com as cotações e a memória de cálculo.
2. **Pesquisa de preços:** correção da expressão "[50%]" no item 1.3.3 do Termo de Referência e disponibilização do mapa comparativo, das fontes, da memória de cálculo e das justificativas de exclusão de preços.
3. **Qualificação técnica:** justificativa do quantitativo mínimo de 30%, identificação das parcelas de maior relevância e esclarecimento sobre a aceitação de atestados expressos em hectares ou metros quadrados e de documentos emitidos pelo CAU.
4. **Software:** identificação do proprietário do sistema, comprovação do direito de sublicenciamento e garantias de acesso, portabilidade e migração dos dados.
5. **Continuidade após 12 meses:** estimativa dos custos anuais de hospedagem, manutenção e suporte, possibilidade de hospedagem própria e custos de transição.
6. **Pregão Eletrônico nº 003/2026:** cópia da decisão sobre a impugnação anterior, da justificativa de suspensão, do despacho que determinou as alterações, do ETP atualizado e demonstração das modificações realizadas.

7. **Pedidos finais:** republicação do Edital com reabertura de prazos (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), se constatadas inconsistências, e suspensão do certame até a apreciação da impugnação.

É o relatório.

II – ADMISSIBILIDADE

A impugnação é conhecida. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133/2021, desde que protocole o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame (art. 164, caput, e item 7.1 do Edital).

A peça foi recebida em **09/11/2026 - 09:39:19**, e a sessão pública está marcada para **19/11/2026**. O pedido é, portanto, tempestivo.

III – MÉRITO

III.1 – Composição do valor do item 09 (sistema WebGIS)

Indeferido. O item 09 é um serviço único e indivisível: implantação do sistema, integração ao sistema tributário, licença de uso, hospedagem, manutenção e evolução por 12 meses (itens 4.9.1 a 4.9.5 do Termo de Referência). Por isso, foi estimado como serviço completo, com base nos preços praticados no mercado para soluções equivalentes, na forma do art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

O preço unitário referencial exigido pelo art. 18, § 1º, VI, da Lei é o do próprio item, na unidade "serviço", e consta da planilha estimativa (item 1.2 do Termo de Referência e Anexo I-C). A lei não exige que a Administração fracione o preço de mercado de um serviço contratado como pacote em componentes que o mercado não cota separadamente.

A composição de custos é obrigação da licitante. A proposta ajustada deve vir acompanhada da planilha de composição de custos unitários de cada item, do detalhamento do BDI e dos encargos (item 13.3 do Edital). A remuneração do item 09 ocorre em dois marcos de entrega, e a hospedagem, a manutenção e a evolução não são pagas em separado (item 8.1 do Termo de Referência).

O valor de referência do item 09 será reavaliado na complementação da pesquisa determinada no item III.2, com fontes que abranjam o mesmo conjunto de serviços (implantação, integração, licença, hospedagem, manutenção e evolução). O mapa comparativo de preços será publicado com o Edital republicado.

III.2 – Pesquisa de preços

Acolhido. A expressão "[50%]" no item 1.3.3 do Termo de Referência é erro material de redação. Provocada pela impugnação, a Administração revisou não apenas o texto, mas todas as referências de preços que fundamentam o valor estimado, coletadas em plataforma de banco de preços.

A revisão constatou que parte dessas referências não tem o mesmo escopo dos serviços licitados, como aquisições de equipamentos e serviços de natureza diversa classificados sob descrições semelhantes. Afastadas essas referências, alguns itens não alcançam o mínimo de 3 (três) preços válidos exigido pelo próprio Termo de Referência. Constatou-se ainda que o texto da metodologia precisa ser ajustado à forma de cálculo efetivamente adotada.

O valor estimado deve ser compatível com os preços de mercado, apurado a partir de contratações similares e de outras fontes válidas (art. 23 da Lei nº 14.133/2021), e fixa o preço máximo aceitável. A licitação deve evitar sobrepreço e preços inexequíveis (art. 11, III). Cabe aos agentes que conduzem o processo o controle preventivo das contratações (art. 169), e a Administração deve rever os próprios atos quando constata falha (Súmula nº 473 do STF).

Por isso, o certame foi suspenso, conforme aviso publicado, para:

1. complementar a pesquisa de preços dos itens afetados, com contratações de mesmo escopo e cotações com fornecedores, com análise crítica registrada no processo;
2. corrigir os itens 1.3 a 1.3.5 do Termo de Referência, descrevendo com exatidão as fontes, o tratamento da amostra e o estimador adotado;
3. republicar o Edital com os valores revistos.

