Peça redigida e pronta para protocolo até 15/10/2026, pela plataforma, por e-mail à Secretaria gestora e por protocolo físico

À PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE GUARATINGUETÁ

Comissão de Contratação (Portaria Geral nº 14.366, de 27 de maio de 2025) e Autoridade Superior competente (item 8.1, "b", do Edital)

Seção de Licitações, Rua Aluísio José de Castro, nº 147, Chácara Selles, Guaratinguetá, SP

Protocolo pela plataforma www.licitacoesguaratingueta.com.br, por e-mail (segmobi@guaratingueta.sp.gov.br) e por meio físico

Ref.: Concorrência Eletrônica nº 010/2026, Edital nº 127/2026. Processo Interno nº 9316/2026, Processo de Compras nº 390/2026. Impugnação ao edital.

CRISTINA CARLONI MATIAS FERNANDES, brasileira, divorciada, advogada, portadora da cédula de identidade RG nº 30.257.516-9 inscrita no CPF/MF sob o nº 306.963.868-60, residente e domiciliada na Av. Dr. Martin Luther King 2457 – apto 44 A – Vila São Francisco – Osasco – SP – CEP: 06030-016, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e no item 30.1 do Edital, apresentar IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, posto que o instrumento convocatório encontra-se em desacordo com as normas de regência do certame e com os princípios gerais do Direito Administrativo, conforme os motivos de fato e de direito a seguir aduzidos.

I. DO EDITAL DE LICITAÇÃO

O edital ora impugnado tem por objeto a "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO CONTINUADA DE SERVIÇOS INTEGRADOS DE CIDADE INTELIGENTE E SUSTENTÁVEL (SMART AND SUSTAINABLE CITY AS A SERVICE – SSCAAS) NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ/SP", para atender à Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, na modalidade concorrência eletrônica, pelo critério de menor preço global, modo de disputa aberto, com vigência contratual de 60 meses (8 de implantação e 52 de operação) e valor estimado de R$ 81.302.714,58 (item 3.5 do Edital e Tabela 12-A do Anexo III).

O objeto reúne, em lote único, oito módulos de mercados distintos: rede metropolitana de dados em fibra óptica, a ser projetada, construída e operada pela contratada, com conectividade a todos os prédios públicos da Tabela 1-A do Anexo I-A e a todos os pontos de câmeras e de Wi-Fi; centro de gestão integrada com doze painéis de videowall, doze estações de trabalho, mobiliário e equipe de operação; videomonitoramento urbano com 829 câmeras de cinco tipos, 94 kits de ponto de coleta em vias com 51 postes, 72 kits em próprios públicos, gravadores, servidores, VMS e plataforma de leitura de placas; Wi-Fi público em 27 localidades; infraestrutura em nuvem com firewall de próxima geração, WAF, antivírus, backup e recuperação de desastres; plataforma de governança baseada em dados; plataforma de interoperabilidade com sistemas legados; e sustentação com NOC e SOC em regime 24x7, além de banco de 2.000 horas técnicas anuais.

O Edital foi assinado em 01/10/2026 e divulgado em 02/10/2026. O recebimento das propostas encerra-se às 08h59 de 20/10/2026 e a disputa inicia-se às 09h00 do mesmo dia.

Conforme se detalhará, o instrumento contém vícios técnicos e jurídicos que não se amoldam à sistemática da Lei de Licitações e aos princípios de Direito e que, por isso, devem ser corrigidos. Desde já se pugna pelo acolhimento da presente impugnação para que sejam retificados os termos do Edital e de seus anexos quanto aos aspectos abaixo detalhados, com republicação e devolução integral do prazo legal.

II. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

O recebimento das propostas encerra-se às 08h59 de 20/10/2026. O art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, e o item 30.1 do Edital reproduz esse prazo, de modo que o termo final é 15/10/2026, quinta-feira. Protocolada a presente em _____ de outubro de 2026, é tempestiva.

O item 30.1 indica como canal exclusivo "o endereço eletrônico https://www.guaratingueta.com.br", que não é o domínio oficial da Prefeitura nem a plataforma do certame, matéria tratada no capítulo XII. Por isso, a presente é protocolada simultaneamente pela plataforma www.licitacoesguaratingueta.com.br, por e-mail à Secretaria gestora e por meio físico, requerendo-se o seu conhecimento por qualquer dessas vias.

A impugnante é pessoa jurídica com objeto social pertinente e compatível com o objeto licitado e tem interesse em participar do certame, sendo parte legítima nos termos do próprio art. 164, que confere legitimidade a qualquer pessoa.

III. DAS PREMISSAS

A Constituição Federal, ao tratar da licitação, dispõe no art. 37, XXI, que as contratações serão precedidas de "processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

O art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021 impõe a observância, entre outros, dos princípios da legalidade, da publicidade, da igualdade, do planejamento, da transparência, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade. O art. 9º, inciso I, do mesmo diploma veda ao agente público "admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório" e "c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato". O art. 18 erige o planejamento em fase estruturante da contratação, e o art. 41 limita a indicação de marca às hipóteses que enumera. O edital é a lei interna da licitação e vincula tanto os licitantes quanto a Administração que o expediu; por isso deve ser completo, claro, tecnicamente consistente e conter todas as informações imprescindíveis à formulação da proposta e à instrução da habilitação.

O entendimento é pacífico no Tribunal de Contas da União:

"A redação dos editais deve ser clara e objetiva, de forma a evitar erros ou contradições que dificultem seu entendimento, levem a interpretações equivocadas ou dificultem a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas."

TCU, Acórdão 2441/2017, Plenário

"Especificação de forma imprecisa do objeto da licitação, a ponto de comprometer a respectiva identificação pelos potenciais interessados, constitui irregularidade que pode ensejar a anulação do certame, prejudicando os princípios da publicidade e da competitividade."

TCU, Acórdão 1823/2017, Plenário

No mesmo sentido a Súmula nº 177 do Tribunal de Contas da União:

"A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da

publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

Súmula TCU nº 177

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por sua vez, tem examinado em 2025 e 2026 uma sucessão de certames municipais de "cidade inteligente como serviço", com objeto, modalidade, prazo e vulto semelhantes ao presente, e neles determinou a republicação com reabertura de prazos por planejamento insuficiente, orçamento sem memória de cálculo, qualificação técnica confusa, garantia de proposta sobre base indevida e certificações restritivas (TCE-SP, TC-009386.989.25-5 e apensos, Concorrência Eletrônica nº 003/SGAF/2025 do Município de São José dos Campos, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 24/09/2025; TC-001089.989.26-3, Concorrência Pública Eletrônica nº 021/2025 do Município de Pindamonhangaba, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 29/04/2026). Os dois certames são, precisamente, as referências "de elevada aderência técnica" que o Estudo Técnico Preliminar deste procedimento (item 6.2, incisos I e II) tomou por base.

Expostas tais premissas, passa-se à análise dos pontos que comprometem a fiel interpretação do Edital.

IV. DO PRAZO DE PUBLICIDADE INFERIOR À METADE DO LEGAL PARA OBJETO QUE O PRÓPRIO TERMO DE REFERÊNCIA CLASSIFICA COMO SERVIÇO ESPECIAL DE ENGENHARIA

Dispõe o preâmbulo do Edital:

"A PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE GUARATINGUETÁ torna público que realizará licitação na modalidade CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 010/2026, na forma ELETRÔNICA, com critério de julgamento do tipo MENOR PREÇO GLOBAL [...]. Cadastramento das propostas: Das 12h00min do dia 02/10/2026 até às 08h59min do dia 20/10/2026."

Dispõe o item 2 do Termo de Referência (Anexo I), sob a rubrica "Classificação do objeto quanto à heterogeneidade ou complexidade":

"O objeto da contratação tem a natureza de serviços especiais de engenharia, considerando tratar-se da implantação de rede metropolitana de fibra óptica de alta performance, que exige soluções tecnológicas avançadas, integração de sistemas digitais, customização e elevado grau de complexidade técnica, conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar."

E o item 8 do mesmo Termo de Referência:

"Os serviços possuem natureza técnica especializada e elevada complexidade, exigindo integração entre infraestrutura física, plataformas digitais e operação continuada, caracterizando-se como solução tecnológica de execução continuada, razão pela qual a contratação se dará por concorrência eletrônica, sob o regime de empreitada por preço global."

Dispõe o art. 55 da Lei Federal nº 14.133/2021:

"Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de: [...] II - no caso de serviços e obras: a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia; b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia; [...] § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua

divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas."

a) A classificação é da própria Administração e vincula o prazo

Não se trata de divergência de interpretação. A Administração classificou o objeto, no documento que fundamenta o Edital e o integra como Anexo I, como "serviços especiais de engenharia", e a classificação é coerente com o restante do instrumento: o item 2 do Termo de Referência define a contratação como "serviços de engenharia para implantação de rede metropolitana de fibra óptica"; o item 17.5.2 do Edital exige registro no CREA e responsável técnico engenheiro eletricista; o Anexo I-C exige memorial elétrico "acompanhado de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) emitida por Engenheiro Eletricista" (item 3.1.6.16.3) e postes metálicos de aço conforme ABNT NBR 14744 com desenho técnico para aprovação (itens 3.1.6.19 e 3.1.6.20); e a modalidade escolhida, a concorrência, é a que o inciso XXXVIII do art. 6º reserva a "bens e serviços especiais e [...] obras e serviços comuns e especiais de engenharia". Para serviços especiais de engenharia, o prazo mínimo entre a divulgação e a apresentação das propostas é de 25 dias úteis (art. 55, II, "b"). O Edital foi divulgado em 02/10/2026 e as propostas serão recebidas até 20/10/2026: entre uma data e outra há dez dias úteis completos (05, 06, 07, 08, 09, 13, 14, 15, 16 e 19 de outubro, excluído o feriado nacional de 12 de outubro). O prazo concedido é inferior à metade do legal.

b) O prazo é materialmente insuficiente

A insuficiência não é apenas aritmética. O instrumento compõe-se de dezesseis arquivos; o Termo de Referência (64 páginas) e os Anexos I-A, I-B e I-C (168 páginas) foram disponibilizados como imagens digitalizadas, sem texto pesquisável; o Anexo III, que contém a planilha de formação de preços, e o Anexo IV, que contém o cronograma, trazem tabelas em orientação paisagem; o Anexo VI contém 117 pontos de verificação de prova de conceito que cobrem os oito módulos; e a formação da proposta exige, como se demonstrará nos capítulos V e IX, que o licitante projete a rede óptica e dimensione o Wi-Fi por conta própria e precifique sessenta meses de locação de centenas de itens. Em dez dias úteis, o licitante deve ler e interpretar o conjunto, obter cotações de fabricantes para equipamentos especificados por dimensões e peso (capítulo VI), identificar e negociar com Data Center que atenda a seis certificações e a conexão direta com PTT Metro (capítulo VII), estruturar consórcio ou subcontratação para as cinco parcelas de qualificação técnica cumulativa (capítulo VIII), contratar garantia de proposta de R$ 813.027,15 (capítulo X) e, ainda, formular esclarecimentos e impugnações até 15/10/2026. O prazo legal de 25 dias úteis existe exatamente para objetos desse porte.

"[...] Tal prazo deverá ser necessário e adequado à elaboração das propostas, podendo ser superior ou inferior ao prazo anteriormente fixado no edital, não podendo, em qualquer hipótese, ser inferior aos mínimos previstos [em lei]."

TCU, Acórdão 1284/2007, Plenário

c) Se o serviço fosse comum, a modalidade seria o pregão

A alternativa não socorre o instrumento. Se a Administração viesse a sustentar, em resposta a esta impugnação, que o objeto é serviço comum, com padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos por especificações usuais de mercado (art. 6º, XIII), a modalidade obrigatória seria o pregão (art. 6º, XLI, e art. 29), e a adoção da concorrência seria vício de origem, além de contradizer o Termo de Referência. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo anulou, em julho de 2026, concorrência eletrônica do Município de Porto Feliz para software de gestão como serviço, por entender que "MODALIDADE LICITATÓRIA INADEQUADA. SERVIÇO COMUM. PREGÃO OBRIGATÓRIO", que a "adoção de modalidade licitatória inadequada constitui vício insanável" e que "compromete a validade de todo o

procedimento desde a sua origem" (TCE-SP, TC-009074.989.26-0, TC-009131.989.26-1 e TC-009276.989.26-6, Concorrência nº 02/2026 do Município de Porto Feliz, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 15/07/2026). O Tribunal de Contas da União, no mesmo sentido:

"É irregular a adoção injustificada da modalidade concorrência em detrimento do pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia, a exemplo da contratação conjunta de serviços de conservação e manutenção de infraestrutura predial (facilities), uma vez que pode resultar na prática de ato de gestão antieconômico."

