



Governo do Estado do Rio de Janeiro
Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro
Secretaria de Gestão

Ao Excelentíssimo Senhor Secretário-Geral,

Trata-se de impugnação aos termos do Edital do Pregão Eletrônico PGE nº 23/2020 (Doc. SEI nº 11134778), do tipo menor preço global, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestar serviços de proteção corporativa de endpoint, incluindo a implantação, a sustentação e o fornecimento de softwares corporativos de antivírus com atualizações de versões, para atendimento das necessidades da Procuradoria-Geral do Estado – PGE/RJ, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência – Anexo I.

Inicialmente, houve a abertura de consulta pública, pelos meios oficiais, conforme os Documentos SEI nº 6577828 e 6578013. As quatro manifestações apresentadas sob os Documentos SEI nº 7152460, 7152482, 7152500 e 7425967 foram devidamente respondidas, de forma motivada, segundo os Documentos SEI nº 7426170, 7426263, 7426330 e 7426452.

Em seguida, o Parecer nº 056/DAMFA-PG-02/2020 (Doc. SEI nº 10850882), com visto do i. Subprocurador Geral (Doc. SEI nº 10863399), concluiu pela viabilidade jurídica do certame. Considerando que, segundo o Documento SEI nº 11131680, todas as recomendações formuladas foram atendidas, o Edital em comento foi assinado pelo i. Procurador Geral (Doc. SEI nº 11141885e 11159795).

Após a devida publicação do instrumento convocatório na imprensa oficial (Doc. SEI nº 11203474) e em jornal de grande circulação (Doc. SEI nº 11209500), houve o registro no SIGA e no SIGFIS, respectivamente nos Documentos SEI nº 11204026 e 11311355. Todavia, a Administração veio a ser surpreendida com a impugnação da empresa Pisontec Comércio e Serviços em Tecnologia da Informação Eireli, acostada sob o Doc. SEI nº 11537695.

Embora, na ocasião, tenha se dado o nome de pedido de esclarecimento, o que se tem, na verdade, é uma verdadeira impugnação, na medida em que o particular se insurge contra os termos do Edital, pleiteando a sua reforma. Para tanto, **alega-se que o objeto licitado é composto por itens autônomos, razão pela qual deveria ser desmembrado em tantos lotes quantos fossem possíveis.**

Sustenta-se, que essa medida garantiria a participação de maiores interessados, potencializando a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa e o princípio da competitividade. Aduz, ainda, que o Edital violaria a economicidade, a isonomia, a legalidade e a previsão da Súmula 247 do TCU, posto que *“existem diversas empresas que fornecem apenas o licenciamento de software e outras que fornecem apenas os serviços técnicos através de seus profissionais qualificados.”*

Em resposta técnica (Doc. SEI nº 11584707), a GTI afirma que: “o Termo de Referência foi formado a partir de um estudo técnico elaborado detalhadamente para as necessidades da PGE/RJ almejando benefícios internos e a continuidade da atividade-fim da Instituição”. Além disso, assevera-se que a contratação em lote único, integrando-se os itens, garante maior rendimento e qualidade para a padronização e atualização constante dos serviços e softwares.

Arremata-se a explanação, ainda, salientando que o parcelamento do objeto “*acarretaria no comprometimento da execução durante a prestação dos serviços, ou seja, representaria um risco altíssimo de danos a estabilidade das atividades das áreas*”. Por derradeiro, a i. Pregoeira, pautada no Acórdão 1.879/15 e na Súm. 247, ambos do TCU, opina pelo indeferimento da impugnação, tendo em vista os riscos citados pela d. GTI (Doc. SEI nº 11584954).

Com razão a i. Pregoeira.