Como a revisão pode alterar os preços máximos, a correção não será feita por simples errata. O Edital será republicado com reabertura integral dos prazos (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

Quanto ao acesso aos documentos, o orçamento desta licitação não é sigiloso (art. 24 da Lei nº 14.133/2021), e os atos do processo são públicos (art. 13). O novo mapa comparativo de preços, com as fontes, as datas, os valores coletados, os valores excluídos e o respectivo motivo, e a memória de cálculo de cada item, será publicado com o Edital republicado. Os autos permanecem disponíveis para vista na sede da Prefeitura.

III.3 – Qualificação técnica e quantitativo mínimo de 30%

Indeferido, com esclarecimentos. As parcelas de maior relevância e a justificativa dos quantitativos estão no item 6.1.6 do Termo de Referência. A exigência de atestados se restringe às parcelas de valor individual igual ou superior a 4% do valor estimado (art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021):

Parcela	Itens	Participação no valor estimado	Quantitativo mínimo
P1 – Aerolevantamento com ortofoto e MDT/MDS	01 e 02	19,40%	267 ha
P2 – Vetorização de feições urbanas	03	29,92%	3.600 unidades
P3 – Recadastramento imobiliário	04 e 05	23,93%	3.600 unidades
P4 – Implantação de SIG/WebGIS integrado	09	11,06%	1 implantação com base de 3.600 unidades

Os quantitativos correspondem a cerca de 30% da área do perímetro urbano (897,25 ha) e das 12.000 unidades estimadas. O limite legal é de 50% (art. 67, § 2º, da Lei nº 14.133/2021). O percentual adotado fica abaixo desse teto e serve apenas para demonstrar experiência em escala urbana compatível com o objeto. O Edital admite o somatório de atestados (item 6.1.2.2 do Termo de Referência) e veda limitações de tempo ou de local (item 6.1.5, "b").

Sobre as unidades de medida, serão aceitos atestados expressos em hectares, metros quadrados ou quilômetros quadrados, com conversão direta (1 ha = 10.000 m²; 1 km² = 100 ha). O atestado deve permitir

identificar a área efetivamente levantada e o atendimento das características da parcela P1 (escala 1:1.000 ou maior, ou GSD igual ou inferior a 5 cm).

Sobre os conselhos profissionais, o item 6.1.1 do Termo de Referência aceita expressamente o registro no CREA ou no CAU, conforme a atribuição profissional compatível com o objeto. Para a qualificação técnico-operacional (item 6.1.2.1), a Certidão de Acervo Operacional da alínea "a" é documento próprio do CREA. A empresa registrada no CAU comprova a parcela pela alínea "b": atestado emitido em seu nome, acompanhado da certidão de acervo técnico do profissional emitida pelo CAU. A mesma certidão do CAU atende à qualificação técnico-profissional (item 6.1.3), e o RRT substitui a ART na hipótese do item 6.1.3.3. Em todos os casos, a atribuição do profissional deve abranger o serviço atestado.

III.4 – Titularidade do software, sublicenciamento e portabilidade dos dados

Indeferido, com esclarecimentos. O Edital não indica um software específico. Indicar previamente uma solução ou um fabricante violaria a vedação à preferência de marca e o caráter competitivo do certame (art. 9º, I, "a", da Lei nº 14.133/2021). Qualquer sistema que atenda aos requisitos do Apêndice I pode ser ofertado.

A identificação e a comprovação ocorrem em três momentos:

1. **Proposta:** a licitante indica o sistema ofertado (Anexo X do Edital).
2. **Prova de Conceito:** o sistema é demonstrado com a base de teste comum (Anexo I-F), antes da habilitação (item 14.7 do Edital).
3. **Assinatura do contrato:** sendo o sistema de terceiro, a contratada comprova o direito de sublicenciamento (item 4.9.7 do Termo de Referência). Para a parcela P4, admite-se atestado em nome do fabricante que tenha outorgado esse direito (item 6.1.2.3).

A dependência tecnológica está afastada pelo item 4.9.6 do Termo de Referência. Os dados inseridos, produzidos ou carregados no sistema são de titularidade exclusiva do Município. A contratada deve permitir a exportação integral, a qualquer tempo e ao fim do contrato, em formatos abertos (GeoPackage ou Shapefile, CSV e cópia do banco PostgreSQL/PostGIS), e prestar apoio à transição por até 30 dias, sem custo adicional, pois essas obrigações integram o preço do item 09.