TCU, Acórdão 1534/2020, Plenário

Em qualquer das duas hipóteses, portanto, o instrumento é inválido: ou o prazo é ilegal, ou a modalidade o é. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já determinou a órgão municipal que readequasse "o prazo de publicidade à modalidade licitatória a ser adotada", em certame em que o Ministério Público de Contas apontou a inobservância do "prazo de publicidade a que se refere o art. 55, II, 'b', da Lei 14.133/21 (25 dias úteis)" (TCE-SP, TC-022081.989.24-6, Pregão Eletrônico nº 12/2024 do Município de Elias Fausto, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 04/12/2024), e julgou irregular, sem "espaço para relevar o apontamento", a "concessão de prazo menor do que os 10 dias úteis exigidos para a apresentação das propostas" (TCE-SP, TC-001267.989.26 e TC-007926.989.26, Pregão Eletrônico nº 45/2025 do Município de Ouro Verde, Cons. Subst. Valdenir Polizeli, sessão de 18/08/2026).

Impõe-se a republicação do Edital com prazo mínimo de 25 dias úteis entre a nova divulgação, com todos os anexos em formato pesquisável, e o recebimento das propostas.

V. DA REDE METROPOLITANA DE FIBRA ÓPTICA LICITADA SEM PROJETO, SEM EXTENSÃO, SEM ROTAS E SEM QUANTITATIVOS, E DO WI-FI PÚBLICO CUJA QUANTIDADE DE PONTOS DE ACESSO É DEFINIDA PELA CONTRATADA

Dispõem os itens 1.1.14, 1.1.15, 1.1.21.1 e 1.1.22 do Anexo I-A (Módulo 1):

"1.1.14. A CONTRATADA deverá realizar levantamento técnico de campo completo e suficiente à elaboração do Projeto Executivo da Rede Metropolitana de Dados, contemplando, no mínimo, o mapeamento georreferenciado das rotas, vias, bairros, regiões, pontos de derivação, travessias, pontos de atendimento, elementos de infraestrutura existente, restrições de implantação, interferências, necessidades de adequação e demais informações indispensáveis à execução do objeto. 1.1.15. O Projeto Executivo deverá indicar, de forma clara e auditável, todos os trechos de backbone, derivações, extensões, pontos terminais, elementos passivos e ativos da rede [...]. 1.1.21.1. A Rede Metropolitana de Dados deverá adotar topologia tecnicamente compatível com a capilaridade territorial do Município [...], podendo a CONTRATADA propor arquitetura híbrida, distribuída, segmentada ou outra solução equivalente ou superior [...]. 1.1.22. [...] A CONTRATADA deverá elaborar e submeter à aprovação da CONTRATANTE, previamente à implantação física da rede, o Projeto Executivo completo da Rede Metropolitana de Dados [...]. O Projeto Executivo deverá conter, no mínimo: [...] 1.1.22.3. Mapas, rotas e arquivos georreferenciados [...] 1.1.22.5. Orçamento óptico da rede, com memória de cálculo de atenuações, perdas e margens técnicas; [...]"

E os itens 4.1.15, 4.1.15.11 e 4.1.15.13 do Anexo I-D (Módulo 4):

"4.1.15. [...] A definição do quantitativo final de pontos de acesso, por localidade, deverá ser apresentada pela CONTRATADA no Projeto Executivo da Rede Wi-Fi Pública, com base em estudo técnico específico de radiofrequência, cobertura, capacidade e desempenho [...]. 4.1.15.11. A TABELA 8 define as localidades mínimas obrigatórias a serem contempladas pela solução, cabendo à CONTRATADA dimensionar e

implantar, sem ônus adicional para a CONTRATANTE, todos os pontos de acesso, equipamentos, acessórios, materiais e serviços necessários [...]. 4.1.15.13. Não será admitido pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, aditivo quantitativo ou cobrança adicional decorrente de erro, omissão, insuficiência ou inadequação do dimensionamento técnico realizado pela própria CONTRATADA [...]."

Dispõe a Lei Federal nº 14.133/2021:

"Art. 6º [...] XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...] f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei; [...]"

"Art. 46. [...] § 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei."

"Art. 18. [...] § 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos."

a) Serviço especial de engenharia sem projeto básico nem executivo

O Termo de Referência classifica o objeto como "serviços especiais de engenharia" cujo núcleo é "a implantação de rede metropolitana de fibra óptica de alta performance" (capítulo IV). Para obras e serviços de engenharia, a Lei exige projeto executivo (art. 46, § 1º), e a única dispensa que admite, a do § 3º do art. 18, aplica-se a "obras e serviços comuns de engenharia", que não é a hipótese declarada. O regime eleito, "empreitada por preço global" (item 23.1 do Edital e item 8 do Termo de Referência), é um dos que o art. 6º, XXV, "f", submete a "orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados". Nada disso existe. O Anexo I-A não informa a extensão da rede em quilômetros, as rotas, a quantidade de postes a compartilhar, as travessias, os pontos de derivação nem a infraestrutura existente: transfere à contratada o "levantamento técnico de campo", o "mapeamento georreferenciado das rotas", a "topologia", o "orçamento óptico" e o "Projeto Executivo completo", que só serão conhecidos após a contratação. O Anexo IV confirma que a primeira entrega do Módulo 1 é a "Apresentação do KMZ: rotas dos cabos de fibra óptica do backbone; [...] de deriva da fibra; [...] de extensão de deriva; rota dos cabos de atendimento final; caderno de sinal óptico" (Tabela 10, marco 1), isto é, o projeto é produto do contrato, não premissa da licitação. O Anexo III remunera a rede por duas linhas indivisíveis: "Disponibilização da infraestrutura de rede metropolitana de dados com link de dados" (IMP-1, R$ 401.149,00 por mês durante 8 meses, R$ 3.209.192,00) e "Infraestrutura de backbone metropolitano de dados com todos os enlaces necessários" (LC-1, unidade "Serviço", quantidade 1, 52 meses).

A consequência é dupla. Primeiro, o licitante não tem como formar o preço de uma rede cuja extensão desconhece: a diferença entre 150 e 300 quilômetros de cabo óptico, entre 1.000 e 3.000 postes compartilhados e entre atendimento aéreo e subterrâneo é de milhões de reais, e cada licitante estimará como puder, de modo que as propostas não serão comparáveis entre si nem com o orçamento. Segundo, a Administração não tem como aferir a exequibilidade (art. 59, § 4º) nem a aceitabilidade de propostas cujo objeto físico ela própria não dimensionou. A exigência de que o licitante declare "conhecimento pleno das

condições e peculiaridades da contratação" (item 5 do Termo de Referência, visita facultativa) não supre o projeto: a visita informa condições do local, não o que a Administração quer que seja construído.

b) Quantidade de pontos de acesso Wi-Fi indeterminada

O mesmo vício atinge o Módulo 4. A Tabela 8 do Anexo I-D lista 27 localidades, entre as quais parques ecológicos municipais e praças de grande extensão, e o quantitativo de pontos de acesso "deverá ser apresentado pela CONTRATADA no Projeto Executivo", com todo o risco de insuficiência atribuído a ela e vedado qualquer reequilíbrio. O item 17.5.1 do Edital, contudo, trata "27 pontos de acesso" como a quantidade "prevista no TR", e o Anexo III remunera o módulo por linha única ("Locação da infraestrutura dos pontos de acesso da rede Wi-Fi Pública", quantidade 1, 52 meses), sem revelar quantos pontos de acesso foram considerados no preço estimado. Se o orçamento considerou um ponto por localidade e o edital exige "cobertura funcional" de parques e praças sem parâmetro objetivo (intensidade mínima de sinal, percentual de área, usuários simultâneos), o licitante que precificar um ponto por localidade vencerá o que precificar a cobertura real, e a execução será fonte de litígio. A quantidade do objeto é "uma das especificações mínimas e essenciais" (Súmula TCU nº 177) e a indeterminação quantitativa é vício de definição do objeto.

"A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes [...]."

Súmula TCU nº 177

"Especificação de forma imprecisa do objeto da licitação, a ponto de comprometer a respectiva identificação pelos potenciais interessados, constitui irregularidade que pode ensejar a anulação do certame, prejudicando os princípios da publicidade e da competitividade."

TCU, Acórdão 1823/2017, Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em concorrência de cidade inteligente como serviço do Município de Pindamonhangaba, referência expressa do Estudo Técnico Preliminar deste certame, censurou "QUANTITATIVOS E ESTIMATIVA DE CUSTOS DESPROVIDOS DE MEMÓRIA DE CÁLCULO RASTREÁVEL" e determinou a revisão integral do estudo técnico preliminar, do termo de referência e do edital (TCE-SP, TC-001089.989.26-3, Concorrência Pública Eletrônica nº 021/2025 do Município de Pindamonhangaba, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 29/04/2026); em pregão de cidade inteligente do Município de Santa Rita do Passa Quatro, apontou que a planilha não trazia "indicação das fontes utilizadas, data-base, nem quais itens foram cotados por pesquisa de mercado" (TCE-SP, TC-018560.989.25-3 e TC-018578.989.25-3, Pregão Eletrônico nº 050/2025 do Município de Santa Rita do Passa Quatro, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 04/02/2026); e, em infovia municipal do Município de Atibaia, determinou "a futura divulgação do orçamento estimativo com o detalhamento dos custos unitários" (TCE-SP, TC-009266.989.25-0, Pregão Eletrônico nº 043/2025 do Município de Atibaia, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 06/08/2025).

Impõe-se a elaboração e divulgação do projeto básico da rede metropolitana (rotas, extensão por tipo de lançamento, pontos de derivação, postes, travessias, infraestrutura existente e orçamento óptico de referência), com quantitativos e preços unitários de referência; a fixação, no Anexo I-D, da quantidade de pontos de acesso por localidade adotada na formação do preço, com critério objetivo de aceite de cobertura; e, mantida a atribuição do dimensionamento à contratada, a previsão de remuneração por unidade efetivamente implantada, com quantidade de referência e faixa de variação admitida.

VI. DAS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS COPIADAS DE CATÁLOGOS: DIMENSÕES, PESO, EMBALAGEM, CONSUMO, NOMES COMERCIAIS DE RECURSOS, ACESSÓRIOS "DA MESMA MARCA" E MARCAS NOMEADAS

Dispõem, entre outros, os seguintes itens dos Anexos I-B, I-C e I-D:

Anexo I-B, painel de videowall: "2.1.2.2.2.12. Deverá operar com fonte de alimentação AC 100-240 V, 50/60 Hz, consumo típico de 135 W e máximo de 155 W, com standby inferior a 0,5 W; 2.1.2.2.2.13. Deverá oferecer suporte padrão de eficiência energética classe G (UE); [...] 2.1.2.2.2.15. Deverá ter dimensões de 1078,4 x 608,4 x 120,8 mm e peso líquido de 19,5 kg (peso bruto = 28,1 kg)". Estação de trabalho: "2.1.2.5.1.2. Deverá possuir ao mínimo um processador Intel I7-11700K, e clocking de no mínimo 3.80GHz ou superior; [...] 2.1.2.5.1.6. Deverá vir acompanhado por Sistema Operacional Microsoft Windows 11 PRO". Switch de acesso: "2.1.2.7.5.15. Certificação Mínima: CE, EAC e ROHS".

