

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DO CONSELHO REGIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA DA 22ª REGIÃO, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – CREF 22-ES**

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90031/2024**

**IMPUGNANTE: PEDRO HENRIQUE CESAR DE ESPINDOLA**

**PEDRO HENRIQUE CESAR DE ESPINDOLA**, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED], inscrição na OAB/RS nº [REDACTED], com endereço profissional à [REDACTED], nº [REDACTED], sala [REDACTED], [REDACTED], vem apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital de Pregão Eletrônico nº 90031/2024, publicado pelo Conselho Regional de Educação Física da 22ª Região, Estado do Espírito Santo – CREF 22-ES, em 02/12/2024, fulcro no item 10.1 do referido Edital, motivos de fato e de direito que seguem.

Requer-se, assim, o processamento do presente recurso, com a devida remessa à autoridade competente, para que, assim, proceda ao seu julgamento.

Nesses termos, pede deferimento.

27 de dezembro de 2024.

---

**PEDRO HENRIQUE CESAR DE ESPINDOLA**

## RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º 90031/2024**

**IMPUGNANTE: PEDRO HENRIQUE CESAR DE ESPINDOLA**

### I – DOS FATOS

O Conselho Regional de Educação Física da 22ª Região, Estado do Espírito Santo – CREF 22-ES (doravante referido como “Órgão Licitante”), publicou, em 02/12/2024, o Edital de Pregão Eletrônico nº 90031/2024 (doravante referido como “Edital”), visando a contratação de empresa especializada em suporte de Tecnologia da Informação TI.

Referido objeto do Edital (item 1.2, Edital) concentra-se no que aparenta ser um único escopo ou lote, qual seja:

“Contratação de empresa especializada em suporte tecnologia da informação TI, para execução dos serviços Implantação e Migração da Estrutura de Serviços, Atendimento de 1º, 2º e 3º Níveis, Administração de Infraestrutura em Nuvem, Serviço de Encarregado de Dados (DPO as a Service) e Projeto de Adequação à LGPD, Servidor de Aplicação ERP e CRM e Implantação de servidores e locais garantindo a eficiência, segurança e controle das operações de TI para uso do CREF22/ES. Esses serviços são essenciais para manter a integridade, segurança e eficiência das operações de TI da organização, além de garantir a conformidade com a LGPD.”

Não é preciso demasiado conhecimento para notar, entretanto, que o item único do Edital congrega diversos escopos, alguns de natureza muito distinta, ainda que complementares, a saber: (1) “suporte tecnologia da informação TI”; (2) “serviços Implantação e Migração da Estrutura de Serviços”; (3) “Administração de Infraestrutura em Nuvem”; (4) “Serviço de Encarregado de Dados (DPO as a Service)”; (5) “Projeto de Adequação à LGPD”; (6) “Servidor de Aplicação ERP e CRM”; (7) “Implantação de servidores e locais” (*sic.*).

Logo percebe-se, facilmente, escopos distintos dentre o objeto apresentado no referido Edital, cada qual com suas particularidades que demandam expertises e, muitas vezes, fornecedores de serviços e soluções totalmente diferentes.

Além disso, referido Edital é expresso ao indicar que seu objeto teria, ao menos, dois objetivos específicos, sendo: (1º) “manter a integridade, segurança e eficiência das operações de TI da organização”; e (2º) “garantir a conformidade com a LGPD”.

Nesse sentido, ao menos no que concerne esses dois objetivos declarados pelo objeto do Edital, percebe-se claramente a necessidade de tratar dois escopos nitidamente distintos, os quais refletem serviços, soluções e competências técnicas próprias.

Fato é que, ao misturar diferentes serviços em um mesmo escopo, o Edital acaba por restringir – ainda que inadvertidamente – o número de potenciais interessados no certame e, conseqüentemente, uma maior concorrência de preços em benefício do Órgão Licitante.

Por essa razão, o impugnante discorda dessa exigência do Edital, entendendo que a colocação de diferentes escopos em um mesmo e único lote configura uma restrição indevida, contrariando os princípios da isonomia, da livre concorrência e da publicidade, que devem nortear os atos da Administração Pública.

Feitas essas considerações, passa-se ao mérito da impugnação.

