

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DE MARICÁ S.A. – CODEMAR

Referência: Procedimento Licitatório Aberto Eletrônico n. ° 09/2025 (compras.gov 90009/2025)

MÓDULO SECURITY SOLUTIONS S/A – EM RECUPERAÇÃO JUDICIAL, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 28.712.123/0001-74, estabelecida na Rua Quinze de Novembro, nº 106, Sala 309, Centro, Niterói/RJ - CEP: 24020-125, com fulcro no Edital de licitação (item 9.1), apresenta **IMPUGNAÇÃO** ao certame em epígrafe, de acordo com os fatos e fundamentos a seguir apresentados.

Com efeito, pretende trazer tema para debate perante esta Companhia e assim afastar do presente procedimento licitatório tudo que for feito em extrapolação ao disposto na legislação e em seu Regulamento, que igualmente contrasta com entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União - TCU em suas decisões.

1

De maneira objetiva, a presente manifestação, conforme fundamentação a seguir, indicará a possibilidade de mais ofertas à demanda da entidade, uma vez que o planejamento da contratação detém falhas graves e que precisam ser urgentemente sanadas, especialmente quanto ao necessário parcelamento do objeto, o qual reúne de forma injustificada itens totalmente distintos, os quais referem a serviços de tecnologias, competências, equipes e ferramentas distintas, que normalmente são prestadas por empresas especializadas diferentes. Agrupá-los sem justificativa técnica clara compromete a qualidade da contratação e fere a competição neste certame.

Em breve resumo, o que se tem é (i) **um planejamento deficiente**, que não se alinha à real demanda da entidade e **que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação (TIC)**, (ii) **que acaba por reunir objetos que nada possuem relação e devem ser parcelados e que assim dão ensejo (iii) à contratação de solução já determinada e que restringe por completo a competição.**



A ampliação da competição neste certame não só é a materialização (e respeito pela CODEMAR) de princípios basilares da Administração, como também é dever do papel desempenhado por esta entidade tão respeitada.

PRELIMINARMENTE

Inicialmente, comprova-se a tempestividade desta manifestação, dado que a sessão pública está prevista para o dia 17.06.2025, tendo sido, portanto, cumprido o prazo de cinco dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública do certame em referência, conforme preceitua seu regramento.

Destaca-se que não há distinção na regra de contagem de prazos para frente com relação à contagem regressiva em seu regramento, nem no Código Civil, cuja regra é idêntica à adotada nos certames licitatórios. Assim é o teor do artigo 132 da Lei 10.406/2002. Desta forma, independentemente da contagem dos prazos ser para frente ou para trás, exclui-se o primeiro, que é dia do evento, publicação ou ato de origem da contagem e inclui-se o último que é o dia em que pode ser executado o objeto da contagem do prazo, **conforme previsão também contida no artigo 183 da Lei n.º 14.133/21, usada de forma subsidiária como base legal competente para o certame.**

2

Conforme se verá a seguir, há necessidade de melhor análise em relação ao planejamento da presente contratação e que, sem dúvida, restringirão por completo a competição neste certame e afastarão a Codemar da proposta mais vantajosa. Sobre o tema, segue decisão recente da Corte de Contas da União:

“É dever do responsável por conduzir licitação no âmbito da Administração, a partir de impugnação ao edital apontando a existência de cláusulas restritivas à competitividade do certame, realizar a revisão criteriosa dessas cláusulas, ainda que a impugnação não seja conhecida. O agente público tem o dever de adotar providências de ofício com vistas à correção de eventuais ilegalidades que cheguem ao seu conhecimento.” (Acórdão 7289/2022 – Primeira Câmara – TCU - Informativo nº 423, 31/10/2022. Sem destaque no original).



FATOS E FUNDAMENTOS

Planejamento. Decisão pelo não parcelamento da solução.

Constitui objeto da presente licitação Registro de Preços para contratação de empresa especializada para a implementação de uma solução integrada que inclua o gerenciamento contínuo de vulnerabilidades, com funcionalidades como painel de prevenção de phishing, simulação de ataques DDoS, testes de invasão, monitoramento de vulnerabilidades, geração de relatórios, plataforma de compliance com a LGPD, suporte técnico especializado e apoio à resposta a incidentes. A solução tem como objetivo promover a adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em conformidade com as melhores práticas de segurança cibernética.