Anexo I-C, câmera dome: "3.1.6.6.17. Deverá possuir estrutura com invólucro de metal e plástico, dimensões de 85,5 × Φ109 mm e peso líquido de 0,24 kg (0,37 kg embalado)". Câmera bullet facial: "3.1.6.7.1.10. [...] slot para microSD Card de até 512 GB (ou até 1 TB, conforme fonte); 3.1.6.7.1.11. Deverá ter interfaces Ethernet 10/100 Mbps (RJ-45) com suporte a PoE, ePoE [...]; 3.1.6.7.1.14. Deverá possuir dimensões aproximadas de 340 x 109 x 93 mm e peso de cerca de 1,5 kg". Câmera LPR: "3.1.6.8.2. Deverá utilizar um sensor CMOS starlight de 1/1.8" [...]; 3.1.6.8.3. Deverá possuir 4 LEDs infravermelhos (850 nm) com alcance ajustável de 23 m a 30 m [...]; 3.1.6.8.4. Deverá possuir lente motorizada varifocal de 10 a 50 mm com abertura máxima de F1.33-F1.5 e campo de visão horizontal de 9,4º-40,8º, vertical de 5,4º-22,9º, e diagonal de 10,7º-46,9º; [...] 3.1.6.8.18. Deverá possuir dimensões de 466,4 x 135,8 x 134,1 mm, peso líquido de 2,8 kg e suportes opcionais como base universal e bracket lateral". Câmera bullet de perímetro: "3.1.6.5.17. Deverá ser fornecida com garantia pelo fabricante (verificar no mercado local) e suporte técnico; 3.1.6.5.18. Deverá ser fornecida junto a câmera uma caixa de junção com nível de proteção ip66 da mesma marca que a câmera na mesma embalagem; 3.1.6.5.19. Deverá ser fornecida com um microSD Card de 32 GB já instalado dentro da câmera sendo da mesma marca". Mesa controladora: "3.1.6.13.5. Deverá utilizar processador dual-core com sistema operacional Embedded Linux 4.2.0". Switch PoE: "3.1.6.14.3. Deverá suportar os padrões de alimentação PoE IEEE 802.3af, 802.3at, Hi-PoE (portas 1 e 2) e IEEE 802.3bt, com até 90 W por porta nas portas laranja; [...] 3.1.6.14.5. Deverá incluir tecnologia PoE Watchdog [...]". Botão de pânico: "3.1.6.21.7. Deverá pesar aproximadamente 54 g; [...] 3.1.6.21.11. Deverá ser fornecido com embalagem com dimensões aproximadas de 88 mm x 36 mm x 88 mm".

Anexo I-D, ponto de acesso: "4.1.9.15. Deverá possuir controlador integrado capaz de gerenciar até 50 pontos de acesso locais; [...] 4.1.9.17. Deverá possuir plataforma de gerenciamento local (plataforma on-premise) para até 3.000 pontos de acesso; [...] 4.1.9.33. LEDs: 1 LED tricolor para status geral e 1 LED exclusivo para indicação de SFP; [...] 4.1.9.36. [...] Consumo máximo: 25 W; [...] 4.1.9.38. Aspectos físicos: Dimensões da unidade: 260 mm x 310 mm x 59 mm; Peso: 1,445 kg; [...] 4.1.9.40. Conformidade do equipamento: FCC, CE, RCM, IC". Rack externo: "4.1.8.6.5. Dimensões externas (A x L x P): 31,42 x 52,46 x 35,43 cm; 4.1.8.6.6. Dimensões internas (A x L x P): 25 x 50 x 31 cm". Plataforma de identidade: "4.1.14.12. O cadastro de novos usuários deve permitir a integração com as redes sociais Facebook, LinkedIn, Twitter e Gov BR [...]; 4.1.14.14. Deverá permitir a integração com Whatsapp [...]; 4.1.14.47. Deve permitir a integração dos dados das enquetes com a plataforma Microsoft Power Bi".

Dispõe o art. 41 da Lei Federal nº 14.133/2021:

"Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente: I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas

seguintes hipóteses: a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto; b) em razão da compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração; c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades da Administração; d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência; [...] III - vedar a contratação de marca ou produto, quando, mediante processo administrativo, restar comprovado que produtos adquiridos e utilizados anteriormente pela Administração não atendem a requisitos indispensáveis ao pleno adimplemento da obrigação contratual; [...]"

a) A especificação descreve produtos, não necessidades

Nenhuma necessidade da Administração é atendida pelo peso líquido e bruto de um painel, pelo peso de um botão de pânico ou pelas dimensões da sua embalagem, pela quantidade de LEDs de um ponto de acesso, pelo alcance "ajustável de 23 m a 30 m" de quatro LEDs de 850 nm, pela versão "4.2.0" do sistema embarcado de uma mesa controladora, pela cor "laranja" das portas de um switch, pela classe de eficiência energética da União Europeia ou pelo registro de conformidade "RCM" (Austrália) e "IC" (Canadá). Esses dados não medem desempenho; identificam, em conjunto, um modelo de um fabricante. A técnica de redação é reconhecível: a ficha técnica foi transcrita, inclusive onde o redator deixou anotações de trabalho ("ou até 1 TB, conforme fonte", "verificar no mercado local"), e as expressões "Smart H.265+", "ePoE", "SMD Plus", "SMD 3.0", "Auto Tracking 3.0", "sensor CMOS starlight", "Baseline 2.3" e "PoE Watchdog" são designações comerciais de recursos de um mesmo fabricante, não padrões técnicos abertos. A exigência de que o cartão de memória, a caixa de junção e o suporte de poste sejam "da mesma marca que a câmera na mesma embalagem", repetida para os cinco tipos de câmera (itens 3.1.6.4.29, 3.1.6.4.30, 3.1.6.5.18, 3.1.6.5.19, 3.1.6.6.21, 3.1.6.6.22, 3.1.6.7.1.17, 3.1.6.7.1.18, 3.1.6.8.21 e 3.1.6.8.22), não tem função técnica (um cartão microSD e uma caixa de junção são intercambiáveis) e só se explica pela reprodução do pacote comercial de um produto. Da mesma forma, a exigência simultânea de "controlador integrado capaz de gerenciar até 50 pontos de acesso", "plataforma de gerenciamento em nuvem [...] ilimitados" e "plataforma on-premise para até 3.000 pontos de acesso" descreve a arquitetura de licenciamento de uma linha de produtos, não a necessidade de gerir 27 localidades.

"A reprodução de especificações técnicas mínimas idênticas às de equipamento de informática de determinada marca, em edital de licitação visando à aquisição desse item, restringe o caráter competitivo do certame, viola o princípio da isonomia e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa."

TCU, Acórdão 2005/2012, Plenário

"Em licitações para locação de equipamentos, a ausência, nos estudos técnicos preliminares da contratação, da identificação de diversos modelos existentes no mercado que possam atender às especificações exigidas, bem como de justificativas para exigências restritivas à competitividade, afronta o art. 9º, inciso I, alínea a, da Lei 14.133/2021 e o art. 9º, § 2º, da IN Seges-ME 58/2022."

TCU, Acórdão 764/2025, Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em pregão de câmeras do Município de Campos do Jordão, assentou que especificação dessa natureza "configura uma forma indireta de direcionamento de marca" e que "evidencia-se patente desrespeito ao artigo 41 da Lei nº 14.133/21" (TCE-SP, TC-024886.989.24-3, Pregão Eletrônico nº 33/2024 do Município de Campos do Jordão, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 12/03/2025); em pregão de pontos de acesso Wi-Fi do Município de Louveira, considerou que a vinculação a relatório de consultoria "constitui espécie de reserva de mercado" (TCE-SP, TC-013488.989.24-5 e TC-013565.989.24-1, Pregão Eletrônico nº 51/2024 do Município de Louveira, Rel. Cons. Marco Aurélio

Bertaiolli, sessão de 06/11/2024); e, em Pindamonhangaba, censurou exigências que "deslocar o eixo da aptidão técnica para a vinculação comercial a determinados fabricantes" (TCE-SP, TC-001089.989.26-3, citado).

b) Marcas nomeadas sem a cláusula de equivalência

O instrumento nomeia, como requisito e sem a expressão "ou equivalente": "processador Intel I7-11700K" e "Microsoft Windows 11 PRO" (Anexo I-B, itens 2.1.2.5.1.2 e 2.1.2.5.1.6); navegador "Internet Explorer", descontinuado por seu fabricante em 2022 (Anexo I-C, item 3.1.6.6.15, Anexo I-E, item 5.1.7.35, e Anexo I-H, item 8.1.2.3); "Aplicativo de Mensagem Telegram" (Anexo I-H, itens 8.1.1.10, 8.1.1.27 e 8.1.2.8, e Anexo VI, pontos 96, 105 e 112); "Facebook, LinkedIn, Twitter", "Whatsapp", "Microsoft Active Directory" e "Microsoft Power Bi" (Anexo I-D, itens 4.1.14.12, 4.1.14.14, 4.1.14.15 e 4.1.14.47); relatório "Gartner Magic Quadrant" (Anexo I-A, item 1.1.20.9.2, e Anexo I-E, item 5.1.5); e a lista de plataformas de virtualização "Red Hat Virtualization (oVirt), Nutanix AHV, MV Oracle, Scale Computing HC3, [...] Virtuozzo Hybrid Infrastructure, Virtuozzo" (Anexo I-E, item 5.1.8.11.1), que reproduz a matriz de compatibilidade de um produto de backup e não um ambiente do Município, cuja infraestrutura de missão crítica (Tabela 9 do Anexo I-F) é composta por seis servidores Linux. Nenhuma dessas indicações vem acompanhada da justificativa formal que o art. 41, I, exige nem das expressões de equivalência.

c) A proposta deve conter marca, modelo e catálogos, mas o licitante não pode se identificar

Os itens 3.1.6.3, 3.1.6.4.31, 3.1.6.5.20, 3.1.6.6.23, 3.1.6.7.1.19, 3.1.6.9.4.25, 3.1.6.12.33, 3.1.6.13.21 e 3.1.6.14.18 do Anexo I-C e o item 2.1.2.5.1.19 do Anexo I-B exigem que, "junto a proposta de preço", sejam apresentados "as marcas, modelos e catálogos dos itens propostos [...] sob pena de desclassificação da proponente". Os itens 10.9 e 10.10 do Edital vedam, também sob pena de desclassificação, "qualquer identificação do licitante" na proposta. Catálogos de fabricante com marca e modelo identificam, no mínimo, a origem da solução e, em mercado concentrado, o próprio proponente. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo anulou desclassificação por identificação em caso em que o próprio edital exigia marca e ficha técnica na proposta, observando que "não é razoável concluir automaticamente que a simples presença desses dados significaria identificação indevida" e que fichas e laudos devem ser exigidos apenas do provisoriamente vencedor (TCE-SP, TC-023451.989.25-5, Pregão Eletrônico nº 075/2025 do Município de Bragança Paulista, Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessão de 18/03/2026).

Impõe-se a revisão integral dos Anexos I-B, I-C e I-D para suprimir dimensões, pesos, embalagens, consumo nominal, quantidade e cor de LEDs e portas, versões de sistema embarcado, certificações estrangeiras e demais características que não traduzam requisito funcional ou de desempenho, substituindo-as por faixas de desempenho; a supressão da exigência de acessórios "da mesma marca"; a substituição dos nomes comerciais de recursos por descrição funcional; a inclusão, em cada marca nomeada, da expressão "ou equivalente" com a justificativa do art. 41, I, ou sua supressão; a substituição da lista do item 5.1.8.11.1 pela compatibilidade com o ambiente de virtualização ofertado; a exclusão do Internet Explorer; e o deslocamento da apresentação de marcas, modelos e catálogos para a fase posterior aos lances, exigida apenas do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar.

VII. DO MÓDULO 5: DATA CENTER COM ESTRUTURA FÍSICA PRÓPRIA, SISTEMA AUTÔNOMO, CONEXÃO DIRETA COM PTT METRO, AMBIENTE HIPERCONVERGENTE, SEIS DE NOVE CERTIFICAÇÕES NA DATA DA PROPOSTA E FIREWALL DO "GARTNER MAGIC QUADRANT"

Dispõem os itens 5.1.1.1.1 a 5.1.1.1.5 e 5.1.5 do Anexo I-E (Módulo 5) e o item 7 do Termo de Referência:

"5.1.1.1.1. O Data Center deve estar localizado em território brasileiro, e que permita vistoria para fins de diligência pela equipe técnica da Administração caso seja necessário; 5.1.1.1.2. A CONTRATADA deve permitir acesso ao Data Center por parte dos funcionários da Administração, em caso de diligências e verificação do atendimento e manutenção dos requisitos desta especificação; 5.1.1.1.3. O Data Center deve ter estrutura física própria dedicada aos serviços de hospedagem de modo a garantir um ambiente seguro e com acesso controlado. 5.1.1.1.4. Deve ser AS (Autonomous System) e possuir conexão direta com um PTT Metro; 5.1.1.1.5. A Solução ofertada deve estar hospedada em ambiente hiper convergente, que consiste na integração de quatro componentes de software: sendo elas a virtualização de armazenamento, processamento, redes e recursos de gerenciamento. [...]"