## **II – DOS FUNDAMENTOS**

### **a) Os itens de escopo do Edital devem ser contratados de forma independente**

Como já demonstrado acima, o presente Edital contempla escopos de diferentes naturezas, demandando, portanto, a sua separação, senão em certames distintos, ao menos em lotes separados.

Essa medida é benéfica ao Órgão Licitante, pois a separação de escopos amplia o rol de potenciais fornecedores para cada escopo de serviço, aumentando a concorrência e potencialmente reduzindo o preço final de contratação.

Essa perspectiva é compartilhada pelo Tribunal de Contas da União, conforme demonstra o excerto a seguir:

“O objetivo do parcelamento é ampliar a competição com vistas à economicidade, devendo ser realizado desde que seja tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

A expectativa é possibilitar a participação de maior número de licitantes que não teriam capacidade ou condições de atender aos requisitos de habilitação para disputar a totalidade do objeto, mas que podem fazê-lo com relação a frações da prestação. Supõe-se que a ampliação da disputa levará os participantes a apresentarem propostas mais vantajosas, resultando na redução do valor global a ser desembolsado pela Administração e evitando a concentração de mercado.”<sup>1</sup> (grifo nosso)

De fato, admite-se que é difícil compreender quantos itens de escopo estão efetivamente cobertos pelo objeto do Edital.

Em todo caso, e no intuito de trazer mais clareza à presente discussão, podemos considerar distinguíveis ao menos 10 (dez) itens no Termo de Referência (a seguir “TR”), quais sejam:

Nº	Descrição	Item do TR
1	Suporte e Gestão de TI	7.5
2	Canais de Atendimento	7.6
3	Implantação servidores locais	7.35.5
4	Administração de Infraestrutura em Nuvem	7.35.22
5	Serviço de Encarregado de Dados (DPO as a Service)	7.35.23
6	Projeto de Adequação à LGPD	7.35.24
7	Serviço de Infraestrutura IaaS a Service em Cloud para servidores de aplicação e dados	7.35.25
8	Servidor de Aplicação ERP e CRM	7.35.26
9	Servidor de Banco de Dados	7.35.27
10	Backup e recuperação de incidentes	7.35.28

Esses 10 (dez) itens da TR, contudo, subdividem-se em uma centena de subitens, dentre os quais é possível identificar determinadas funcionalidades e detalhamentos técnicos que caracterizam escopos totalmente autônomos, tais como a estruturação de “redes sem fios” (item 7.35.7) ou “rede física por cabo e/ou por wi-fi” (item 7.35.15).

Toda essa variedade de escopos, ainda que converjam no objeto mais genérico de “suporte tecnologia da informação TI” (*sic.*) descrito no Edital, abrange uma gama extremamente ampla de materiais, serviços e tecnologias de disciplinas tão diferentes quanto a instalação de uma rede de wi-fi e a prestação de um serviço de consultoria e treinamentos em segurança da informação.

<sup>1</sup> Acessível em <<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/4-1-8-justificativas-para-o-parcelamento-ou-nao-da-contratacao/>>.

Muitos desses serviços são prestados por fornecedores distintos e, na maioria das vezes, de forma mais eficiente e conseqüente mais competitiva.

Tal é a estranheza da estrutura de escopo proposta neste Edital que o tema foi questionado ao Órgão Licitante, conforme depreende-se do site Compras.gob.br, a seguir transcritas:

“2)2. Ainda que compreendamos que seja um edital de suporte de TI, gostaria de entender como o CREF está entendendo a abrangência dos serviços a serem prestados pela empresa contratada, visto que serviços de naturezas muito distintas estão listados como responsabilidade. Por exemplo, serviços de migração, suporte, atendimento 1º, 2º e 3º níveis, administração de infraestrutura de nuvem, servidor de aplicação ERP e CRM são serviços muito similares e que faz sentido estarem juntos em um TR como esse, porém na descrição dos serviços do TR, itens como cabeamento estruturado (7.35.15), reestruturação de rede física (7.35.16), estruturação de rede sem fios (7.35.7), configuração de roteadores (7.35.17.3) são serviços cujas naturezas mais manuais e que demandam atuação local e conhecimentos muito diferentes dos serviços primeiramente citados causam estranheza estarem em um mesmo lote juntos, ao invés de separados ou até em licitações separadas, por se tratarem de habilidades e profissionais bastante diferentes e até expertises diferentes das empresas que irão participar.”