Quando se prossegue na leitura do Termo de Referência (Anexo II – páginas 25 e seguintes), o que se tem é uma descrição de itens totalmente distintos que compõem este objeto. Trata-se de divisão em itens que acaba por agrupar atividades bem distintas entre si. O instrumento convocatório exige, “em lote único”, a contratação de uma empresa para fornecer uma “solução integrada” que contemple:

- * Gerenciamento contínuo de vulnerabilidades;
- * Painel de prevenção de phishing;
- * Simulação de ataques DDoS;
- * Testes de invasão;
- * Monitoramento de vulnerabilidades;
- * Geração de relatórios;
- * Plataforma de compliance com a LGPD;
- * Suporte técnico especializado;
- * Apoio à resposta a incidentes.

Ocorre que tais funcionalidades abrangem múltiplas áreas técnicas distintas, como:

- Segurança ofensiva (pentest, DDoS);
- Segurança preventiva (gerenciamento de vulnerabilidades, phishing);

- Governança e conformidade (LGPD);
- Serviços continuados de suporte e resposta a incidentes.

Em outras palavras, o que se tem por meio da leitura do TR é um claro engano no agrupamento de tais serviços. São atividades que possuem tecnologias, competências, equipes e ferramentas distintas, que normalmente são prestadas por empresas especializadas diferentes. Agrupá-los sem justificativa técnica clara compromete a qualidade da contratação e fere o princípio da economicidade.

Para piorar, quando se verifica a 'Fundamentação e descrição da necessidade da contratação' (item 3 do Termo de Referência), há um nítido desalinhamento com o objeto do certame. A justificativa central da demanda é a "adequação à Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)", senão vejamos:

3. FUNDAMENTAÇÃO E DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

3.1. A CODEMAR – Companhia de Desenvolvimento de Maricá/RJ, em busca de reforçar a segurança cibernética e garantir a conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), reconhece a necessidade urgente de contratar uma solução integrada de cibersegurança e compliance com a LGPD. Esta contratação é motivada pela crescente complexidade do cenário de ameaças digitais e pela responsabilidade da CODEMAR em proteger os dados pessoais sob sua guarda, alinhando-se ao Planejamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC),

Rua Jovino Duarte de Oliveira, 481- Galpão Central - 2º andar - Aeroporto de Maricá - Centro - Maricá - RJ - CEP: 24901-130
 // www.codemar-sa.com.br



PROCESSO N.º: 7011/2025
 DATA DO INÍCIO: 25/03/2025
 FOLHA: _____

RUBRICA

ao Plano Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI) municipal, e às melhores práticas de mercado.

3.2. O Município de Maricá, com uma estrutura administrativa composta por 38 Secretarias, 6 Órgãos de Assessoramento e Controle, 5 Autarquias, 2 Sociedades de Economia Mista e aproximadamente 8.000 servidores, identificou a necessidade de uma solução especializada em cibersegurança, LGPD e compliance. Esta solução visa aumentar a proteção dos dados e serviços executados pela administração pública municipal, considerando o atual ambiente tecnológico em constante evolução e a crescente dependência da tecnologia.

No entanto, muitas das soluções exigidas – como simulação de DDoS e testes de intrusão – não guardam relação direta com os requisitos da LGPD, que se concentra em:

- * Bases legais para tratamento de dados;
- * Direitos dos titulares;
- * Políticas de privacidade e consentimento;
- * Medidas organizacionais e técnicas para proteção de dados pessoais.

Ou seja, ferramentas de segurança ofensiva e detecção de ameaças avançadas não são elementos mandatórios ou prioritários na LGPD. **A inclusão desses itens sob o pretexto de conformidade legal representa um desvio de finalidade, contrariando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade.**

A solução integrada poderia muito bem ser desmembrada em lotes autônomos e funcionais, como:

- * Lote 1: Plataforma de conformidade com a LGPD e geração de relatórios;
- * Lote 2: Gerenciamento contínuo de vulnerabilidades e suporte técnico;
- * Lote 3: Simulação de ataques, testes de intrusão e prevenção de phishing;
- * Lote 4: Apoio à resposta a incidentes.

Essa abordagem respeita a especialização técnica, amplia a competitividade e aumenta a probabilidade de obtenção de soluções de maior qualidade e economicidade para cada eixo da contratação. Em outras palavras, o que se tem é uma clara e óbvia necessidade de que tais itens seja PARCELADOS, em prol da efetiva busca pela proposta mais vantajosa para a Companhia e cumprimento do seu Regulamento e do art. 31 da Lei das Estatais.