"5.1.5. [...] O Data Center deverá possuir sistema de Firewall dedicado (com administração autônoma e independente) em alta disponibilidade na borda. Deve conter recursos que atendam a classificação de NGFW (Next- Generation Firewall), estar no Gartner Magic Quadrant para fire walls de rede e atender ao mínimo as características abaixo: [...]"

"O Data Center da Contratada deverá possuir, durante toda a vigência contratual e na data de apresentação da proposta, no mínimo seis (6) das seguintes certificações ou relatórios de auditoria válidos: ISO/IEC 20000-1 [...]; ISO/IEC 22301 [...]; ISO/IEC 27001 [...]; ISO 9001 [...]; PCI DSS v4.0 - Padrão de Segurança de Dados da Indústria de Cartões de Pagamento; SOC 1 Type II - Relatório de controles internos sobre demonstrações financeiras; SOC 2 Type II [...]; Uptime Institute Tier Design (Project) - Certificação do projeto arquitetônico; Uptime Institute Tier Facility (Construction) - Certificação da construção e comissionamento."

a) O conjunto descreve um tipo de fornecedor, não um nível de serviço

O que importa ao Município é a disponibilidade, a latência, a capacidade, a segurança, o RPO e o RTO da hospedagem, parâmetros que o próprio Módulo 5 já define (itens 5.1.12.4 e 5.1.12.5) e que o Termo de Referência mede por indicadores (disponibilidade mínima de 99,5% mensal, Tabela 14). As exigências transcritas não medem nada disso: definem quem pode hospedar. "Estrutura física própria", "vistoria" e "acesso ao Data Center por parte dos funcionários da Administração" excluem os provedores de nuvem pública de mercado, que não franqueiam visitas nem revelam arquitetura interna; "AS (Autonomous System)" e "conexão direta com um PTT Metro" exigem que o hospedeiro seja, ele próprio, um sistema autônomo registrado com presença em ponto de troca de tráfego, condição de operador de telecomunicações e não de provedor de hospedagem; "ambiente hiper convergente" prescreve a arquitetura interna do fornecedor; e as certificações "Uptime Institute Tier Design" e "Tier Facility", que certificam o projeto arquitetônico e a construção do prédio, "PCI DSS v4.0", padrão da indústria de cartões de pagamento, e "SOC 1 Type II", relatório sobre controles de demonstrações financeiras, não guardam relação com a hospedagem de um sistema de videomonitoramento e de painéis de indicadores municipais. A exigência de que seis das nove existam "na data de apresentação da proposta" converte critério de execução em requisito de participação, e o cruzamento com os itens 10.2.1.3 e 10.2.1.4 do Edital, que exigem na proposta o endereço do Data Center e o número do sistema autônomo "apresentando documentação oficial do registro", torna a identificação do hospedeiro, e por consequência do licitante, parte da proposta sigilosa. O número de Data Centers no país que reúnem simultaneamente estrutura própria, sistema autônomo, conexão direta com PTT Metro, ambiente hiperconvergente e seis das nove certificações é reduzidíssimo, e o instrumento não contém estudo de mercado que o demonstre.

"É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir

a qualidade e o desempenho do objeto a ser contratado, pois configura prática excessivamente restritiva ao caráter competitivo da licitação, em desrespeito ao art. 9º, inciso I, alínea a, da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 1092/2026, Plenário

A Súmula nº 17 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo veda exigir dos licitantes "certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei".

O Tribunal de Contas da União deu ciência a entidade de irregularidade na "ausência de análise de mercado, nos instrumentos de planejamento do certame, para verificar se as exigências de qualificação técnica das licitantes de experiência anterior baseada em processos de certificações ISO 20000 e ISO 37001 restringiam desproporcionalmente e injustificadamente a competitividade" e na "ausência de justificativa fundamentada para as exigências de que os todos os serviços da nuvem pública sejam executados em território brasileiro" (TCU, Acórdão 4474/2025, Primeira Câmara, itens 1.7.1.1 e 1.7.1.3). O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em concorrência de cidade inteligente como serviço do Município de São José dos Campos, referência do Estudo Técnico Preliminar deste certame, censurou certificações restritivas e determinou a reformulação do instrumento (TCE-SP, TC-009386.989.25-5, citado).

b) Gartner Magic Quadrant

Exigir que o firewall "esteja no Gartner Magic Quadrant" (Anexo I-E, item 5.1.5, repetido no Anexo I-A, item 1.1.20.9.2) é condicionar a aceitação do produto a relatório comercial de empresa privada estrangeira, que não abrange todos os fabricantes qualificados, muda a cada edição e adota critérios de mercado e não de desempenho. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou procedente representação contra pregão de switches da Fundação para o Desenvolvimento da Educação porque o "relatório da GARTNER está sendo usado como um processo de pré-qualificação dos fabricantes" e "a inclusão de empresas no citado relatório é uma discricionariedade da entidade privada" (TCE-SP, TC-012950.989.24-4, Pregão Eletrônico nº 57/00009/23/05 da FDE, Rel. Cons. Robson Marinho, sessão de 14/08/2024), e, em Louveira, considerou que a cláusula "o fabricante do produto indicado deve estar listado no relatório do Gartner" "constitui espécie de reserva de mercado" para os "gigantes globais" de tecnologia (TCE-SP, TC-013488.989.24-5, citado). O Tribunal de Contas da União deu ciência de irregularidade na "exigência, sem amparo legal, de que o provedor de nuvem ofertado pelo licitante figure no quadrante mágico do Gartner, relatório que não abarca todos os prestadores qualificados, possui avaliações realizadas por terceiros não auditáveis pelo poder público e conta com critérios predominantemente comerciais" (TCU, Acórdão 4474/2025, Primeira Câmara, item 1.7.1.4).

c) Subcontratação vedada para o que só terceiro pode entregar

A cláusula 8.1 da minuta veda "a subcontratação total ou da parcela principal da obrigação" e só admite subcontratar, até 30% e mediante autorização, "serviços (implantação e manutenção) de conectividade, telecomunicações e imagens". A hospedagem em Data Center de terceiro não está entre as parcelas subcontratáveis. Lida literalmente, a combinação exige que o licitante seja, ele próprio, o operador de um Data Center com sistema autônomo, PTT Metro e seis certificações, e também o construtor da rede de fibra, o integrador das 829 câmeras, o provedor do Wi-Fi e o desenvolvedor das plataformas de dados. Não existe esse fornecedor; existe o fornecedor que, por já ter os arranjos comerciais necessários, sabe que a cláusula não será aplicada contra ele.

Impõe-se a supressão das exigências de estrutura física própria, sistema autônomo, conexão direta com PTT Metro e ambiente hiperconvergente, substituídas por níveis de serviço objetivos; a redução das certificações à ISO/IEC 27001 ou equivalente (ou relatório SOC 2 Tipo II), exigida da contratada na contratação e durante a execução, e não "na data de apresentação da proposta"; a supressão da exigência do Gartner Magic

Quadrant; a admissão expressa de hospedagem em provedor de nuvem de terceiro, sem o limite de 30% e sem autorização caso a caso; e o deslocamento das informações dos itens 10.2.1.3 e 10.2.1.4 do Edital para a fase posterior aos lances.

VIII. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: CINCO PARCELAS CUMULATIVAS QUE REPRODUZEM O OBJETO, MOBILIÁRIO E VIDEOWALL COMO PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA, "274 PONTOS" SEM DEMONSTRAÇÃO, ATESTADOS VINCULADOS A DESCRITIVO ESPECÍFICO, REGISTRO NO CREA E ART EM IAAS

Dispõe o item 17.5.1 do Edital (reproduzido no item 15 do Termo de Referência):

"A LICITANTE deverá apresentar Atestado(s) de Capacidade Técnica [...] comprovando a execução de serviços compatíveis com o objeto desta contratação, abrangendo implantação, integração, operação e sustentação de soluções tecnológicas urbana de alta complexidade. Os atestados deverão comprovar, de forma objetiva e cumulativa, experiência mínima os seguintes itens: [1] Implantação e operação de sistema de videomonitoramento urbano inteligente, com câmeras IP integrada e fornecimento do sistema VMS: 94 pontos de coleta de imagem, 40%, 38 pontos de coleta de imagem, compatível com o descritivo técnico contido no Anexo-I-C; [2] Disponibilização e operação de rede metropolitana de dados em fibra óptica [...]: 274 pontos conectados, 40%, 108 Pontos conectados, compatível com o descritivo técnico contido no Anexo-I-A; [3] Implantação de Centro de Gestão Integrada/ Centro de Operações, com infraestrutura completa (Kit de Mobiliário, estações de trabalho, videowall e materiais miscelâneas): 12 painéis de videowall, 12 estações de trabalhos, kit de mobiliário, 50%, 6 painéis de videowall instalados, 6 estações de trabalho e kit de mobiliário compatível com descritivo técnico contido no Anexo-I-B; [4] Implantação e operação de rede Wi-Fi público em áreas abertas, com pontos de acesso externos: 27 Pontos de acesso, 50%, 13 pontos de acesso de Wi-Fi público compatível com o descritivo técnico contido no Anexo-I-D; [5] Implantação de Serviços de provimento de infraestrutura em nuvem, segurança cibernética, NOC e SOC: 01 Atestado Mínimo, 50%, 01 Atestado Compatível com descritivo técnico dos recursos contido no Anexo-I-E. A comprovação deverá estar de acordo com o estabelecido na Súmula 25 do TCE-SP [...]."

E o item 17.5.2:

"A proponente licitante deverá apresentar certidão de registro da empresa, bem como do(s) profissional(is) devidamente registrado(s) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA/CAU ou equivalente, sendo exigido profissional habilitado, como Engenheiro Eletricista ou Engenheiro/Tecnólogo em Redes de Computadores, ou áreas correlatas [...]. Deverá comprovar por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica – ART em serviços de arquitetura de redes, infraestrutura elétrica, sistema eletrônicos CFTV e IaaS (Infraestructure as a Service) [...]."

Dispõe o art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021:

"§ 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. [...] § 9º O edital poderá prever, para aspectos técnicos específicos, que a qualificação técnica seja demonstrada por meio de atestados relativos a potencial subcontratado, limitado a 25% (vinte e cinco por cento) do objeto a ser licitado [...]."

a) A cumulação das cinco parcelas reproduz o objeto e exclui quem não o tenha executado inteiro

A lei autoriza atestados das parcelas de maior relevância, não do objeto inteiro. O item 17.5.1 exige, "de forma objetiva e cumulativa", experiência em videomonitoramento, em rede metropolitana de fibra, em centro de operações com mobiliário, em Wi-Fi público e em nuvem com NOC e SOC: a soma das cinco parcelas é o objeto. O licitante que tenha implantado 500 câmeras e um centro de operações, mas nunca tenha lançado fibra, está fora; o provedor de fibra e Wi-Fi que nunca tenha fornecido videowall, também; o operador de nuvem com SOC, idem. Só permanece quem já tenha executado, em algum lugar, um contrato igual a este. A exigência não afere capacidade; descreve concorrentes.

"Em licitações por itens ou lotes, é irregular a exigência de qualificação técnico-operacional de forma cumulativa em razão da quantidade de itens ou lotes em que as licitantes se sagrarem vencedoras, sem proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado em cada item ou lote, por restringir a competitividade do certame e prejudicar a obtenção da proposta mais vantajosa, em afronta à Súmula TCU 263 e aos arts. 5º, 9º, inciso I, alínea a, e 67 da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 1002/2026, Plenário

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado."

Súmula TCU nº 263

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em concorrência do Município de Itupeva, julgou irregular a exigência de atestados que abrangiam "a totalidade dos serviços previstos no lote", por afronta à Súmula nº 30 (TCE-SP, TC-008330.989.25-2 e TC-008385.989.25-6, Concorrência nº 001/2025 do Município de Itupeva, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 02/07/2025), e, em pregão do Município de Suzano, considerou contraditória a exigência cumulativa de 50% do lote e 50% das parcelas de maior relevância, determinando a limitação às parcelas de maior relevância do § 1º do art. 67 (TCE-SP, TC-013884.989.25-2, Pregão Eletrônico nº 72/2025 do Município de Suzano, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 22/10/2025).

b) Mobiliário, estações de trabalho e videowall não são parcela de maior relevância técnica nem de valor significativo

A parcela 3 exige a comprovação de "6 painéis de videowall instalados, 6 estações de trabalho e kit de mobiliário". Na Tabela 12-A do Anexo III, os doze painéis (LC-2) somam R$ 1.321.769,28, os consoles (LC-3) R$ 984.782,32, as poltronas (LC-4) R$ 271.009,44 e as doze estações (LC-5) R$ 474.264,96: nenhum deles atinge, isoladamente, 4% de R$ 81.302.714,58 (R$ 3.252.108,58), e mobiliário de escritório e monitores não são parcela de relevância técnica de uma solução de cidade inteligente. A exigência não tem a demonstração do § 1º do art. 67, que o próprio item 17.5.1 invoca, e os autos não contêm o cálculo que a lei exige para nenhuma das cinco parcelas.

