

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

DESPACHO

À SECRETARIA MUNICIPAL DE GESTÃO, INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

Objeto: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de telefonia móvel e telefonia fixa com fornecimento de aparelhos em regime de comodato, incluindo chamadas locais, longa distância (LDN), acesso à internet móvel e demais funcionalidades necessárias ao atendimento das demandas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Município de Saquarema.

Assunto: Resposta à Impugnação ao Pregão Eletrônico nº 055/2026.

I – DO INTRÓITO NECESSÁRIO

Trata-se de impugnação apresentada por PRÓ LICITANTE LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 29.962.647/0001-86, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 055/2026, referente ao Processo Administrativo nº 8.615/2026. A insurgência restringe-se ao Grupo 1, composto por 38 linhas de telefonia móvel e 38 aparelhos celulares em regime de comodato.

A impugnante sustenta a necessidade de inclusão de solução de gerenciamento de dispositivos móveis, conhecida como MDM (Mobile Device Management), com funcionalidades de inventário, localização, bloqueio e apagamento remotos, controle de aplicativos e consumo, além de procedimentos para eliminação segura de dados na devolução dos aparelhos. Requer, para tanto, a inclusão dos custos correspondentes no preço unitário das linhas, a revisão da pesquisa de preços e a republicação do edital. Subsidiariamente, solicita que a Administração registre nos autos justificativa técnica e econômica para a não adoção da solução.

A análise da matéria exige a delimitação da necessidade administrativa que fundamentou a contratação, considerando a finalidade dos equipamentos, a forma de utilização prevista e a proporcionalidade entre os controles pretendidos e os riscos efetivamente envolvidos.

No caso em exame, conforme a finalidade administrativa definida para a contratação, os aparelhos celulares do Grupo 1 serão utilizados para a comunicação necessária à confirmação e ao agendamento de atendimentos técnicos nas unidades da rede municipal e de visitas. Não se destinam ao registro dos atendimentos, à consulta de prontuários, ao acesso a cadastros socioassistenciais ou ao armazenamento de documentos e relatórios técnicos relativos aos usuários. As comunicações deverão limitar-se aos dados estritamente necessários à organização dos

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

agendamentos, sem indicação do motivo do atendimento ou inclusão de informações detalhadas sobre a situação pessoal, familiar, social ou de saúde dos usuários.

A natureza das atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social não significa que todas as informações relacionadas aos serviços socioassistenciais sejam inseridas ou armazenadas nos aparelhos telefônicos utilizados pelas equipes. A necessidade de contratação de ferramenta adicional deve, portanto, ser examinada a partir da utilização efetivamente prevista para os equipamentos, e não de hipóteses que não correspondem à finalidade estabelecida no Termo de Referência.

É sob essa perspectiva que se examinam os argumentos apresentados, com a correspondente fundamentação técnica e administrativa da opção adotada por esta Secretaria.

II – DA ANÁLISE TÉCNICA E DOS FUNDAMENTOS PARA A MANUTENÇÃO DO EDITAL

II.1 – Da competência administrativa para definir a solução contratual e dos limites da impugnação

A definição do objeto e dos requisitos necessários à contratação integra o exercício da competência administrativa de planejamento e gestão, devendo observar a necessidade pública identificada, os resultados pretendidos, os riscos envolvidos e a adequada aplicação dos recursos públicos.

Nesse sentido, o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece a centralidade da fase preparatória no planejamento da contratação, compreendendo a identificação da necessidade administrativa e a definição da solução apta a atendê-la. Cabe à Administração avaliar as alternativas disponíveis e estabelecer os requisitos pertinentes ao objeto, mediante justificativa compatível com as circunstâncias concretas da demanda.

Essa competência não afasta o dever de motivação e a observância da adoção de medidas de segurança adequadas. Entretanto, também não permite concluir que toda funcionalidade adicional disponível no mercado deva ser incorporada ao edital, independentemente de sua necessidade efetiva.

A impugnação descreve funcionalidades próprias de plataformas de gerenciamento de dispositivos móveis, mas a existência dessas ferramentas não demonstra, por si só, que a contratação de telefonia pretendida seja irregular na ausência de solução MDM. A inclusão de requisito adicional deve guardar relação com a necessidade administrativa, a finalidade do objeto e os riscos que se pretende prevenir.

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

A própria impugnante reconhece, em sua argumentação, que a definição da solução compete à Administração e admite, em seu pedido subsidiário, a possibilidade de não adoção da ferramenta, desde que a escolha seja devidamente motivada.