Urge-se destacar que não é intuito desta peticionante – aqui como Impugnante - impedir ou simplesmente atrapalhar o normal trâmite do certame em tela, nem mesmo trazer dúvidas acerca da competência do trabalho exercida por esta respeitosa entidade e por sua Comissão de Licitação ou questionar sem fundamentos suas decisões.

Como já dito anteriormente, busca-se tão somente o respeito aos princípios basilares que regem nossa Administração Pública, e que são expressamente previstos em nossa Carta Magna de 1988 e no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, também inseridos no Regulamento da CODEMAR, assim como que a necessidade da contratação, a qual se sabe que é de extrema urgência e importância, seja suprida da melhor maneira possível.

Em outras palavras, é corolário das contratações públicas que deve o certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, **ou seja, ampliar a competitividade em busca do melhor resultado para a Administração e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso e que suas contratações prezem sempre pela eficiência e transparência.**

Dada a complexidade notória do objeto do certame e principalmente pela óbvia essencialidade aos objetivos do Município, preliminarmente, é forçoso admitir que é papel da Administração Pública se precaver de possíveis licitantes “aventureiros” e buscar uma competição onde os licitantes sejam, realmente, capazes de atender à complexidade da demanda trazida à tona com a esperada qualidade.

6

A execução do referido Contrato Administrativo é, sem sombra de dúvidas, de suma importância para a continuidade das atividades da Companhia, **e daí o elevado grau de exigência quanto ao planejamento da demanda que virá futuramente ser entregue.**

Ao mesmo tempo, este planejamento **não pode ser confundido de forma alguma como um obstáculo a princípios básicos da Administração Pública.**

Explica-se. Em relação à descrição técnica do serviço que deve ser entregue pela licitante, como exige Edital e Termo de Referência para efetivação da contratação, há de ser ressaltado, de antemão, que a presente contratação deveria superar uma série de etapas até a elaboração do instrumento convocatório em tela. Até que este resultado tivesse sido alcançado, era necessário um planejamento para que se demonstrasse, ao menos, que a contratação agrega valor para a entidade e que qualquer risco tenha sido gerenciado a fim de que a contratação esteja alinhada com o planejamento do Município.

Sem rodeios, o planejamento é sem sombra de dúvida um fator determinante para o sucesso de qualquer contratação, e dessa forma, deve ser realizado de forma detalhada a fim de que a solução escolhida pela Administração seja a mais adequada possível diante da sua demanda específica.

O administrador, como agente público, representa não apenas o órgão ao qual está vinculado, mas em especial toda sociedade. Por isso mesmo, **deve pautar-se, na condução de um procedimento de contratação, pelos princípios da isonomia e da ampla competição, dentro outros tantos previstos no Regulamento da Companhia.**

Em outras palavras, o planejamento nas contratações públicas pode ser definido como o ato de estabelecer uma meta e construir maneiras de alcançá-las, considerando a expectativa de consumo, condições de aquisições, quantidades e suas especificações que venham atender o interesse público.

A ausência de planejamento adequado, como neste presente caso, é responsável por inúmeros problemas como ausência de qualidade, quantitativos superiores ou inferiores, sobrepreços, alterações contratuais desnecessárias, inexecução total ou parcial de Contrato Administrativo, **reunião de objetos que não possuem relação**, dentre outros, com responsabilização de todos dos envolvidos no processo.

Nessa linha de entendimento, é essencial que se conclua que é dever da Administração instruir o Edital com a especificação clara e inequívoca do objeto licitado, bem como das exigências previstas no documento, sendo rigorosamente observado tal procedimento para elaboração do termo de referência pelo Contratante, **com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara.**

De fato, a descrição do Edital não pode deixar margem a qualquer dúvida aos licitantes interessados. A Administração, ao elaborar uma cláusula editalícia, principalmente quando se trata de item do objeto da solução desejada, deve sempre escolher a descrição completa e minuciosa do que se pretende com aquele referido item, explicando detalhadamente não só o

que deverá incidir direta e indiretamente no objeto da contratação, mas de que forma deverá incidir.

Sob tal égide, destaque-se: se tal descrição for incompleta, obscura, contraditória ou dúbia, como ocorre no presente certame, haverá, sem qualquer óbice, nulidade desse procedimento. No caso em análise, a forma pela qual os elementos de planejamento da contratação foram confeccionados dificulta a compreensão dos licitantes potenciais a partir de uma solução que se apresenta como única, mas que assim não é.

Sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é emblemática:

“(…) 9.2.4. ausência de estudos preliminares e de estudos comparativos de variação de custos, produtividade, resultados esperados e memórias de cálculo, relacionados ao objeto da licitação, quanto às opções de permissão de utilização ou não de appliance, a justificar que a solução sem appliance seria a mais adequada e econômica para essa estatal, contrariando o disposto no item 4.6.2.2.1 da Norma Interna 415, de 29/7/2021;

9.2.5. inobservância da NI 415, que estabelece que o projeto básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares e que esses deverão incluir, entre outros itens, pesquisa de soluções de mercado que atendam aos requisitos especificados, que poderá ocorrer, entre outros meios, mediante a consulta não apenas a fornecedores, mas, também, a outras fontes de pesquisa, o que deixou de ser realizado;

(…)

Ao final, o TCU determinou à estatal que se abstenha de admitir adesão à ata assinada em decorrência da Licitação Eletrônica 37-2020-07-01, ante as irregularidades verificadas e apontadas e o arquivamento dos autos.”

Acórdão nº 2399/2022 - 2ª Câmara TCU.

“26. No tocante à alínea “c” do item 4 desta proposta de deliberação, foram promovidas oitivas ante os indicativos de deficiência do ETP do PE 12/2021-ICMBio, especialmente considerando-se a ausência de memórias de cálculo e de referência aos documentos que dão suporte à quantidade de tratores estimada, violando o art. 7º, V, da IN Seges 40/2020, o art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993, e o princípio da motivação (além daquela oitiva relatada por ocasião do item “a” supra). 27. Em relação à quantidade licitada de cinquenta tratores, o ICMBio alegou, em suma, em resposta à oitiva, que a fixação do quantitativo de tratores, em sede de registro de preços, estaria aderente ao Plano de Manejo Integrado do Fogo, ao Planejamento Físico Financeiro e ao Relatório Consolidado Anual, embora tenha carreado aos autos cópia apenas do Plano Anual de Aquisições de Veículos, o qual indicou a necessidade de aquisição de 59 tratores, sendo dois para substituição e 57 decorrentes

de demanda reprimida (peça 127, pp. 2 e 4-5). Assim, nos estudos técnicos preliminares elaborados para o PE SRP 10/2021-ICMBio, o Instituto considerou que a aquisição de cinquenta tratores seria, de modo geral, utilizada basicamente para combater incêndios florestais (peça 18, pp. 5- 7), sendo que, para o certame subsequente, apenas replicou aqueles fundamentos (peça 7, pp. 3-5). 28. Com efeito, ainda que a licitação em epígrafe (50 unidades) possa ter refletido a convenção realizada anteriormente no bojo do Plano Anual de Aquisições de Veículos (59 unidades) e tenha se dado no bojo de uma licitação para registro de preços, é forçoso reconhecer a inexistência de fundamentação para o quantitativo licitado nos moldes exigidos pelo art. 7º, V, da IN Seges 40/2020, e pelo art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993. Esperava-se que, durante o ETP, a equipe de planejamento da contratação houvesse se valido de um método estimativo de quantidades, registrando a respectiva memória de cálculo. Nestes termos, considerando que estamos diante de aspecto essencial da contratação, acolho a proposta instrutória de expedir “ciência” ao ICMBio a este respeito.”

Acórdão nº 2132/2021 - Plenário. Trecho do Voto do Ministro Augusto Sherman.

Não é diferente a posição da doutrina, como se observa a seguir:

“A elaboração de ETP é dever cogente imposto à Administração Pública. De acordo com os arts. 7º e 6º, IX, da Lei 8.666/1993, as contratações de obras e serviços devem ser precedidas da elaboração de projeto básico (PB), sendo este entendido como: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem 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.

Pela definição acima, pode-se inferir que o ETP é um controle, que busca reduzir pelo menos dois riscos: de a Administração tentar contratar algo que seja inviável tecnicamente ou que atente contra o meio ambiente.

Ainda pela leitura do dispositivo acima, a lógica que se apresenta é que toda contratação deve ser precedida de projeto básico e que todo projeto básico é elaborado com base nos ETP. Assim, a sequência temporal prevista na legislação consiste em primeiro elaborar os ETP, para depois elaborar o projeto básico (com base nos ETP), e em seguida contratar (com base no projeto básico).”

(Estudos Técnicos Preliminares: O Calcanhar de Aquiles das Aquisições Públicas. Revista TCU nº 139).