"É irregular a exigência de atestados de capacidade técnica sem a demonstração de que os serviços correspondentes constituem parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, por contrariar o disposto no art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 3388/2026, Primeira Câmara

O Tribunal de Contas da União deu ciência a entidade de que era irregular a "exigência de experiência das licitantes com serviços de migração de recursos computacionais e banco de dados, quando tais serviços tiveram baixa representatividade no total licitado" (TCU, Acórdão 4474/2025, Primeira Câmara, item 1.7.1.5).

c) "274 pontos conectados" e "ponto de coleta de imagem": quantidades sem demonstração e unidades sem definição

A parcela 2 toma por base "274 pontos conectados" que o Edital afirma estarem "previstos no TR". Nenhuma tabela do instrumento soma 274: a Tabela 1-A do Anexo I-A lista os prédios públicos, e os pontos de câmeras, de LPR e de Wi-Fi estão em tabelas do Anexo I-C e do Anexo I-D, sem consolidação. A parcela 1 toma por unidade o "ponto de coleta de imagem", que o Anexo III desdobra em 94 kits em vias e 72 kits em próprios públicos (itens 20 e 21 da Tabela 12) e que abriga 829 câmeras. O licitante não sabe se "ponto" é o kit, a câmera ou o endereço, nem como se chega a 274. Além disso, cada parcela deve ser "compatível com o descritivo técnico" dos Anexos I-A a I-E, isto é, com as especificações copiadas de catálogo do capítulo VI, o que converte a vinculação a fabricante em requisito de experiência anterior e contraria a Súmula nº 30 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo:

"Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens."

Súmula TCE-SP nº 30

"É irregular a exigência, para fins de qualificação técnico-operacional, de comprovação de aptidão para execução de serviços similares ou de complexidade equivalente à do objeto licitado (art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021) sem delimitação, de modo claro e verificável, das características mínimas e suficientes para o atendimento da exigência, por facultar avaliações discricionárias incompatíveis com os princípios da motivação e do julgamento objetivo (art. 5º da mencionada lei)."

TCU, Acórdão 1742/2026, Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em pregão de câmeras OCR do Município de Ibiúna, determinou a admissão de "serviços similares" e julgou que quantitativos acima do limite legal estavam "em descompasso com a Súmula nº 24 desta Corte" (TCE-SP, TC-015983.989.25-2, Pregão Eletrônico nº 13/2025 do Município de Ibiúna, Cons. Subst. Alexandre Sarquis, sessão de 22/10/2025). A referência do item 17.5.1 à "Súmula 25 do TCE-SP" é equivocada: essa súmula trata da comprovação de vínculo profissional, não de atestados.

d) Registro da empresa no CREA e ART em IaaS para objeto predominantemente de tecnologia da informação

O item 17.5.2 exige "certidão de registro da empresa" no CREA ou no CAU de todo licitante e ART "em serviços de [...] IaaS (Infraestructure as a Service)". Nuvem, governança de dados, interoperabilidade, sustentação, VMS e as plataformas de software dos demais módulos correspondem, na Tabela 12-A, a mais de R$ 35 milhões, e o provimento de infraestrutura como serviço não é atividade fiscalizada pelo sistema CONFEA/CREA: não existe ART de IaaS. A exigência exclui as empresas de tecnologia da informação que podem executar mais de 40% do objeto e condiciona a habilitação de todas a um conselho que não fiscaliza sua atividade básica.

"A exigência de registro ou inscrição na entidade profissional competente, para fins de comprovação de qualificação técnica (art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021), deve se limitar ao conselho que fiscalize a atividade básica ou o serviço preponderante da licitação, sob pena de restringir indevidamente a competitividade e impedir a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração."

TCU, Acórdão 788/2026, Plenário

"[...] A atividade básica desenvolvida pela empresa é o fator determinante para a obrigatoriedade do seu registro no respectivo conselho de fiscalização profissional, conforme o disposto no art. 1º da Lei 6.839/1980."

TCU, Acórdão 447/2014, Plenário

"[...] é irregular a exigência de que as empresas licitantes estejam registradas no Conselho Regional de Administração (CRA), uma vez que tal obrigatoriedade só se justifica quando o serviço a ser prestado se enquadra no escopo de fiscalização do conselho, nos termos do art. 67, inciso V, da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 284/2025, Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo decidiu, em abril de 2026, que "a exigência de registro em conselho profissional deve observar o serviço preponderante do objeto licitado", que os profissionais de tecnologia da informação exercem profissão "cuja profissão não se encontra ainda regulamentada" e que "documentos desta natureza devem ser exigidos apenas do licitante vencedor, para fins de contratação" (TCE-SP, TC-021250.989.25-8, Pregão Eletrônico nº 81/2025 do Município de Presidente Prudente, Rel. Cons. Marco Aurélio Bertaiolli, sessão de 15/04/2026); que as atividades de tecnologia da informação não se sujeitam "à fiscalização por órgão de classe" (TCE-SP, TC-015650.989.25-4, Pregão Presencial nº 01/2025 da Câmara Municipal de Conchas, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 15/10/2025); que "empresas desse segmento não têm suas atividades regulamentadas e fiscalizadas pelo CREA" e que "há, pois, clara irregularidade em se exigir atestados registrados no CREA" (TCE-SP, TC-022775.989.25-4, Pregão Eletrônico nº 42/2025 do SAAE de Sorocaba, Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira, sessão de 11/02/2026); e que a CAT "é documento privativo dos profissionais, conforme reconhecida jurisprudência desta Corte" (TCE-SP, TC-018560.989.25-3, Santa Rita do Passa Quatro, citado). Em videomonitoramento do Município de Matão, determinou que "o vínculo com o profissional deve ser deslocado para a etapa de contratação" e que a comprovação "poderá ser realizada por todos os meios admitidos pela Súmula nº 25" (TCE-SP, TC-000343.989.26-5 e TC-010389.989.26-0, Pregão Eletrônico nº 015/2025 do Município de Matão, Cons. Subst. Samy Wurman e Rel. Cons. Wagner de Campos Rosário, sessões de 25/03/2026 e 05/08/2026). A Súmula nº 49 do mesmo Tribunal dispõe que "o visto do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo - CREA/SP deve ser dirigido apenas ao vencedor do certame, como condição de assinatura do contrato".

Impõe-se a reformulação dos itens 17.5.1 e 17.5.2 para: (i) limitar os atestados às parcelas que, demonstradamente nos autos, atinjam 4% do valor estimado, sem cumulação que reproduza o objeto, admitindo-se a comprovação por qualquer consorciada ou por subcontratado (art. 67, § 9º); (ii) suprimir a parcela de mobiliário, estações de trabalho e videowall; (iii) demonstrar a origem dos "274 pontos conectados" e definir a unidade "ponto de coleta de imagem"; (iv) admitir atestados de serviços similares, na forma da Súmula nº 30, sem vinculação aos descritivos técnicos; (v) corrigir a referência à Súmula nº 25; (vi) restringir o registro no CREA e o responsável técnico à parcela de engenharia (rede de fibra e instalações elétricas) e à consorciada ou subcontratada que a executar; (vii) suprimir a ART em IaaS; e (viii) exigir a comprovação de vínculo e o visto do CREA/SP apenas do vencedor, para a contratação.

IX. DA GARANTIA DE PROPOSTA E DO CAPITAL SOCIAL CALCULADOS SOBRE SESSENTA MESES NO EDITAL E SOBRE DOZE MESES NO TERMO DE REFERÊNCIA, EXIGIDOS ANTES DA PROPOSTA E EM CONFLITO COM O SIGILO DA IDENTIDADE

Dispõem os itens 17.4.1 a 17.4.3 e a alínea "h" do item 17.3 do Edital:

"17.4.1. Será exigido no momento da apresentação da proposta inicial, a comprovação da prestação de garantia da proposta, como requisito de participação, nos termos do art.58 da Lei Federal nº 14.133/2021. 17.4.2. Será verificada, pela Comissão de Contratação, a apresentação da GARANTIA DE PROPOSTA, que deverá ser no valor que corresponde ao importe de 1% (um por cento) do valor estimado [...]. 17.4.3. Os licitantes que não apresentarem a GARANTIA DE PROPOSTA nas condições estabelecidas neste Edital serão desclassificados e estarão impedidos de prosseguir na licitação."

"h) Comprovação de Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido correspondente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor estimado da contratação."

E o item 15 do Termo de Referência:

"Comprovação da saúde financeira através do Capital Social integralizado ou Patrimônio Líquido de no mínimo 5% (cinco por cento) do valor total estimado, correspondente ao período de 12 (doze) meses."

Dispõe o art. 58 da Lei Federal nº 14.133/2021:

"Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação."

a) A base de cálculo é o valor de doze meses, como diz o próprio Termo de Referência

Trata-se de serviço continuado de 60 meses. A Súmula nº 37 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo dispõe:

"Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses."

Súmula TCE-SP nº 37

O Edital calcula ambos sobre o valor total: R$ 813.027,15 de garantia e R$ 4.065.135,73 de capital ou patrimônio líquido, cinco vezes o que a súmula admite, enquanto o Termo de Referência, que é o Anexo I do mesmo Edital, manda calcular o capital sobre "o período de 12 (doze) meses". A contradição entre o corpo do Edital e o seu Anexo I impede o licitante de saber se está ou não habilitado. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em concorrência de cidade inteligente como serviço do Município de São José dos Campos, de 60 meses e valor semelhante, determinou que a Administração "utilize o valor estimado anual da contratação como base de cálculo da garantia de proposta" (TCE-SP, TC-009386.989.25-5, citado); no SAAE de Sorocaba, determinou que "a garantia da proposta passe a ser fixada em 1% do valor estimado correspondente ao período de 12 meses" (TCE-SP, TC-022775.989.25-4, citado); e no Município de Itupeva assentou que os percentuais "devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses", sob a ementa "INDEVIDOS PARÂMETROS PARA DEMONSTRAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL MÍNIMO E GARANTIA DA PROPOSTA. AFRONTA À SÚMULA Nº 37" (TCE-SP, TC-008330.989.25-2, citado).

b) O momento e a forma de comprovação são incompatíveis com o sigilo da proposta

A lei admite a garantia "no momento da apresentação da proposta, como requisito de pré-habilitação". O Edital a exige "no momento da apresentação da proposta inicial", "como requisito de participação", com "desclassificação" do licitante que não a apresentar, e, ao mesmo tempo, veda "a identificação do licitante" na proposta "sob pena de desclassificação" (itens 10.9 e 10.10). Caução, seguro-garantia e fiança identificam o tomador; o depósito em dinheiro na conta do item 17.4.4 identifica o depositante. O licitante que cumpra o item 17.4.1 incorre nos itens 10.9 e 10.10; o que cumpra estes descumpre aquele. O Edital não prevê recebimento apartado, tarja ou qualquer mecanismo de conciliação. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo julgou "ilegal a exigência de apresentação do comprovante de garantia da proposta em momento anterior" ao previsto em lei (TCE-SP, TC-023613.989.23-5, Concorrência nº 020/23 do Município de Avaré, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessão de 06/03/2024) e considerou irregulares "cláusulas editalícias contraditórias e omissas acerca da garantia de proposta" (TCE-SP, TC-021278.989.24-9, Pregão Eletrônico nº 013/2024 do Município de Mongaguá, Rel. Cons. Antonio Roque Citadini, sessão de 04/12/2024). A Súmula nº 38 do mesmo Tribunal veda "a exigência antecipada do comprovante de recolhimento da garantia", que "deve ser apresentado somente com a documentação de habilitação".

c) A cumulação e a integralização não foram motivadas

Além da garantia de 1% e do capital ou patrimônio líquido de 5%, o Edital exige índice de liquidez geral igual ou superior a 1,00 e balanço dos dois últimos exercícios. A Súmula nº 27 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo admite a cumulação de caução e capital social "respeitados os limites previstos na lei de regência", e esses limites são, aqui, a Súmula nº 37 e a motivação. O Tribunal de Contas da União entende que "o edital de licitação não deve exigir garantia de proposta, para fins de qualificação econômico-financeira, cumulativamente com a obrigação de comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimos" (TCU, Acórdão 1265/2009, Plenário; no mesmo sentido, Acórdão 710/2018, Plenário), e, mesmo onde admite a cumulação, exige que "tais exigências [sejam] devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação" (TCU, Acórdão 2724/2025, Plenário). O Estudo Técnico Preliminar não contém essa motivação.