Inicialmente, cabe ressaltar que o parcelamento do objeto é um meio previsto no art. 23, §1º, da Lei 8.666/93, a serviço da Administração Pública, para o alcance da economicidade. O referido dispositivo prevê:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

§ 1o As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas **quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação **com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala**. (Grifo nosso)

Percebe-se, pois, que não se trata do único meio para a obtenção da proposta mais vantajosa. O próprio dispositivo que o prevê exige que o parcelamento seja justificado, podendo não se observá-lo caso a realização da licitação em lote único se revele como medida mais adequada. Não obstante, a Súmula 247 do TCU, invocada pela impugnante, caminha no mesmo sentido, ao dispor:

SÚMULA Nº 247 - 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. (Grifo nosso)

Ou seja, tanto a Lei 8.666/93, quanto a citada Súmula do TCU indicam que, mesmo sendo divisível o objeto da licitação, o certame poderá ser realizado por lote único. Basta, para tanto, que haja a devida justificativa técnica, o que se deu, no caso concreto, no Documento SEI nº 11584707, em que fora consignado:

“Preliminarmente, esclarecemos que **o Termo de Referência foi formado a partir de um estudo técnico elaborado detalhadamente para as necessidades da PGE/RJ almejando benefícios internos e a continuidade da atividade-fim da Instituição.** (...)”

Nessa linha, o que se pretende é a contratação dos serviços de proteção corporativa de endpoint com a administração das ferramentas e o suporte técnico; garantindo a total integração e compatibilidade entre os diversos componentes do sistema de proteção aos ativos da Rede PGE/RJ que englobam os computadores, servidores de alto desempenho de rede e de banco de dados, sistemas de informação, bem como todos os serviços de internet. **Frise-se que todas as especificações técnicas contidas no Termo de Referência foram baseadas exclusivamente para atender as necessidades e singularidades da PGE/RJ.**

Vale acrescentar que a elaboração do Termo de Referência, ainda, obteve por escopo à contratação de um serviço corporativo completo que **requer uma potencial capacidade para cada um de seus componentes fazendo-os trabalharem de forma tão integrada de modo a atingir o mais alto grau de rendimento e qualidade esperada atentando-se para a necessidade de padronização e atualização constante dos serviços e softwares.**

É fundamental manter a aderência e a conformidade técnica entre todos os componentes e serviços endossando a integridade e a completude das funcionalidades dos sistemas de segurança.

Há de se considerar que o mercado de segurança de endpoint é extremante dinâmico, abrangente e veloz para atender aos desafios diários de proteção contra novas pragas virtuais que utilizam a metodologia e a tecnologia disruptiva visando a invasão e a infecção nos computadores por vírus em todo o mundo. **O almejado com a contratação dos serviços é mitigar os riscos de possíveis erros que ensejariam, além de uma grande possibilidade de insucesso na eficiência da contratação, um aumento considerável dos custos com serviços de administração, manutenção, sustentação e monitoramento do ambiente.**

Vale destacar que o objetivo primordial da forma de contratação se ateve a total eficiência, porque a Administração busca, dentre outros objetivos, que a CONTRATADA tenha a capacidade técnica de resguardar a Rede da PGE/RJ de ataques e incidências de infestação por pragas virtuais no ambiente computacional do Órgão. **Dessa forma, o vínculo será mais transparente e produtivo com a entrega dos serviços completos, funcionais e que mantenham a sustentação e a atualização de todos os softwares assegurando que o ambiente permaneça livre de ameaças.**

Impende observar que essas atividades são complexas e dependentes entre si formando um conjunto ordenado e sequenciado. Devido a natureza das ações, as mesmas foram planejadas de forma que o fabricante figure solidário na busca da solução ainda, que ocorra a necessidade de aplicação de correções ou substituição de componentes defeituosos ou até mais avançados. Isso é possível porque a contratada trabalhará com base em um roteiro pré-estabelecido, pois a contratação compreende a execução de planos de ação contingenciais para atender as metas de serviço definidas. Essas medidas favorecem, inclusive, o próprio planejamento interno devido a criticidade do objeto em comento.

Em outras palavras, o que motivou o modelo de contratação prevista em Edital se deve à cadeia dos serviços que compõem a contratação, ou seja: administração, suporte técnico, manutenção e garantia objetivando mitigar os possíveis entraves e conflitos que possam existir durante a execução dos serviços e que poderão impactar a continuidade das atividades.

Ademais, é relevante mencionar os sistemas e serviços que foram desenvolvidos e/ou adquiridos no âmbito da Instituição e os serviços que se encontram inseridos no planejamento estratégico da PGE/RJ, pois durante a sustentação e a operação das ferramentas não poderá existir quaisquer problemas de compatibilidade entre os componentes ou possíveis bugs sob pena de prejuízo no prosseguimento das rotinas.