Os produtos cartográficos e cadastrais (ortofotos, modelos digitais, vetores, base cadastral e imagens 360°) pertencem ao Município e independem do software. Apenas o software licenciado permanece de titularidade do licenciante (item 4.9.7). Não há, portanto, limitação técnica ou financeira ao uso desses dados em outros sistemas.

III.5 – Custos após os 12 meses de hospedagem

Indeferido, com esclarecimentos. A hospedagem, a manutenção e a evolução após os 12 meses não integram o objeto desta licitação (item 4.9.5.1 do Termo de Referência). Por isso, não compõem o valor estimado nem a proposta.

A eventual continuidade será objeto de planejamento próprio, iniciado com antecedência mínima de 6 meses do término do período contratado, como prevê o Estudo Técnico Preliminar (item 3.5.3). Esse planejamento terá estudo e pesquisa de preços próprios, com valores atuais na data da futura contratação. Uma estimativa feita agora, para serviços que podem começar cerca de 14 meses depois, não teria confiabilidade.

Ao fim do período, o Município poderá, mediante o procedimento legal cabível:

- contratar a continuidade com a própria contratada ou com outro fornecedor;
- migrar os dados para outra plataforma, inclusive em infraestrutura própria ou contratada à parte, a partir dos arquivos exportados na forma do item 4.9.6.

Os custos de transição são mitigados pelo próprio Termo de Referência: dados em formatos abertos, cópia do banco de dados e apoio à transição por 30 dias, sem custo adicional. Isso preserva a competitividade de qualquer contratação futura.

III.6 – Documentos do Pregão Eletrônico nº 003/2026

Não conhecido nesta via, com esclarecimentos. A impugnação do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 se destina a apontar irregularidade no edital impugnado. Os documentos do Pregão Eletrônico nº 003/2026 pertencem a outro processo, e o seu histórico não configura vício do Edital do Pregão Eletrônico nº 011/2026.

O Pregão Eletrônico nº 011/2026 é procedimento novo, com fase preparatória própria: Estudo Técnico Preliminar revisado, Termo de Referência consolidado, nova pesquisa de preços e parecer jurídico. A conformidade do certame deve ser aferida por esses documentos, e não pela comparação com o edital anterior.

O direito de acesso está assegurado. A impugnante pode requerer cópia dos atos do Pregão Eletrônico nº 003/2026 pelo Serviço de Informação ao Cidadão do Município, na forma da Lei nº 12.527/2011. O Estudo Técnico Preliminar do Pregão Eletrônico nº 011/2026 integra os autos deste processo, está disponível para vista e é divulgado com esta decisão.

III.7 – Suspensão, republicação e reabertura de prazos

Acolhido. A complementação da pesquisa de preços (item III.2) pode alterar os preços máximos e, portanto, a formulação das propostas. Por isso, o certame foi suspenso por prazo indeterminado, conforme aviso publicado, e o Edital será republicado nos mesmos meios da divulgação original, com nova data para a sessão pública e reabertura integral dos prazos (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021).

As propostas eventualmente cadastradas poderão ser retiradas ou ajustadas após a republicação. Novos pedidos de esclarecimento e impugnações poderão ser apresentados no prazo do Edital republicado.

IV – DECISÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 7 do Edital, decide-se:

1. **Conhecer** da impugnação, por tempestiva e apresentada por parte legítima.
2. **Acolher** o pedido relativo à pesquisa de preços (item III.2), com a complementação da pesquisa e a correção dos itens 1.3 a 1.3.5 do Termo de Referência.
3. **Acolher** o pedido de republicação com reabertura de prazos e **confirmar a suspensão** do certame, por prazo indeterminado, conforme aviso publicado (item III.7).
4. **Indeferir** os demais pedidos, com os esclarecimentos dos itens III.1 e III.3 a III.6, que serão mantidos no Edital republicado.

5. **Publicar** com o Edital republicado o novo mapa comparativo de preços e o Estudo Técnico Preliminar.
6. **Dar ciência** à impugnante e divulgar esta decisão no sistema eletrônico, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio oficial do Município.

Passira/PE, 17 de novembro de 2026.

Eduardo Manoel da Cruz
Pregoeiro