E qual foi a resposta do Órgão Licitante?

“...foi constatado que dividir este edital em vários contratos não trará economicidade nem tampouco eficiência dos serviços, visto que O CREF22 atualmente possui um corpo funcional enxuto e sem a presença de um profissional exclusivo da área de Tecnologia da Informação, que seria necessário para gerir diversos fornecedores e contratos separadamente.”

Ora, tal justificativa não se sustenta.

Primeiro, porque a complexidade não é razão abstrata para unir escopos diferentes em um mesmo contrato. Considerar isso como válido seria entender que qualquer união de escopos traria economia ao Órgão Licitante, o que não é realidade, haja visto que a complexidade supostamente ‘economizada’ na existência de apenas um contrato é, posteriormente, jogada para um contrato com diversos escopos de diferentes naturezas que não têm conexão entre si.

No limite, aceitar este tipo de raciocínio seria o mesmo que entender que contratar em um mesmo contrato serviços de segurança patrimonial e consultoria em gestão traria economia tão somente por ser um mesmo contrato.

Segundo motivo está na suposta ausência de “profissional exclusivo da área de Tecnologia da Informação” do Órgão Licitante.

Ora, não se está aqui diante de um processo de concurso de servidor público, mas sim de prestador de serviços, de modo que não se pode simplesmente terceirizar a gestão de um projeto que deve ser, em princípio, feita pelo próprio Órgão Licitante.

Fato é que insistir nesse formato de contratação trará ao Órgão Licitante uma dificuldade intrínseca em encontrar fornecedores capazes de reunir em sua empresa essas diferentes expertises, como também – e muito provavelmente – direcionará o Órgão Licitante a um grupo muito limitado, se não exclusivo, de fornecedores capazes de fazê-lo.

O resultado é que o Órgão Licitante acaba se colocando em situação de sujeição a alguns poucos fornecedores – se não a um único fornecedor –, ao invés de fomentar uma verdadeira concorrência em diversos potenciais interessados.

**b) Os fundamentos apresentados no Estudo Técnico Preliminar para a contratação conjunta de escopos são insuficientes**

Vale ressaltar que o Órgão Licitante buscou fundamentar, no Estudo Técnico Preliminar (o “ETP”), suas razões para a contratação de tantos serviços variados em lote único.

Tais fundamentos, contudo, não prosperam, conforme demonstra-se a seguir.

*i) “Integração e sinergia”*

Argumenta o Órgão Licitante que a contratação conjunta “é essencial para assegurar que a migração de serviços e a implementação de novas tecnologias ocorram sem problemas”.

Contudo, a migração de sistemas poderia ser resolvida mediante o estabelecimento de requisitos técnicos padronizados, cujo atendimento deveria ser garantido pelos diferentes potenciais fornecedores de cada item de escopo.

*ii) “Eficiência operacional”*

Argumenta o ETP que “[u]m único fornecedor responsável por múltiplas áreas de TI facilita a comunicação, a coordenação e a resolução de problemas”.

Trata-se de mera afirmação, sem a apresentação de dados empíricos ou metodologias testadas e consolidadas que sustentem a afirmação apresentada.

No mais, qualquer dificuldade de comunicação pode e deve ser superada por uma gestão ativa do projeto, independentemente da quantidade de fornecedores envolvidos.

*iii) “Redução de custos”*

Na visão trazida pelo Órgão Licitante no ETP, “a contratação conjunta pode resultar em economia de escala”.

Em que pese tal visão possa se justificar em compras de produtos simples, cuja estrutura padronizada permite sua produção em escala, o mesmo não se aplica a serviços de desenvolvimento e tecnologia altamente qualificados como os objeto deste Edital.

Ainda que parte do escopo seja possível haver ganho de escala (ex.: contratação de equipamentos para a instalação de rede de wi-fi), o mesmo não se aplica a serviços qualificados, como um “Serviço de Encarregado de Dados”.

*iv) “Consistência na conformidade”*

Conforme justificativa trazida pelo Órgão Licitante, a união dos escopos de adequação à LGPD “garante que todas as áreas estejam alinhadas com as exigências da lei”.