"É indevida a exigência, como condição de habilitação econômico-financeira, de capital social integralizado mínimo, por extrapolar o comando contido no art. 69, § 4º, da Lei 14.133/2021, o qual prevê tão somente a exigência de capital social mínimo ou de patrimônio líquido mínimo, além de restringir desnecessariamente a competitividade do certame."

TCU, Acórdão 610/2025, Plenário

Impõe-se a supressão da garantia de proposta ou, mantida, sua fixação em 1% do valor estimado para 12 meses, com comprovação junto aos documentos de habilitação ou por canal apartado que preserve o sigilo; a fixação do capital social ou patrimônio líquido em percentual do valor de 12 meses, como já consta do Termo de Referência, sem a exigência de integralização; e a motivação, nos autos, da cumulação dos requisitos econômico-financeiros.

X. DO ORÇAMENTO ESTIMADO: PESQUISA DIRETA COM TRÊS FORNECEDORES NÃO IDENTIFICADOS, REFERÊNCIAS TOMADAS DE CERTAMES CENSURADOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS, PLANILHA SEM FONTE POR ITEM, LOCAÇÕES MENSAIS QUE MULTIPLICAM O VALOR DO BEM E EQUIPE 24X7 INEXEQUÍVEL

Dispõem o item 3.4 do Edital e os itens 6.2 e 7.2 do Estudo Técnico Preliminar:

"3.4. Portanto, foi realizada pesquisa direta com 3 (três) fornecedores especializados no ramo de soluções integradas de Cidade Inteligente e Sustentável, mediante solicitação formal de cotação, com fundamento no art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021."

"Foram identificadas, entre outras, as seguintes referências de elevada aderência técnica: I. Concorrência Pública Eletrônica nº 021/2025, promovida pelo Município de Pindamonhangaba/SP [...] com valor estimado registrado pelo TCESP de R$ 168.222.009,36; II. Concorrência Eletrônica nº 003/SGAF/2025, promovida pelo Município de São José dos Campos/SP [...] com valor estimado de R$ 91.887.948,00; III. Pregão Eletrônico nº 90002/2026, promovido pelo Município de Cubatão/SP [...] com valor estimado de R$ 91.158.814,75; e IV. Contratação promovida pelo Município de São José dos Campos/SP, Processo nº 30.590/2026, [...] pelo prazo de 12 meses, no valor total de R$ 14.186.569,41. [...] A estimativa total desta contratação [...] deverá estar suportada pela Planilha Detalhada de Composição de Custos, contendo a identificação dos módulos, unidades de medida, quantitativos, preços unitários, prazo de execução, custo mensal e custo global, bem como a fonte utilizada para cada preço referencial. [...] Valores considerados inexequíveis, inconsistentes, excessivamente elevados ou tecnicamente não comparáveis foram desconsiderados somente mediante justificativa individualizada, registrada no Mapa Comparativo de Preços e na respectiva memória de cálculo."

Dispõe o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021:

"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços [...]; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo [...]; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; [...]"

a) Os fornecedores não são identificados, a fonte de cada preço não é indicada e o mapa comparativo não consta dos anexos

O inciso IV do § 1º do art. 23 condiciona a pesquisa direta à "justificativa da escolha desses fornecedores". O Edital e o Estudo Técnico Preliminar descrevem o perfil dos consultados em termos genéricos ("empresas com atuação nos segmentos de telecomunicações, engenharia aplicada, infraestrutura tecnológica e monitoramento de sistemas de segurança eletrônica"), mas não os identificam, não indicam a data das cotações e não explicam por que esses e não outros. O próprio Estudo Técnico Preliminar afirma que a planilha de custos conteria "a fonte utilizada para cada preço referencial" e que as exclusões de valores estariam "registradas no Mapa Comparativo de Preços"; o Anexo III, porém, limita-se a reproduzir a Tabela 12-A com 46 linhas de preço, sem fonte, sem cotação e sem mapa. O objeto compõe-se, em grande parte, de itens de catálogo (câmeras, switches, patch panels, racks, nobreaks, monitores, cadeiras, pontos de acesso, vCPU, GB de armazenamento, Mbps de link, horas técnicas) para os quais o painel de preços do PNCP e as

atas e contratos vigentes oferecem centenas de referências, parâmetros que a lei coloca em primeiro lugar e que foram ignorados.

"A pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma 'cesta de preços', e ainda sem justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeita os arts. 23, § 1º, inciso IV, e 82, § 5º, inciso I, da Lei 14.133/2021."

TCU, Acórdão 1712/2025, Plenário

"As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais."

TCU, Acórdão 1875/2021, Plenário

b) As referências externas são orçamentos de certames que o Tribunal de Contas do Estado mandou refazer

As "referências de elevada aderência técnica" dos incisos I a III não são preços contratados: são, como o próprio Estudo Técnico Preliminar reconhece, "orçamentos estimativos de procedimentos licitatórios". E dois deles foram objeto de exame prévio pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que determinou a revisão integral do planejamento e do orçamento: a Concorrência Pública Eletrônica nº 021/2025 de Pindamonhangaba, cujos "QUANTITATIVOS E ESTIMATIVA DE CUSTOS" foram considerados "DESPROVIDOS DE MEMÓRIA DE CÁLCULO RASTREÁVEL" (TCE-SP, TC-001089.989.26-3, citado), e a Concorrência Eletrônica nº 003/SGAF/2025 de São José dos Campos (TCE-SP, TC-009386.989.25-5, citado). Usar como "verificação externa da ordem de grandeza" orçamentos que o controle externo mandou refazer é validar o orçamento pelo que já se sabe inválido.

c) Os valores mensais de locação não guardam relação com o valor dos bens

A Tabela 12-A remunera os equipamentos por locação mensal durante 52 meses (fórmula VT = Q x 52 x VU, item 11.2.5.5 do Anexo III). Os valores unitários mensais estimados, multiplicados pelos 52 meses, produzem totais por unidade sem correspondência com qualquer referência pública de aquisição:

Item da Tabela 12-A	Valor mensal estimado	Total por unidade em 52 meses	Observação
LC-9, switch de acesso 24 portas (3 un.)	R$ 3.257,33	R$ 169.381,16	switch de acesso gerenciável de 24 portas é adquirido, em atas públicas vigentes, por valores entre R$ 7 mil e R$ 50 mil
LC-8, patch panel CAT6 24 portas (3 un.)	R$ 477,74	R$ 24.842,48	item de centenas de reais
LC-2, painel de videowall 49" (12 un.)	R$ 2.118,22	R$ 110.147,44	monitor profissional 24x7 adquirido por valores da ordem de R$ 8 mil a R$ 10 mil
LC-5, estação de trabalho (12 un.)	R$ 760,04	R$ 39.522,08	computador com processador de 2021, 16 GB e SSD de 480 GB
LC-6, nobreak 10 kVA com banco externo (1 un.)		R$ 14.060,25	R$ 731.133,00 sem correspondência
LC-7, rack 44U com acessórios (1 un.)	R$ 5.410,23	R$ 281.331,96	sem correspondência

LC-17, câmera LPR (18 un.) R$ 607,67 R$ 31.598,84 câmera LPR adquirida por valores entre R$ 9 mil e R$ 14 mil

LC-4, poltrona operacional (12 un.) R$ 434,31 R$ 22.584,12 poltrona de operação adquirida por cerca de R$ 1 mil a R$ 1,3 mil

Ainda que a locação inclua instalação, manutenção, substituição e garantia, nada explica que o valor de 52 meses de um patch panel, de uma poltrona ou de um switch supere em dez a trinta vezes o valor de aquisição do bem novo. No sentido inverso, a "Equipe de operação fornecida pela CONTRATADA" (LC-10) é estimada em R$ 7.383,29 mensais por posto, para três profissionais que o Anexo I-B (item 2.1.2.8.1.2) exige "em regime de 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, em escala 12x36": um único posto 24x7 na escala 12x36 exige, no mínimo, quatro profissionais, de modo que a cobertura de três postos exige doze, e R$ 22.149,87 mensais não remuneram doze operadores com encargos; se a Administração quis três postos, o quantitativo é inexequível, e se quis três pessoas, o regime 24x7 é impossível. A coexistência de itens com sobrepreço de dez a trinta vezes e de itens subestimados é a configuração clássica do "jogo de planilha", em que o julgamento pelo global oculta a distorção dos unitários e a execução, remunerada por item, realoca o preço para onde o sobrepreço está.

"Nenhum sobrepreço unitário é aceitável nos serviços constantes do orçamento da licitação, ainda que a planilha orçamentária apresente preço global inferior aos referenciais adotados pelo TCU."

TCU, Acórdão 3473/2014, Plenário

"Não existe percentual tolerável de sobrepreço global, de forma que somente é admissível contratar empreendimento por valores superiores aos de sistemas referencias de preço oficiais se presentes condições extraordinárias, devidamente justificadas no procedimento administrativo."

TCU, Acórdão 3095/2014, Plenário

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em pregões do Município de Itu, apontou que o orçamento "pautando-se apenas na pesquisa direta com fornecedores" conduziu a "um sobrepreço global de R$ 1.248.678,82, correspondente a 29,2% acima dos preços praticados no mercado", lembrando que o art. 23 "impõe que os valores estimados pela Administração sejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado" (TCE-SP, TC-023270.989.25-4 e TC-009109.989.26-9, Pregões Eletrônicos nº 65/2025 e 12/2026 do Município de Itu, Rel. Cons. Dimas Ramalho, sessões de 11/02/2026 e 17/06/2026).

d) O setup é remunerado por oito mensalidades e a aceitabilidade é indefinida

O item 11.2.5.3 do Anexo III remunera a implantação pela fórmula "VT(IMP) = Q x 8 x VU", isto é, oito mensalidades fixas por módulo, enquanto o item 27.3.1 do Edital diz que o setup "será parcelado de forma proporcional às etapas técnicas executadas, conforme o Cronograma de Implantação" e liberado "mediante aceite técnico da respectiva etapa". O item 15 do Termo de Referência fixa como critério de aceitabilidade "o valor global estimado [...], observados os preços máximos unitários e globais constantes da planilha orçamentária", mas a planilha não indica preços máximos unitários, apenas a estimativa. O Edital declara regime de "empreitada por preço global" (item 23.1), mas remunera setup por etapa, serviços recorrentes por mês, serviços gerenciados por hora e banco de horas por consumo.

"O edital da licitação deve deixar explícito se o critério de aceitabilidade previsto no art. 59, inciso III, da Lei 14.133/2021 aplica-se somente ao preço global da proposta ou se, também, ao preço unitário dos itens."

TCU, Acórdão 2190/2024, Plenário

Impõe-se a divulgação da pesquisa de preços com a identificação dos fornecedores consultados, a justificativa de sua escolha, a data dos orçamentos, o Mapa Comparativo de Preços e a fonte de cada preço; a refazição da estimativa com os parâmetros dos incisos I a III do § 1º do art. 23, com memória de cálculo por item que relacione o valor de locação ao valor de aquisição e ao custo de manutenção; o redimensionamento da equipe de operação; a definição do critério de aceitabilidade unitário e global; e a compatibilização da forma de pagamento do setup.

XI. DA ADJUDICAÇÃO EM LOTE ÚNICO DE OITO MERCADOS DISTINTOS COM JUSTIFICATIVA GENÉRICA QUE ADMITE A INDEPENDÊNCIA DOS MÓDULOS

Dispõe o item 12 do Estudo Técnico Preliminar:

"A presente contratação não comporta parcelamento em múltiplos contratos, uma vez que a solução de Cidade Inteligente e Sustentável como Serviço (SSCaaS) foi concebida de forma modular e integrada, devendo ser executada por um único fornecedor para garantir a plena interoperabilidade entre os componentes tecnológicos. O fracionamento da contratação em lotes distintos, a cargo de diferentes fornecedores, geraria riscos relevantes de incompatibilidade técnica, duplicidade de esforços, aumento de custos de integração e indefinições de responsabilidade contratual [...]. Cabe destacar que a solução já está estruturada em oito módulos interdependentes [...]. Assim, embora os módulos possam ser tratados de forma independente no plano técnico e orçamentário, todos devem ser executados de forma integrada e sob gestão única, o que afasta a possibilidade de parcelamento da contratação em processos licitatórios distintos."