É bem claro que a própria Constituição em seu art. 37 preza pela EFICIÊNCIA administrativa e, conseqüentemente, ECONOMICIDADE. Conforme doutrina administrativista, trata-se de *“realizar mais e melhor com menos, ou seja, promover os serviços públicos necessários para toda população, de maneira satisfatória, utilizando o mínimo necessário de suporte financeiro”* (BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 54).

Em outras palavras, o que se tem é que a eficiência tão desejada só é obtida a partir de um bom planejamento da contratação, o qual irá ensejar a seleção da melhor solução para tal demanda, SEM HAVER DISPÊNDIO DE RECURSOS SEM QUALQUER NECESSIDADE.

Fato é que, da maneira como colocada hoje, esta contratação futura não representa o melhor planejamento possível. Ou seja, o que esta Impugnante deseja restar claro é que houve desconhecimento da real demanda da Companhia que baseou a análise e conseqüente conclusão exarada no instrumento convocatório aqui debatido.

Repita-se. Da maneira como fora planejado e por ora consta no Edital, haverá tão somente a capacidade de poucas empresas ofertarem propostas qualificadas para tanto.

10

Não há como analisar qualquer justificativa para o não parcelamento dos itens, até porque não há no instrumento convocatório, e sequer há precedente de solução INTEGRADA destes dois itens supracitados. Os itens 9.4 e seguintes do Termo de Referência são nada mais do que meramente um ‘copia e cola’ de doutrina sobre parcelamento e decisões de Corte de Contas que nada há concretude aos requisitos técnicos da solução. A análise feita quando da introdução desta Impugnação, que compara a própria justificativa da LGPD com a demanda por ora contratada, sequer é citada na ‘justificativa’ do instrumento convocatório.

Ou seja, se já não bastasse a solução tecnológica ter sido planejada com base em premissas errôneas, conforme visto acima, cria-se uma premissa de indissociabilidade dos itens que sequer possuem relação e que acaba por motivar exigências de qualificação técnica que não se coadunam à demanda da Contratante.



Nesse contexto, cumpre observar que a realização de processo licitatório em lote único configura medida contrária à legislação aplicável, haja vista que o parcelamento do objeto é regra que **somente pode ser afastada nos casos em que seja demonstrado o comprometimento aos ganhos da economia de escala ou, ainda, que a divisão do objeto em itens distintos possa comprometer o conjunto a ser contratado.**

O tema em debate, inclusive, diante da reiterada jurisprudência, foi motivo de edição da Súmula nº 247, pelo Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

“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.”

Sem embargo, a posição sumulada denota que prevalência da competitividade e isonomia dos certames são regras que somente podem ser sobrepostas quando demonstrados, de forma inequívoca, os pressupostos destacados acima.

Em outros termos, a mera indicação de suposto benefício à Administração em decorrência dos ganhos provenientes da economia de escala, por exemplo, não se afigura como fundamento suficiente e necessário ao afastamento do parcelamento do objeto.

A fim de ratificar o entendimento acima exposto, urge-se destacar ensinamento do Ilustríssimo Professor Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 14 ed. p.276):

“O parcelamento conduz à licitação e contratação de objetos de menor dimensão quantitativa, qualitativa e econômica. Isso aumenta o número de pessoas em condições de disputar a contratação, inclusive pela redução dos requisitos de habilitação (que serão proporcionados à dimensão dos lotes). Trata-se não apenas de realizar o princípio da isonomia, mas da própria eficiência”.

E conclui:

“A lógica não é de difícil entendimento, pois com maior competição, os preços são reduzidos e se supõe que o gasto da Administração é menor com essa multiplicidade de contratos do que com um contrato único.”

Mais uma vez, trazemos à baila recente decisão do TCU, em oportunidade na qual analisou processo de características similares ao certame em tela:

Incumbe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento do objeto da licitação não restringe indevidamente a competitividade do certame, bem como promove ganhos para a Administração Pública. O postulado que veda a restrição da competitividade (art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) não é um fim em si mesmo, devendo ser observado igualmente o princípio constitucional da eficiência administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal) e, ainda, o ganho de escala nas contratações consolidadas (art. 23, § 1º, in fine, da Lei 8.666/1993). (destaque nosso).

Acórdão 2529/2021 – Plenário.

12

Sobre o tema, mais uma vez convém destacar entendimento recente do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 1973/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira) Licitação. Competitividade. Restrição. Especificação técnica. Justificativa.

Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.