Em que pese louvável, a intenção carece de respaldo prático, haja vista que a adequação à LGPD vai muito além da infraestrutura de Tecnologia da Informação.

Pelo contrário, ao fazer essa assimilação de escopo, corre-se o risco de que diversos fluxos internos, não informatizados (como arquivos de documentos físicos originais, por exemplo) tenham um tratamento inadequado, ou pior, tratamento nenhum, haja visto que não estão cobertos pelo escopo que aparenta ser central a este Edital, de suporte de TI.

*v) “Flexibilidade e escalabilidade”*

O ETP afirma que “um fornecedor único tem maior capacidade de adaptar e escalonar os serviços”, apontando esse fato como uma suposta vantagem para a unificação dos escopos sob um mesmo fornecedor.

Contudo, submeter-se a um único fornecedor significa tornar-se refém deste, considerando que, em caso de dificuldades na execução do objeto contratado, não haverá fornecedor alternativo capaz de assumir o projeto.

E mais grave, à medida que o projeto avança, ao menos na visão exposta pelo ETP, a infraestrutura torna-se cada vez mais dependente daquele fornecedor, asseverando ainda mais o efeito de *hold up* do Órgão Licitante de um único prestador.

vi) “Facilidade de gestão”

Embora a visão de *one stop shop* pareça inicialmente vantajosa, ela é relativizada pela necessidade que este mesmo fornecedor tem de gerenciar diversos subcontratados.

Desse modo, o que a princípio apresenta ser uma vantagem logo se traduz nas mesmas dificuldades que a gestão de múltiplos fornecedores traria, como atrasos no projeto e custos elevados para o gerenciamento desses diversos subcontratados, os quais certamente serão precificados e repassados com acréscimo de margem e tributos ao Órgão Licitante.

\* \* \*

Vale ressaltar que todos os argumentos trazidos pelo ETP são, de fato, apenas argumentos, não sendo apresentado em momento algum qualquer estudo, comparativo ou análise quantitativa ou qualitativa capaz de sustentar as justificativas apresentadas.

Outro ponto que chama a atenção no ETP é a ausência de estudo que demonstre a quantidade de fornecedores no mercado relevante, capazes de prestar todos os serviços objeto do Edital.

Sendo assim, não se identifica, dentre os argumentos trazidos pelo Órgão Licitante no ETP, qualquer justificativa que demonstre, efetivamente, vantagens àquele e, conseqüentemente, ao erário público, que advenha da decisão tomada de unificar diversos escopos em um único lote.

**c) Distinção do escopo de adequação à LGPD**

Ainda que fosse possível aglutinar, com esforço, os itens da TR acima destacados, ainda assim uma distinção clara entre os escopos de implantação da infraestrutura de Tecnologia da Informação e adequação à LGPD persistiria.

É possível compreender certa consonância entre os dois escopos. No entanto, isso não significa que um se resume ao outro.

Enquanto o escopo da infraestrutura de TI tem em si um objetivo essencialmente funcional, sendo vital à continuidade da operação do Órgão Licitante, o outro visa a conformidade deste com a legislação vigente em matéria de privacidade e proteção de dados.



E mais. A adequação à LGPD não se limita tão somente na adaptação da infraestrutura de TI do Órgão Licitante. Ela permeia fluxos e outros processos internos que, a dependerem da sua natureza, prescindem do uso da infraestrutura de TI, como por exemplo a guarda e arquivamento de arquivos físicos.

Logo, confundir a infraestrutura de tecnologia da informação com a adequação do Órgão Licitante à LGPD é tornar acessório um escopo que se justificaria por si só.

Qualquer pesquisa ao portal de Compras.gov.br<sup>2</sup> denota a prática de inúmeras licitações no país, as quais têm como escopo único a contratação de serviços especializados para adequação de órgãos e instituições públicas à LGPD, com ou sem o uso de soluções tecnológicas, mas sempre distintas de quaisquer outros serviços associados à infraestrutura de Tecnologia ou Segurança da Informação.

Pelo contrário, é a infraestrutura de Tecnologia de Informação que acaba, em muitos casos, tendo que se adequar, tornando-se ela acessória de um programa de adequação do órgão em questão à LGPD.