E o item 15 do Termo de Referência: "O julgamento considerará o valor total ofertado, vedada a adjudicação por item ou por lotes distintos."

O objeto reúne a construção e operação de rede metropolitana de fibra óptica (mercado de engenharia de telecomunicações e provedores de acesso), o fornecimento de mobiliário técnico, videowall e estações de trabalho (mercado de mobiliário e equipamentos de centros de controle), a locação e operação de 829 câmeras com VMS e leitura de placas (mercado de integradores de segurança eletrônica), a implantação de Wi-Fi público (mercado de provedores de internet), a hospedagem em nuvem com firewall, WAF, antivírus, backup e disaster recovery (mercado de data centers e segurança cibernética), plataformas de governança de dados e interoperabilidade (mercado de software) e NOC e SOC 24x7 (mercado de serviços gerenciados). O inciso VIII do § 1º do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 exige, no estudo técnico preliminar, "justificativas para o parcelamento ou não da contratação"; a alínea "b" do inciso V do art. 40 e o inciso II do art. 47 estabelecem o parcelamento como regra "quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso"; e o § 1º do art. 47 impõe considerar "o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado". A justificativa transcrita reconhece que os módulos "possam ser tratados de forma independente no plano técnico e orçamentário" e, ainda assim, afasta o parcelamento com argumentos genéricos ("interoperabilidade", "duplicidade de esforços", "responsabilidade contratual", "gestão única"), sem um único dado de mercado, de custo de integração ou de interface técnica que demonstre a inviabilidade de lotes por família de mercado.

"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."

Súmula TCU nº 247

"O risco de eventuais problemas na integração de serviços contratados separadamente, por si só, não pode servir de fundamento para contrariar-se a regra legal de priorizar-se o parcelamento do objeto [...]. A integração pretendida deve ser buscada mediante especificação adequada no edital ou no termo de referência."

TCU, Acórdão 1972/2018, Plenário

"A existência de empresa no mercado capaz de prestar todos os serviços licitados não justifica a ausência de parcelamento do objeto, quando viável [...]."

TCU, Acórdão 3009/2015, Plenário

O Tribunal de Contas da União referendou, em 2025, a suspensão cautelar de pregão de serviços integrados cujas justificativas para o lote único, "como a necessidade de 'gerenciamento centralizado', a 'integração dos serviços' e a 'limitação da estrutura física'", foram consideradas "genéricas" e sem "estudos técnicos que demonstrem, de forma objetiva, a inviabilidade técnica ou a antieconomicidade do parcelamento", registrando que "a primeira e principal falha reside na ausência de parcelamento do objeto" (TCU, Acórdão 2301/2025, Plenário). E, em pregão de rede lógica e fibra óptica, deu ciência da "ausência de parcelamento do objeto [...] e à jurisprudência do Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 122/2014, 1732/2009, 2407/2006, 2006/2012, todos do Plenário do TCU, e à Súmula TCU 247" (TCU, Acórdão 44/2025, Plenário).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Pindamonhangaba, registrou que "a Administração não demonstrou suficientemente que essa mesma interdependência se projete" sobre todas as parcelas, "sem demonstrar dependência funcional inequívoca entre mercados distintos", e determinou a reavaliação do lote único (TCE-SP, TC-001089.989.26-3, citado); em pregão de monitoramento de tráfego do Município de Rio Claro, determinou "segregar os serviços de diferentes segmentos de mercado em lotes" ou admitir consórcio e subcontratação (TCE-SP, TC-005409.989.25-8 e TC-005509.989.25-7, Pregão Eletrônico nº 26/2024 do Município de Rio Claro, Rel. Cons. Sidney Estanislau Beraldo, sessão de 14/05/2025); em pregão de videomonitoramento do SAAE de Sorocaba, registrou que "não há elementos metodológicos e probatórios bastantes para sustentar a afirmação de que o mercado dispõe" de fornecedores integrados (TCE-SP, TC-022775.989.25-4, citado); e, em concorrência do Município de Itupeva, assentou que "a reunião de serviços em lotes deva ser precedida de adequados estudos de mercado" (TCE-SP, TC-008330.989.25-2, citado).

Reconhece-se que o Edital admite consórcios e subcontratação parcial de "conectividade, telecomunicações e imagens" até 30% mediante autorização (cláusula 8.1 da minuta), atenuantes que o controle externo considera. Mas a subcontratação depende de autorização posterior e sem critério, não alcança a nuvem, o mobiliário e o software, e convive com a vedação indefinida da "parcela principal"; e a qualificação técnica cumulativa do item 17.5.1 (capítulo VIII) exige que o licitante, ou o consórcio, já tenha executado todas as parcelas, o que esvazia a abertura.

Impõe-se a apresentação, nos autos e em sítio eletrônico oficial, da justificativa circunstanciada do não parcelamento, com a demonstração técnica e econômica da inviabilidade da divisão ao menos em lotes de rede de fibra; centro de operações e videomonitoramento; Wi-Fi; nuvem e segurança; e plataformas de dados, ou, subsidiariamente, a admissão expressa, no edital, da subcontratação da rede de fibra e do Wi-Fi a operadora outorgada, da hospedagem a provedor de nuvem e do mobiliário a fornecedor especializado, sem necessidade de autorização caso a caso, com a correspondente adequação da qualificação técnica.

XII. DA PLATAFORMA DE IDENTIDADE DO WI-FI PÚBLICO: CPF OBRIGATÓRIO, GÊNERO, DATA DE NASCIMENTO, INTERESSES DE REDES SOCIAIS, EXPORTAÇÃO DA BASE DE USUÁRIOS E RASTREAMENTO DE DISPOSITIVOS POR LOCALIDADE

Dispõem os itens 4.1.14.3, 4.1.14.12, 4.1.14.13, 4.1.14.34, 4.1.14.37 e 4.1.14.50 do Anexo I-D:

"4.1.14.3. A coleta de dados pessoais deverá limitar-se ao estritamente necessário à autenticação, segurança da rede, rastreabilidade de acesso e finalidades legítimas do serviço, vedada exigência excessiva ou desproporcional de dados sem base legal ou justificativa funcional adequada. [...] 4.1.14.12. O cadastro de novos usuários deve permitir a integração com as redes sociais Facebook, LinkedIn, Twitter e Gov BR, obtendo a partir dessa integração as seguintes informações mínimas do usuário: nome, sobrenome, endereço de e-mail, gênero, data de nascimento e localidade; 4.1.14.13. Deve possibilitar no cadastro a inserção do número de CPF do usuário caso esta informação não seja obtida pelo perfil do usuário nas redes sociais, fazendo o número do CPF informação obrigatória nos cadastros; [...] 4.1.14.34. Deve possibilitar a exportação da base de dados dos usuários cadastrados para uma planilha no formato compatível com Excel, contendo os campos de Nome, Sobrenome, E-Mail, Plataforma de autenticação, Gênero, Data de Nascimento, Telefone, informações de data e tempo do acesso, entre outros dados. [...] 4.1.14.37. Público-alvo de veiculação da campanha, podendo indicar as características como os grupos, interesses no Facebook, aniversariantes (dia, semana ou mês), gênero, faixa etária, dentre outros; [...] 4.1.14.50. Necessário conter: Relatórios em extenso ou em dashboard sobre a movimentação, permanência e passagem de MacAdress pelas localidades, quantificando um valor aproximado de pessoas em determinado local e período."

Dispõe a Lei Federal nº 13.709/2018:

"Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: I - finalidade: realização do tratamento para propósitos legítimos, específicos, explícitos e informados ao titular, sem possibilidade de tratamento posterior de forma incompatível com essas finalidades; II - adequação: compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular, de acordo com o contexto do tratamento; III - necessidade: limitação do tratamento ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados; [...]"

"Art. 23. O tratamento de dados pessoais pelas pessoas jurídicas de direito público [...] deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público, desde que: I - sejam informadas as hipóteses em que, no exercício de suas competências, realizam o tratamento de dados pessoais, fornecendo informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades [...]"

O instrumento contradiz a si mesmo: o item 4.1.14.3 limita a coleta "ao estritamente necessário à autenticação, segurança da rede, rastreabilidade de acesso", e os itens seguintes exigem CPF obrigatório, gênero, data de nascimento, interesses de rede social, segmentação de campanhas por aniversariantes e faixa etária, exportação da base de dados pessoais em planilha e rastreamento da "movimentação, permanência e passagem" de dispositivos pelas localidades. Nenhuma dessas funcionalidades é necessária para autenticar um cidadão em rede Wi-Fi gratuita ou para guardar registros de acesso, que é a única obrigação que o Marco Civil da Internet (Lei Federal nº 12.965/2014, art. 15) impõe aos provedores de aplicação. Trata-se das funcionalidades de uma plataforma comercial de marketing de hotspot, transcritas para um edital de serviço público, e a exigência de que a solução as contenha restringe a competição aos fornecedores que as tenham e obriga o Município a contratar tratamento de dados pessoais que a lei lhe veda praticar sem base legal,

finalidade específica e relatório de impacto (arts. 7º, 23 e 38 da Lei Federal nº 13.709/2018). A exigência é, a um tempo, restritiva (art. 9º, I, "a", da Lei Federal nº 14.133/2021), impertinente ao objeto (art. 9º, I, "c") e contrária à lei (art. 5º, legalidade).

Impõe-se a revisão do item 4.1.14 do Anexo I-D para limitar os requisitos da plataforma à autenticação, à segregação de grupos, ao controle de sessão e banda, à guarda de registros de conexão e à conformidade com a Lei Federal nº 13.709/2018, com supressão da obrigatoriedade do CPF, da coleta de gênero e data de nascimento, da integração com redes sociais e aplicativos de mensagens, das campanhas segmentadas, da exportação da base de dados pessoais e dos relatórios de movimentação de dispositivos, ou, subsidiariamente, a juntada aos autos do relatório de impacto à proteção de dados pessoais e da base legal de cada tratamento.

XIII. DAS CONTRADIÇÕES E OMISSÕES DO INSTRUMENTO: PAGAMENTOS, REEMBOLSOS E LICENÇAS, MINUTA CONTRATUAL, EQUIPE DE OPERAÇÃO, TREINAMENTO, LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, TRATAMENTO DIFERENCIADO, PRAZO DE DUAS HORAS, ARBITRAGEM E CANAL DE IMPUGNAÇÃO

O instrumento contém, entre suas peças e dentro de uma mesma peça, disposições incompatíveis que impedem a formulação de proposta com preço determinado e a aferição objetiva da conformidade.

a) Pagamentos. O item 27.1 do Edital prevê pagamento "em até 30 (trinta) dias"; o item 11 do Termo de Referência, "até 15 (quinze) dias corridos, contados a partir do atesto"; a cláusula 4.2 da minuta, "até 30 (trinta) dias úteis, contados a partir da data de emissão do Ateste de Liquidação", precedidos de "até 10 (dez) dias úteis" para o ateste; o item 13 do Termo de Referência e a cláusula 6.2 da minuta, "em até 5 (cinco) dias corridos, contados a partir do atesto". A cláusula 4.4 prevê, para atraso, multa de 1%, IGP-DI e juros de 0,5% ao mês; o item 13 do Termo de Referência e a cláusula 6.2, "juros de mora de 1% ao mês".

b) Reembolsos e licenças. O item 13 do Termo de Referência e a cláusula 6.2 da minuta obrigam a Contratante a "reembolsar despesas de transporte, hospedagem e alimentação conforme tabela oficial", a "disponibilizar todas as licenças de bancos de dados proprietárias necessárias", a "arcar com os custos de renovação e upgrade das licenças proprietárias", a "arcar com custos de adequação a novas regulamentações" e a "considerar aprovadas tacitamente as entregas não analisadas no prazo", e o Anexo I-F (item 6.1.2.10) repete que as licenças de bancos de dados "deverão ser disponibilizadas pela Administração"; o item 11.1.1 do Anexo III, porém, determina que os valores "deverão contemplar integralmente [...] licenciamento, infraestrutura [...] deslocamentos e quaisquer outros necessários", e o item 11.1.2 veda "custos acessórios, indiretos, ocultos ou não explicitamente previstos". O licitante que precifique as licenças e os deslocamentos perde para o que não os precifique; o que não os precifique terá, depois, direito ao reembolso. A cláusula de reembolso não tem item orçamentário. A Matriz de Risco (Anexo II), por sua vez, atribui à Contratante os riscos de "licenças proprietárias" e de "sistemas legados" e classifica como críticos sistemas de "Folha de pagamento, Arrecadação", "Protocolo, Recursos Humanos" e "Almoxarifado, Patrimônio" (item 9.1.3.2), que não integram o objeto, o que revela matriz transposta de outra contratação sem a quantificação que o § 3º do art. 103 da Lei Federal nº 14.133/2021 exige.