Do que foi exposto até aqui, principalmente em relação à ausência de justificativa da tomada de decisão pelo não parcelamento, e diante de tantas especificações de ‘sistemas’ da solução como um todo, esta opaca decisão positivada no Edital NÃO abrange sequer o mais básico dos elementos necessários para a elaboração de um bom planejamento: **e as outras opções disponíveis?**

Sequer uma análise pormenorizada das opções junto ao mercado foi aventada.



O que se tem é simplesmente um instrumento de planejamento que não foi construído para a conclusão pela manutenção do não parcelamento, mas sim que PARTIU DE TAL PREMISSA. Ora, como citado no ponto acima, há um erro GRAVE de planejamento da contratação da área requisitante que precisa ser sim muito bem analisado por meio da presente Impugnação.

Necessidade de mais detalhes da pesquisa de preços.

Importante que mais detalhes sejam dados em relação ao mapa de preços. Que seja feito o destaque abaixo de orientação do TCU sobre o tema:

Acórdão 1502/2018 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz)

Licitação. Empresa estatal. Edital de licitação. Orçamento estimativo. Divulgação. Princípio da publicidade.

Nas licitações realizadas pelas empresas estatais, sempre que o orçamento de referência for utilizado como critério de aceitabilidade das propostas, sua divulgação no edital é obrigatória, e não facultativa, em observância ao princípio constitucional da publicidade e, ainda, por não haver no art. 34 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) proibição absoluta à revelação do orçamento.

13

Com o advento da Lei nº 14.133/2021, já ficou bastante claro que a pesquisa de preços não pode se limitar aos tradicionais orçamentos de fornecedores.

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, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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, desde que contenham a data e hora de acesso;

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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

O mesmo entendimento foi proferido pelo Tribunal de Contas da União – TCU, por meio de seu Acórdão n. 1.445/2015- Plenário, que recomendou aos órgãos da Administração Pública que, para fins de orçamentação nas licitações de bens e serviços, priorizem os parâmetros previstos nos incisos relacionados às contratações similares de outros entes públicos obtidas inclusive nos portais de compras governamentais, em detrimento dos demais parâmetros.

Também, cabe mencionar decisão proferida pelo TCU, por meio do Acórdão 6.237/2016 – 1ª Câmara, que recomendou que a pesquisa de preços deve levar em conta diversas origens, como, por exemplo, Portal de Compras Governamentais, contratações similares do próprio órgão e de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária ou complementar.

É preciso levar em conta todas as fontes de referência disponíveis, com a maior amplitude possível. Esse conceito tem sido tratado pelo TCU como **“cesta de preços aceitáveis”**, que engloba as mais diversas fontes: fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas (Acórdãos 2.170/2007-P e 819/2009-P)

Acórdão 1548/2018 Plenário (Denúncia, Relator Ministro Augusto Nardes)

Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço.

A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

O que se espera, portanto, é que a pesquisa de preços seja realizada com amplitude suficiente (Acórdão TCU 2637/2015-P), proporcional ao risco da compra, privilegiando a diretriz emanada Nova Lei de Licitações, a fim de que o balizamento seja fundamentado nos preços praticados pela Administração Pública. E que diz isso é o próprio Tribunal de Contas da União, como se vê abaixo:

Acórdão 1875/2021 Plenário (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro) Licitação. Orçamento estimativo. Preço. Referência. Comprasnet. Pesquisa. Exceção. Fornecedor. 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 (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020).

Acórdão 452/2019 Plenário (Auditoria, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Preço de mercado. Cotação. Os sistemas oficiais de referência da Administração Pública reproduzem os preços de mercado, e, por gozarem de presunção de veracidade, devem ter precedência em relação à utilização de cotações efetuadas diretamente com empresas que atuam no mercado.

Acórdão 713/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Bruno Dantas) Licitação. Orçamento estimativo. Elaboração. Referência. Pesquisa. Preço. A pesquisa de preços para elaboração do orçamento estimativo da licitação não deve se restringir a cotações realizadas junto a potenciais fornecedores, devendo ser utilizadas outras fontes como parâmetro, a exemplo de contratações públicas similares, sistemas referenciais de preços disponíveis, pesquisas na internet em sítios especializados e contratos anteriores do próprio órgão.

De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União (5ª Edição), a pesquisa de preços é requisito essencial à validade e legalidade do certame, senão vejamos:



“Essa é uma atividade obrigatória para as contratações públicas, inclusive contratações diretas e para adesões a atas de registro de preços, como consta de diversos dispositivos sobre a elaboração do orçamento estimado, de forma expressa ou implícita, pois não é possível elaborar o orçamento estimado sem efetuar pesquisa de preços.