Importante esclarecer também que este Edital não traz a necessidade de adequação dos serviços de suporte em TI à LGPD, o que é correto e seria plenamente aceitável.

Não, o que se coloca, de forma muito clara a partir do descritivo da TR, é um verdadeiro serviço especializado visando “garantir que a empresa ou serviço de tecnologia da informação esteja em conformidade com as exigências da legislação, que visando proteger a privacidade e os dados pessoais dos usuários” (item 7.35.24.1, *sic.*, grifo nosso).

Sendo assim, no presente Edital, em particular no item 7.35.24 da TR, identificamos uma tentativa de adequação “por tabela” do Órgão Licitante à LGPD, concentrando em meros 11 (onze) itens o que em outros casos seria um Edital exclusivo.

E nem se fale da absurda redução da contratação de solução de tecnologia descrita no item 7.35.24.1.9, na qual carece de qualquer detalhamento mínimo acerca das funcionalidades exigidas, parâmetros técnicos de integração com os sistemas do Órgão Licitante, entre outros pontos.

Veja-se que em momento algum o Edital traz, ao menos, a quantidade de titulares cujos dados são hoje tratados – ainda que de forma apenas direta – pelo Órgão Licitante.

---

<sup>2</sup> Acessível em <<https://www.gov.br/compras/pt-br>>.

O mesmo ocorre com o item 7.23.23, referente à contratação de “DPO as a Service”, no qual subsistem apenas descrições genéricas sobre quais seriam as atribuições de um Encarregado de Dados, sem adentrar qualquer detalhamento do escopo deste.

É perceptível o caráter acessório que o Edital relega à LGPD em seu escopo, mesmo declarando, de forma expressa em seu objeto uma ‘preocupação’ em “garantir a conformidade com a LGPD”, ao passo que resume todo essa ‘preocupação’ a apenas dois itens da TR.

Os conhecimentos técnicos e, inclusive, as soluções de tecnologia existentes no mercado em matéria de adequação à LGPD são extremamente especializadas, sendo, portanto, prestados e fornecidos por profissionais e empresas tão especializados quanto.

Sendo assim, no mínimo, se mantidos fossem todos os demais requisitos de escopo lançados neste Edital, caberia ao menos a separação dos itens 7.35.23 e 7.23.24 em um lote único, específico para este escopo de contratação.

Essa adequação do Edital traria, como já referido, vantagens econômicas ao Órgão Licitante, haja visto que traria para o lote concorrentes profissionais e capacitados para melhor compreender a complexidade do projeto e apresentar propostas ainda mais competitivas, potencializando a redução dos preços apresentados.

O mesmo não se esperaria de um fornecedor que, ao mesmo tempo, teria de reunir sob sua gestão profissionais e empresas de disciplinas diferentes, cobrando certamente um custo adicional para refletir o acréscimo de margem, custos de gerenciamento, cobertura de riscos e tributos aplicáveis sob cada subcontratado.

#### **d) Impossibilidade de subcontratação de atividades complexas**

Aqui não se discute se é factível ou não a subcontratação das atividades acima descritas, mas apenas o fato de que o próprio Edital, mais especificamente a Minuta de Contrato do Anexo II (a “Minuta”), veda expressamente essa possibilidade.

Conforme consta na Minuta, cláusula 4.6,

“4.6. Fica vedada a subcontratação de atividades específicas de alta complexidade e do objeto principal da contratação”

Ora, a não ser que o Órgão Licitante entenda que a adequação deste à LGPD seja tarefa 'genérica' e 'simples' (o que, honestamente, não se espera), a persistência desta vedação, em conjunto com a unificação de diversos serviços altamente especializados em um único lote, resultaria em um contrato que já nasceria em manifesta violação.

Isso porque, conforme demonstrado, é praticamente impossível que um único licitante seja capaz de, dentro de uma mesma estrutura organizacional, prestar todos esses serviços especializados. Ou, ao menos, não foi esse o fundamento encontrado no ETP.

E se há um único licitante capaz de fazê-lo, então caberia ao Órgão Licitante instaurar um processo administrativo para fundamentar a inexigibilidade de licitação, o que, nitidamente, não foi o caso.