Vale dizer que o parcelamento acarretaria no comprometimento da execução durante a prestação dos serviços, ou seja, representaria um risco altíssimo de danos a estabilidade das atividades das áreas. Uma vez que o diagnóstico de problemas, manutenções, atualizações das vacinas, correções de bugs, segurança lógica, matriz de compatibilidade dos diversos produtos e componentes na forma em que se encontram tornam maiores as chances de garantir que a operação permaneça integrada por suas diversas ferramentas e componentes dentro dos termos mensuráveis e claros de todos os serviços que o contratante poderá esperar do fornecedor. **Em suma, é imperioso que a análise do modelo adequado frente ao objeto perpassse os principais riscos relacionados às entregas e busque padronizar a qualidade dos serviços oferecidos.**

Considerando a criticidade do objeto e as características peculiares e, em conformidade com as propostas de preços recebidas durante a pesquisa mercadológica vislumbrou-se, inclusive, o ganho de economia em escala, sem prejuízo à ampla competitividade, pois restou demonstrado que existem no mercado empresas com capacidade técnica de fornecer os produtos e serviços na forma em que se encontram dotadas de expertise para executar satisfatoriamente o objeto na forma de execução do projeto.

Tecidas as considerações, descartamos a possibilidade de haver alguma forma ou especificação que seja limitadora da competição, tendo em vista os argumentos expostos, a criticidade da demanda, a especificidade dos equipamentos e o molde do parque computacional na PGE/RJ.”

Tem-se, conforme a manifestação da GTI acima transcrita, robusta justificativa do porquê não se parcelar o objeto. Conforme se extrai dos trechos destacados, tem-se um ganho em eficiência, pois os itens possuem intrínseca relação, de modo que, licitados em um lote único, e executados por apenas um particular, poderão ser coordenados e atualizados com maior facilidade.

Não obstante, o setor técnico, na parte final de sua explanação, ainda afirma que, diante do caráter específico do objeto, não haveria limitação à competitividade. Ressalte-se que a exigência de justificativa técnica para que não se faça o parcelamento do objeto é consagrada por esta d. Procuradoria, segundo o item 4 do seu Enunciado 45, que prevê:

Enunciado n.º 45 PGE: Recomendação de divisão do objeto a ser contratado

1. O objeto da contratação deve ser dividido em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, priorizando-se a admissão da adjudicação por item e não por preço global, **levando-se em consideração o melhor aproveitamento das potencialidades do mercado e a possível ampliação da competitividade do certame, sem perda de economia de escala,** na forma dos arts. 15, inciso IV e 23, §1º da Lei n.º 8.666/93 e do art. 13, inciso IV, Decreto estadual n.º 46.642 de 17 de abril de 2019.

(...).

4.O setor técnico sempre deverá apresentar justificativa expressa quanto a modelagem adotada, independentemente da opção ou não pelo parcelamento ou pela adjudicação por item. (Grifo nosso)

A abertura textual ao gestor público é fundamental, na medida em que a Lei, e também o intérprete do TCU, não conseguem antever todas as diversas hipóteses de contratações cotidianas da Administração. Nesse sentido, ao comentar o instituto do parcelamento, leciona o Ilustre Professor Flávio Amaral Garcia:

“(…)Mas esta não é uma regra absoluta, eis que sujeita a uma avaliação técnica à luz da finalidade pública que se pretende atingir. Os setores competentes do órgão ou entidade e dotados de capacidade institucional devem justificar as razões pelas quais o parcelamento do objeto não se mostra vantajoso em determinada situação, motivando à luz dos princípios da competitividade, economicidade e eficiência as razões para a reunião dos distintos objetos. (Grifo nosso)

(GARCIA, Flávio Amaral. Licitações e contratos administrativos – casos e polêmicas. Ed. Malheiros. 5ª edição. Ano 2018. Pág. 138)