(...)

O outro cuidado a ser tomado pela equipe de planejamento da contratação ao realizar a pesquisa de preços é observar as especificidades do objeto que se deseja contratar. Como comentado no Caderno de Pesquisa de Preços:

P. 14 Na pesquisa de preços, é necessário que o gestor tenha atenção ao coletar um preço, avaliando se as condições de negociação praticadas na contratação que está sendo consultada se assemelham ao seu caso, pois há vários fatores que podem influenciar o preço do produto ou serviço, deixando-o abaixo ou acima daqueles praticados no mercado e impactando o preço de referência.

O uso de itens com especificações diferentes ou em condições diferentes pode ocasionar distorções nos resultados e direcionar erroneamente a avaliação do preço estimado de uma aquisição ou contratação de modo que esta não se mostre economicamente vantajosa para a Administração.

Portanto, é importante considerar, na pesquisa, os fatores que possam influenciar na formação dos custos, a exemplo dos citados no art. 4º da IN - Seges/MGI 65/2021: **prazos e locais de entrega; instalação e montagem do bem ou execução do serviço; quantidade contratada; formas e prazos de pagamento;** valores de fretes e outros gastos com logística; garantias exigidas; marcas e modelos, quando for o caso; potencial economia de escala; e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

16

Será que a Companhia cumpriu categoricamente com todas as regras necessárias à definição do valor estimado, a partir da pesquisa de preços, e: **a)** se valeu de contratações similares; **b)** utilizou como referência contratos com objetos semelhantes ou de grande correlação; **c)** buscou formas adicionais para complementar sua pesquisa, como a obtenção de orçamentos com empresas especializadas no mercado?

Sobre o tema, impende registrar recente decisão do Tribunal de Contas da União:

c) dar ciência à [omissis], com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90004/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes: c.1) pesquisa de preços limitada a contratos celebrados pela própria Universidade, cujas cláusulas e condições divergiam das regras estipuladas no edital do PE 90004/2024, sem observância dos parâmetros estabelecidos pelo § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 e art. 5º da IN/Seges 65/2021;

Acórdão nº 736/2024 – Plenário.

Diante do debate a respeito da necessidade em torno da aceitação da proposta a ser declarada vencedora, é urgente que sejam feitos apontamentos à Companhia a respeito da estimativa realizada neste planejamento do certame.

- a) Outros certames da Administração foram de fato usados como balizadores para a estimativa de preços?**
- b) Há outro Contrato Administrativo no âmbito da Administração Municipal de mesmo objeto que tenha sido usado como elemento da pesquisa de preços?**
- c) Houve somente a pesquisa junto a fornecedores?**

Essa eventual diferença na conduta por parte da equipe de planejamento pode ser decisiva na definição dos preços pelas empresas licitantes, sobretudo no tocante ao que de fato será despendido pela CODEMAR e o que será entregue pela empresa contratada.

17

Em outras palavras, a depender no nível de imprecisão desse planejamento, aventa-se a possibilidade de significativo prejuízo à Companhia, na medida em que não terá condições de sanar toda sua demanda, uma vez que a estimativa condiciona, sobretudo, a fase de lances dos concorrentes.

A toda evidência, os fatos acima podem revelar graves fragilidades na elaboração do Estudo Técnico Preliminar, seja no correto estudo quanto à demanda em si, seja na melhor estimativa de contratação.

Sobre o tema, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é emblemática:

“(...) 9.1.1. nos instrumentos convocatórios de contratações de aquisição de licenças ou subscrição de software:

9.1.1.1. formalizar procedimentos detalhados e específicos, abarcando listas de verificação, para avaliar a autenticidade, a aderência ao que foi contratado e o quantitativo das licenças;

9.1.1.2. exigir nas propostas comerciais a inclusão de informações necessárias à identificação dos softwares, como nome específico e código de identificação unívoca;

9.1.2. em contratações de soluções de tecnologia da informação (TI), faça constar da memória de cálculo com os seguintes elementos básicos e com possibilidade de rastreabilidade das informações por meio de evidências:

9.1.2.1. as premissas que fundamentam os cálculos, devidamente justificadas, que devem, sempre que possível, se basear em medidas de mercado (de fato ou de direito), com a identificação de quem as estabeleceu e de como a equipe de planejamento da contratação teve ciência delas, quando não tiver sido a responsável por elaborar essas premissas;

9.1.2.2. as fórmulas de cálculo definidas para se chegar às quantidades a contratar;

9.1.2.3. os parâmetros de entrada, que são as quantidades usadas nos cálculos, com as respectivas fontes dessas informações, ou seja, quantidades devidamente evidenciadas;

9.1.2.4. a explicitação dos cálculos feitos, utilizando-se os elementos anteriores;

9.1.2.5. a identificação das pessoas que elaboraram a memória de cálculo;"

Acórdão nº 980/2023 – Plenário TCU.