Portanto, se por um lado não há fundamento técnico para a manutenção de diversos itens em um único lote de contratação e, por outro, a própria Minuta apresentada pelo Órgão Licitante veda a subcontratação de serviços especializados e complexos, ao menos uma dessas exigências deverá ser revista, de modo a não tornar impossível ao licitante vencedor a contratação do objeto do presente Edital.

#### **e) Vantagens e reconhecimento jurídico da separação de lotes**

Restou demonstrado acima que não há qualquer elemento no objeto deste Edital que justifique, de fato, a unificação de tantos itens sobre um mesmo lote de contratação.

Por outro lado, a separação por lotes não apenas é reconhecida pela jurisprudência nacional, como também é o princípio fundamental sobre o qual se baseiam as contratações pela Administração Pública, conforme consta inscrito no art. 40, I e III, da Lei 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 2º Na aplicação do princípio do parcelamento, referente às compras, deverão ser considerados:

I - a viabilidade da divisão do objeto em lotes;

[...]

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Conforme jurisprudência consolidada no Tribunal de Contas da União,

“[a] inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da licitação.” ([Acórdão 964/2013-Plenário](#))

“A licitação por lote, com a adjudicação pelo menor preço global, sem comprovação de eventual óbice de ordem técnica ou econômica que inviabilize o parcelamento do objeto em itens, caracteriza restrição à competitividade do certame, em vista do disposto nos art. 15, inciso IV, e 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.” ([Acórdão 1913/2013-Plenário](#))

Fato é que a competitividade é princípio que rege a lei nacional de licitações, conforme art. 5º da Lei 14.133/2021, não podendo o presente Edital e o Certame que ele conduz, descumar de tal preceito legal:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da **competitividade**, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)

Tal entendimento ressoa também no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (“TCE-ES”), em particular em escopo semelhante ao do presente Edital, conforme resta evidenciado pelo precedente abaixo:

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela empresa (...), relatando indícios de irregularidades ocorridas no Pregão Presencial nº 002/2017, promovido pela Prefeitura Municipal de Vitória, cujo objeto era o registro de preços visando futura e eventual contratação de empresa especializada na locação de Hardware, Software e provimento de serviços de impressão, cópia e construção de fluxo de trabalho, lançado pela Secretaria Municipal de Administração.

(...) Segundo a MT 00128/2017-2, **houve aglutinação de objetos de natureza distinta, a saber, solução de outsourcing de impressão e solução de ECM, e um único lote, sem justificativa, o que teria restringido indevidamente a competitividade.**

(...) Sendo os responsáveis integrantes de uma comissão “técnica” criada especificamente para especificação das contratações de Informática era esperado que tivessem conhecimento suficiente para saber que as cláusulas eram restritivas e que não seria possível a outras empresas ofertarem equipamentos.

(...) Nesse passo, **verifico que o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Vitória no processo licitatório objeto do Pregão Presencial nº 002/2017 não se pautou pela compatibilidade com os fins a serem perseguidos pela boa e eficiente administração pública na busca do interesse público**, mas quedou-se em ato ofensivo aos princípios e regras estabelecidos na legislação pertinente, e na própria CRFB/1988, e configura falta de natureza grave no contexto em que se realizou. (ACÓRDÃO TC-229/2018 – PLENÁRIO, TCE-ES)

Cite-se também o precedente do TCE-ES a seguir, no qual destaca-se a orientação daquele Tribunal de Contas a reconhecer a possibilidade de divisão do escopo de licitação em lotes, mesmo em casos de serviços de consultoria:

(...) Tratam os presentes autos de Representação proposta pela (...) em face da Prefeitura Municipal de Serra, com pedido de medida cautelar, fls. 01/30, narrando possíveis irregularidades no Pregão Presencial nº 551/2009, cujo objeto refere-se à contratação de empresa especializada para fornecimento e prestação de serviços de implantação e manutenção de sistema de gestão em áreas de grande circulação do Município de Serra (videomonitoramento).

[...]

#### 2.1) Restrição à competitividade pela não divisão do objeto da licitação:

(...) Fora constatado pela área técnica desta Corte de Contas que a Administração Municipal do Município de Serra desrespeitou o ordenamento licitatório ao unificar o objeto do pregão presencial nº 551/2009, já que se trata de um conjunto de produtos e serviços distintos que, deveriam ser licitados separadamente.