c) Minuta contratual. A minuta passa da Cláusula Sexta para a Oitava e da Oitava para a Décima; o recebimento definitivo será "até XX (XXXX) dias" (cláusula 3.1.2); refere-se a "obra" (cláusulas 3.1.1 e 3.1.2); remete a "cláusula 21 – Modelo de Gestão e Critérios de Medição", inexistente (cláusula 4.2); remete a "Decreto Municipal Nº XXXXX" (preâmbulo); a garantia de execução é mencionada apenas como hipótese ("caso seja exigida", item 5.4.17 do Edital e item 5 do Termo de Referência); a data-base do reajuste é "a data do orçamento estimado" (item 22.1.1), que não é informada; e o Termo de Referência (item 18) refere-se ao "processo administrativo nº [indicar]".

d) Equipe de operação. O Anexo I-B exige três profissionais "em regime de 24 (vinte e quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana, em escala 12x36" (item 2.1.2.8.1.2), cobertura que três pessoas não podem prestar (capítulo X). O Anexo I-A exige equipe de sustentação da rede com profissional de nível superior e apoio técnico (item 1.1.26), o Anexo I-F exige "03 (três) profissionais de nível superior completo" para a plataforma de dados (item 6.1.6.1), o Anexo I-H exige NOC "em regime 24 horas, 07 (sete) dias por semana e 365 dias ao ano" (item 8.1.1.1) e o Termo de Referência exige "profissionais qualificados, em regime de plantão 24x7 quando requerido" (item 6), sem que o Anexo III individualize o custo de nenhuma dessas equipes além da LC-10 e da linha única do Módulo 8.

e) Treinamento. O item 6 do Termo de Referência exige "05 (cinco) turmas em dias diferentes"; o Anexo V, "04 (quatro) turmas em dias diferentes". O Quadro de Capacitação do Termo de Referência atribui o treinamento do Módulo 4 à "Secretaria de Administração, Governo e TI" e o do Anexo V, à "Secretaria de Segurança e Mobilidade Urbana".

f) Legislação de regência. O preâmbulo declara o certame regido "pela Lei Municipal 5.011/2019, Decreto Municipal n° 10.589/2025, aplicando-se subsidiariamente, no que couberem, as disposições da Lei Federal Nº 14.133/2021", invertendo a hierarquia do art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, que reserva à União as normas gerais de licitação, e do art. 187 da própria Lei. O item 29.1, a cláusula 10.1 da minuta e o item 12 do Termo de Referência invocam o "Decreto Municipal nº 6.867, de 30 de maio de 2025", numeração incompatível com a série dos decretos municipais de 2025, superior a 10.300, o que indica cópia de instrumento anterior ou de outro ente sem revisão. O Estudo Técnico Preliminar relaciona entre as normas aplicáveis a "Lei Federal nº 13.303/2016 — aplicável à SAEG, empresa pública", que não é parte da contratação.

g) Tratamento diferenciado. O item 12.1 declara inaplicável a Lei Complementar nº 123/2006; o item 13.5.3 desclassifica a proposta que "não se enquadrarem como microempresa ou empresa de pequeno porte, quando for o caso"; os itens 5 e 6 das Instruções para Credenciamento condicionam o "tratamento diferenciado previsto na LCF 123/2006" à informação do enquadramento. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em Pindamonhangaba, apontou que "a previsão de tratamento favorecido a ME/EPP é incompatível com o valor estimado da contratação" (TCE-SP, TC-001089.989.26-3, citado).

h) Numeração e remissões. Há dois capítulos numerados "10", dois itens "13.2", dois "13.3" e dois "13.4"; o item 16.2.1.3 remete ao "item 16.2.1.2.2", inexistente; o item 17.3, "g", remete ao "subitem 8.16.3 alínea 'a'", inexistente; o item 17.2 contém duas seções de regularidade fiscal (17.2 e "8.15.2"); o item 20.1.2 remete ao "16.2.1"; a cláusula 10.3 da minuta remete aos "itens 29.2.1, 29.2.3 e 29.2.4" do Edital; o Anexo IV remete o cronograma físico-financeiro ao "Anexo V — Composição de Custos", que é o Anexo III; e o item 7 do Termo de Referência remete a "Anexo- VI Prova de Conceito — Roteiro de Características Técnicas Mínimas Obrigatórias", enquanto o Anexo VI se define como "amostra técnica representativa" que "não reproduz a totalidade das obrigações contratuais" (itens 1.3 e 10.1).

i) Prazo de duas horas. Os itens 13.2 (segundo) e 16.1 fixam duas horas, sob pena de inabilitação, para o envio dos documentos de habilitação, da "Planilha de Preço da Proposta Comercial" com 46 linhas ajustadas aos lances, "transcrita em papel timbrado" com "carimbo e assinatura", e de "Registros e Certificados exigidos". Para concorrência eletrônica de R$ 81 milhões, o prazo não guarda relação com a complexidade da tarefa.

"Em concorrência eletrônica regida pela Lei 14.133/2021, a fixação de prazo não condizente com a complexidade da planilha orçamentária para fim de encaminhamento, após a fase de lances, da proposta de preço ajustada constitui infração aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade."

TCU, Acórdão 1795/2024, Plenário

"É irregular a desclassificação de proposta de licitante em razão de vícios sanáveis mediante diligência, por afronta ao art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021 [...], bem como aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade."

TCU, Acórdão 641/2025, Plenário

j) Arbitragem, glosas e carência. O item 10 do Termo de Referência submete as controvérsias "à arbitragem institucional perante a Câmara Brasileira de Mediação e Arbitragem Empresarial - CBMAE", escolhendo a câmara sem o critério isonômico que o art. 154 da Lei Federal nº 14.133/2021 remete a regulamento; limita a glosa a "3% (três por cento) do faturamento mensal", teto que, em contrato de R$ 1,1 milhão mensais de recorrentes, torna economicamente indiferente o descumprimento de indicadores; e concede "período de carência técnica de 15 (quinze) dias úteis" sem SLA após a homologação.

k) Canal de impugnação. O item 30.1 fixa como canal exclusivo "o endereço eletrônico https://www.guaratingueta.com.br", que não é o domínio oficial da Prefeitura (guaratingueta.sp.gov.br) nem a plataforma do certame; não indica formulário, e-mail nem horário; e o item 8.1, "b", remete a decisão das impugnações a "Autoridade Superior" não identificada e sem prazo. O direito de impugnar, assegurado a "qualquer pessoa" pelo art. 164, não pode depender de endereço inexistente ou de terceiro.

"Em licitação eletrônica, é irregular, por configurar excesso de formalismo, a limitação do prazo de impugnação do edital ao horário de funcionamento da entidade promotora do certame, vez que a impugnação pode ser feita de maneira remota, pela internet [...], não havendo razão para que não seja aceita até às 23h59min da data limite."

TCU, Acórdão 969/2022, Plenário

"O edital de licitação não deve conter termos ou expressões que permitam dupla interpretação, dificultando a compreensão dos licitantes quanto às condições estabelecidas."

TCU, Acórdão 2377/2008, Segunda Câmara

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em pregão de solução integrada de monitoramento do Município de São Sebastião, reconheceu "evidente a antinomia interna do próprio Edital" entre termo de referência e minuta (TCE-SP, TC-006822.989.26-5 e TC-006866.989.26-2, Pregão Eletrônico nº 08/2026 do Município de São Sebastião, Rel. Cons. Renato Martins Costa, sessão de 06/05/2026), e, em Ibiúna, apontou "contradição entre os prazos de vigência contratual previstos no edital e no Termo de Referência" (TCE-SP, TC-015983.989.25-2, citado).

Impõe-se a correção de cada uma das contradições e omissões apontadas, com a unificação das condições de pagamento e dos encargos moratórios; a supressão das obrigações de reembolso e de custeio de licenças pela Contratante ou sua inclusão no orçamento; a revisão e quantificação da matriz de riscos; a inserção das cláusulas ausentes e o preenchimento dos campos em branco da minuta; o redimensionamento e a precificação das equipes; a uniformização do treinamento; a declaração da Lei Federal nº 14.133/2021 como norma de regência; a correção dos decretos; a uniformização do tratamento da Lei Complementar nº 123/2006; a renumeração; a fixação de prazo razoável, não inferior a dois dias úteis, para a planilha ajustada; a revisão das cláusulas de arbitragem, glosa e carência; e a indicação de canal oficial, com e-mail e horário, para impugnações e esclarecimentos, com conhecimento das peças protocoladas por qualquer meio idôneo.

XIV. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

a) o recebimento e o processamento da presente impugnação, com a suspensão do certame, diante da natureza dos vícios apontados, da proximidade do recebimento das propostas e da necessidade de republicação;

b) no mérito, o acolhimento integral das razões, com a retificação do Edital, de seus anexos e da minuta contratual, especialmente para: observar o prazo de 25 dias úteis do art. 55, II, "b", da Lei Federal nº 14.133/2021, coerente com a classificação do objeto como serviço especial de engenharia feita pelo próprio Termo de Referência, com a disponibilização dos anexos em formato pesquisável; elaborar e divulgar o projeto básico da rede metropolitana de fibra óptica, com extensão, rotas, quantitativos e preços unitários de referência, e fixar a quantidade de pontos de acesso Wi-Fi com critério objetivo de aceite; revisar os Anexos I-B, I-C e I-D para suprimir dimensões, pesos, embalagens, consumo, LEDs, versões de sistema embarcado, certificações estrangeiras, nomes comerciais de recursos e acessórios "da mesma marca", acrescentar "ou equivalente" a cada marca nomeada com a justificativa do art. 41, excluir o Internet Explorer e deslocar a apresentação de marcas, modelos e catálogos para a fase posterior aos lances; suprimir, no Módulo 5, as exigências de estrutura física própria, sistema autônomo, PTT Metro, ambiente hiperconvergente, seis certificações na data da proposta e Gartner Magic Quadrant, admitindo hospedagem em provedor de terceiro; reformular a qualificação técnica, limitando os atestados às parcelas que atinjam 4% do valor estimado, sem cumulação que reproduza o objeto, suprimindo a parcela de mobiliário, demonstrando os "274 pontos", admitindo serviços similares, restringindo o registro no CREA e o responsável técnico à parcela de engenharia, suprimindo a ART em IaaS e exigindo vínculo e visto apenas do vencedor; fixar a garantia de proposta e o capital social ou patrimônio líquido sobre o valor de 12 meses, com comprovação que preserve o sigilo, sem integralização e com motivação da cumulação; divulgar a pesquisa de preços com a identificação dos fornecedores, o mapa comparativo e a fonte de cada preço, refazer a estimativa com os parâmetros prioritários do art. 23 e memória de cálculo por item, redimensionar a equipe de operação e definir o critério de aceitabilidade; justificar circunstanciadamente o não parcelamento ou dividir o objeto em lotes, admitindo expressamente a subcontratação da rede de fibra, do Wi-Fi, da hospedagem e do mobiliário; revisar o item 4.1.14 do Anexo I-D para adequá-lo à Lei Federal nº 13.709/2018; e sanar as contradições e omissões do capítulo XIII;

c) a republicação do instrumento convocatório, com todos os anexos, e a integral devolução do prazo legal, na forma do § 1º do art. 55 da Lei Federal nº 14.133/2021;

d) a divulgação da decisão a todos os interessados no Portal Nacional de Contratações Públicas, na plataforma e no sítio eletrônico oficial, na forma do parágrafo único do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Termos em que pede deferimento.

Guaratinguetá, 13 de outubro de 2026.

CRISTINA CARLONI MATIAS FERNANDES

Assinado de forma digital por CRISTINA CARLONI MATIAS FERNANDES
Dados: 2026.10.13 17:16:52 -03'00'