É indispensável, portanto, que a Contratante torne públicos os dados, pesquisas de mercado e memórias dos estudos.

DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, outros programas e plataformas disponíveis no mercado são capazes de atender ao interesse público expresso no Edital, que é, na espécie, a própria necessidade do ente licitante. Nesse ponto seria extremamente válida a discussão de cunho técnico e econômico sobre os produtos disponíveis no mercado que atendem à necessidade da CODEMAR, o que certamente proporcionaria à empresa a escolha da proposta mais vantajosa, alinhada à jurisprudência colacionada pelo Tribunal de Contas da União.

Há (i) um planejamento deficiente, que não se alinha à real demanda da Companhia e que se confunde na definição do objeto e dos requisitos da solução de Tecnologia da Informação (TIC), (ii) que acaba por reunir objetos que nada possuem relação e devem ser parcelados e que assim dão ensejo (iii) à contratação de empresa já determinada e que restringe por completo a competição.

O que se tem por conclusivo quanto a não observância dos normativos legais, os quais não foram considerados e sopesados no âmbito do Termo de Referência, é de que a contratação nunca será a mais vantajosa, eis que é direcionada a uma solução específica, comercializada por um pequeno nicho de fornecedores. É nítida, pois, a afronta aos princípios da isonomia, da ampla competitividade, da eficiência e da economicidade, veiculados pela legislação administrativa. Por óbvio, a inobservância aos princípios básicos da licitação na imposição de tal restrição é tamanha que impossibilitará a apresentação de proposta de preço competitiva no certame.

A solução integrada poderia muito bem ser desmembrada em lotes autônomos e funcionais, como:

- * Lote 1: Plataforma de conformidade com a LGPD e geração de relatórios;**
- * Lote 2: Gerenciamento contínuo de vulnerabilidades e suporte técnico;**
- * Lote 3: Simulação de ataques, testes de intrusão e prevenção de phishing;**
- * Lote 4: Apoio à resposta a incidentes.**

19

Ora, percebe-se claramente que há um direcionamento que enseja sim a alteração do presente instrumento convocatório. São erros crassos e **HÁ NECESSIDADE DE SUSPENSÃO IMEDIATA.**

Da mesma forma, que seja esclarecida a maneira pela qual a estimativa de preços se deu.

Conclui-se, então, que deve o presente certame priorizar a finalidade pela qual foi criado, ou seja, ampliar a competitividade em busca do melhor resultado para a entidade e buscar aquilo que, de fato, lhe é mais vantajoso.

Aduzidas as razões que balizaram a presente manifestação, esta empresa, requer, com supedâneo nas legislações vigentes que lhe serviram de esteio, o recebimento, análise e



admissão desta peça, para que o Edital assim seja retificado e **que seja feito o parcelamento da solução.**

Caso não entenda pela adequação do resultado, pugna-se pela emissão de parecer, informando quais os fundamentos legais que embasaram a decisão da autoridade competente, para integrar a representação a ser formulada perante a Corte de Contas.

Sobre o tema, convém destacar recente entendimento (aqui usado em analogia no caso de impugnação) da Corte de Contas da União a respeito da necessidade de detalhamento das decisões a partir das razões da licitante:

Acórdão 977/2024 Plenário (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira)

Licitação. Pregão. Princípio da publicidade. Recurso. Desclassificação. Inabilitação. Detalhamento. Princípio da motivação.

Em pregão, assim como nas demais modalidades de licitação, é necessário registrar a motivação das decisões que desclassifiquem propostas, inabilitem licitantes ou julguem recursos, com nível de detalhamento suficiente para a plena compreensão pelos interessados, em observância ao princípio da motivação.

20

Que sejam então objetivamente apontados na decisão e devidamente motivados aspectos que contestam a ampliação quanto ao parcelamento desta contratação.

Termos em que pede e espera deferimento.

Rio de Janeiro/RJ, 05 de junho de 2025.

MÓDULO SECURITY SOLUTIONS S/A
Representantes Legais