Ademais, verifica-se que a Prefeitura Municipal de Serra, por meio do setor de tecnologia da informação, contratou a empresa de consultoria (...) para especificar os produtos relacionados ao videomonitoramento a serem contratados.

A referida empresa elaborou um Termo de Referência, no qual, os objetos necessários para a implantação do sistema de videomonitoramento, constavam em lotes distintos (...).

Constatou-se, todavia, que a Prefeitura Municipal de Serra, apesar de ter contratado empresa de consultoria, especializada na área de TI, não praticou as orientações da empresa, desvirtuando o Termo de Referência, agrupando todos os itens em um único lote, o que impediu que várias empresas especializadas na área relacionada ao lote pudessem participar do procedimento, restringindo, desse modo, o caráter competitivo da licitação.

(...) A equipe técnica constatou que a definição da modalidade pregão não parece irregular, contudo, os incisos II e III do artigo 3º da lei 10.520/2002 foram desrespeitados, uma vez que as especificações limitaram a competição, fato que levou apenas uma empresa habilitada a participar do exame. Esse fato demonstra que, diferente do que foi alegado pelos defendentes, o objeto contratado não era usual, como discutido a seguir.

De acordo com o apontamento feito pela equipe técnica, a empresa de consultoria confirma a tese de que havia viabilidade técnica e econômica para a divisão do objeto em lotes, pois realizou uma análise do caso concreto. Apesar disso, a Administração decidiu não seguir a orientação da empresa.

Confirmou a equipe de auditoria que apenas duas empresas participaram do certame e uma delas foi considerada inabilitada, ou seja, não houve pluralidade de participação de empresas na licitação.

[...]

**Ante ao exposto, acompanho o entendimento técnico e ministerial no sentido de considerar irregular a não divisão do objeto da licitação, já que a divisão em lotes era técnica e economicamente viável e a opção por licitar em lote único ocasionou restrição à competitividade.** (ACÓRDÃO TC-694/2017 – PLENÁRIO, TCE-ES)

E no mesmo sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (“TCE-SP”):

Início pela questão considerada procedente pela unanimidade dos órgãos desta Corte, qual seja, a **indevida aglutinação do objeto em um único lote, uma vez que, embora guardem relação de pertinência entre si, as atividades pertencem a ramos distintos de mercado**, situação agravada pela vedação de participação de empresas reunidas em consórcio e de subcontratação, evidenciando um afunilamento do universo competitivo.

[...]

Dessa forma, condensando o até aqui exposto, **deve a Administração, caso promova o relançamento do certame, promover a segregação em lotes**, ou, ainda, permitir a subcontratação das atividades acessórias do objeto, pois, como bem destacado pelo órgão técnico, a prestação de serviços de treinamento “visando apoiar na certificação” dos colaboradores nos exames necessários para tanto não se confunde com o objetivo principal do certame, qual seja, a adequação da Câmara Municipal de Guarulhos aos ditames da LGPD. (PROCESSO TC-019319.989.23-2, TCE-SP)

Portanto, impõe-se, como garantia à higidez do Edital, ao menos a sua retificação, de modo que seja possível a subcontratação do seu escopo em tantos lotes distintos quantos forem necessários.

Não havendo, contudo, clareza quanto à distinção, recomenda-se seja ao menos seguido como princípio as funcionalidades declaradas pelo objeto do Edital, de modo a separar os escopos de (1) suporte de infraestrutura de Tecnologia da Informação e (2) o Projeto de Adequação à LGPD; em lotes distintos.

### **III – DOS PEDIDOS**

Destarte, diante de todo o exposto - tanto pelas razões de fato quanto pelas disposições legais - requer-se:

- A) O recebimento e processamento do presente recurso, com análise às impugnações fundamentadas;
  
- B) A separação dos itens de escopo do Edital de: (1) migração de infraestrutura de Tecnologia da Informação; e (2) o Projeto de Adequação à LGPD; em lotes distintos.

Nesses termos, pede deferimento.

27 de dezembro de 2024.

---

**PEDRO HENRIQUE CESAR DE ESPINDOLA**