O reconhecimento de que, mediante a devida fundamentação, itens autônomos podem ser licitados sob a formação de lote único, é amplamente consagrada no Tribunal de Contas da União. Tal reconhecimento já se deu, por exemplo, no Acórdão 839/2009 - Plenário, e no Acórdão 3.041/2008 - Plenário, cuja ementa se transcreve:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO INTEGRADA DAS FAVELAS DO VALE DO REGINALDO - MACEIÓ. PEDIDO DE CAUTELAR. OITIVA PRÉVIA. PARCELAMENTO DO OBJETO LICITADO. VIABILIDADE TÉCNICO-ECONÔMICA NÃO-DEMONSTRADA. CERCEAMENTO DA COMPETITIVIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. CONHECIMENTO. CIÊNCIA À REPRESENTANTE.

1. Nos termos do art. 23, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, o parcelamento do objeto licitado deve ocorrer quando a opção se comprovar viável do ponto de vista técnico-econômico.

2. Não caracteriza cerceamento de competitividade a realização de uma só licitação com objetos múltiplos, se comprovado que o parcelamento implicaria perda de eficiência e prejuízo técnico à Administração

(Grifo nosso)

No Acórdão 10632/15, o TCU reconheceu que *“As contratações do tipo “built to suit” exigem demonstração idônea de que a combinação da locação com a execução indireta de obra tem economia de escala e não ofende o princípio do parcelamento do objeto (art. 23, § 1º, e art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993), por meio de estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios juntados ao processo de licitação.”*

Ressalte-se, ainda, que a mesma orientação é seguida pelo Poder Judiciário, tendo em vista que nos autos do Processo n 0001131-33.2013.8.07.0018, o TJ-DFT manteve a sentença de improcedência do pedido de anulação da licitação por suposta ausência de justificativa técnica. Entendeu-se que as alegações do autor, bem como suas provas para subsídio das alegações, seriam insuficientes para embasar a pretensão.

Em suma, deve-se atentar às minúcias do caso concreto para se aferir a efetiva competitividade e ganho de escala, sob pena de o parcelamento ser um meio maior que o fim a que se presta. Interpretação diversa demonstraria uma escolha prévia e abstrata do legislador, com flagrante violação aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF) e da eficiência (art. 37, CF).

No caso em tela, como oportunamente apontado, foram acostados os devidos estudos técnicos, que lastrearam a opção pela adoção de licitação por lote único, justificando-se a inconveniência do parcelamento do objeto. Assim, recomenda-se que as razões apresentadas pela i. Pregoeira sejam acolhidas.

Pelo exposto, a conclusão é no sentido de que **as alegações, trazidas na impugnação da empresa Pisontec Comércio e Serviços em Tecnologia da Informação Eireli (CNPJ Nº 12.0007.998/0001-35), constantes do Doc. SEI nº 11537695, não conduzem à necessidade de alteração do Edital ou do Termo de Referência, razão pela qual se recomenda o prosseguimento do certame.**

DEBORA FERNANDES DE SOUZA MELO

Procuradora Assistente da Secretaria de Gestão

De acordo.**NICOLA TUTUNGI JÚNIOR**

Secretário-Geral de Gestão

À Diretoria de Gestão,

Louvado nas manifestações supra e nas informações constantes dos Documentos SEI nº 11584707 e 11584954, nego provimento à impugnação da empresa **Pisontec Comércio e Serviços em Tecnologia da Informação Eireli** (CNPJ Nº 12.0007.998/0001-35), acostada no Documento SEI nº 11537695.

Notifique-se a Impugnante acerca desta decisão.

À Diretoria de Gestão (PG-12), em prosseguimento.

BRUNO DUBEUX

Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2020



Documento assinado eletronicamente por **Debora Fernandes de Souza Melo, Procuradora**, em 16/12/2020, às 10:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Nicola Tutungi Junior, Procurador**, em 16/12/2020, às 13:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



Documento assinado eletronicamente por **Bruno Teixeira Dubeux, Procurador-Geral do Estado**, em 16/12/2020, às 13:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 21º e 22º do [Decreto nº 46.730, de 9 de agosto de 2019](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=6, informando o código verificador **11595332** e o código CRC **71F14EBA**.

R. do Carmo, 27, - Bairro Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP 20011-020
Telefone: - <https://www.pge.rj.gov.br/>