É o que se faz neste despacho. No exercício de sua competência para planejar e gerir suas contratações, esta Administração entende que o serviço de gerenciamento integrado dos dispositivos móveis não se mostra necessário ao atendimento da demanda identificada, consideradas a finalidade específica dos aparelhos e as medidas de segurança, conforme exposto a seguir.

II.2 – Da finalidade dos aparelhos: confirmação de agendamentos, sem armazenamento de informações sigilosas

O argumento central da impugnação parte da premissa de que os aparelhos do Grupo 1 armazenarão mensagens, credenciais, documentos, relatórios técnicos e dados pessoais dos usuários da assistência social. Essa premissa não corresponde à finalidade de utilização estabelecida para os equipamentos nesta contratação.

Os aparelhos serão utilizados exclusivamente para confirmar e agendar atendimentos técnicos nas unidades da rede municipal e visitas. Sua função é permitir a comunicação necessária à organização dessas atividades, não se destinando ao registro dos atendimentos realizados, à elaboração de relatórios, à consulta de prontuários, ao acesso a cadastros socioassistenciais tampouco ao armazenamento de documentos relativos aos usuários.

Os itens 2.3 e 2.4 do Termo de Referência contextualizam as unidades atendidas e a natureza das atividades desenvolvidas pela Secretaria, mas não estabelecem que os aparelhos telefônicos serão utilizados para registrar ou armazenar todas as informações inerentes a essas atividades. A realização de visitas domiciliares, acompanhamentos familiares e atendimentos emergenciais não implica, automaticamente, a utilização dos celulares como repositórios de informações pessoais ou sigilosas.

Da mesma forma, a referência à necessidade de comunicação entre as equipes técnicas durante as atividades externas, constante do item 2.5 do Termo de Referência, deve ser compreendida de acordo com a finalidade da contratação: assegurar agilidade na comunicação e na organização dos atendimentos, e não instituir uma ferramenta de gestão documental ou de tratamento de informações socioassistenciais.

Para delimitar expressamente essa utilização, esclarece-se que as comunicações realizadas por meio dos aparelhos deverão observar os seguintes limites:



Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

- a) identificação dos usuários exclusivamente pelo nome, para fins de confirmação e organização dos agendamentos; e
- b) indicação, quando necessária, da data, do horário e da unidade de atendimento ou da visita;

Portanto, a finalidade administrativa definida para os aparelhos não compreende o armazenamento de documentos, prontuários, cadastros, informações detalhadas e sigilosas dos usuários. Para assegurar essa delimitação, a utilização dos equipamentos deverá observar orientação expressa quanto ao conteúdo das comunicações, restringindo-se ao mínimo necessário à confirmação dos agendamentos e vedando-se o uso dos dispositivos como repositórios de informações próprias dos sistemas e instrumentos de atendimento da Secretaria.

A capacidade de armazenamento dos equipamentos, inclusive a especificação mínima de 512 GB indicada para os aparelhos, constitui característica técnica do produto fornecido e não define, por si só, a finalidade administrativa de sua utilização. A capacidade disponível não pressupõe a necessidade de armazenamento de documentos, prontuários ou bases de dados, devendo o uso dos dispositivos permanecer limitado à demanda que justificou sua disponibilização em regime de comodato.

Nesse contexto, as referências da impugnante ao tratamento de dados pessoais sensíveis, nos termos dos arts. 5º, II, e 11 da Lei Federal nº 13.709/2018, e aos dados de crianças e adolescentes, conforme o art. 14 da mesma lei, não demonstram, por si só, a necessidade de inclusão da solução MDM. A existência de serviços destinados a públicos sujeitos a proteção especial não significa que os aparelhos utilizados para agendamentos devam conter informações sobre essas pessoas. O contato institucional com determinada unidade não se confunde com o registro de dados dos usuários atendidos e reconhece-se que o nome de uma pessoa, especialmente quando associado a uma data, horário, unidade de atendimento, constitui dado pessoal e deve receber a proteção legal pertinente. No entanto, essa circunstância não modifica a finalidade estrita dos dispositivos nem implica que serão guardadas informações confidenciais ou dados pessoais considerados sensíveis.

A avaliação dos riscos deve considerar a utilização efetivamente prevista, sem presumir que os aparelhos serão utilizados para finalidades estranhas à contratação. Isso não afasta, contudo, a possibilidade de exposição de dados pessoais eventualmente presentes em registros de chamadas, contatos e mensagens.

Assim, a ausência de previsão de armazenamento de informações sigilosas constitui elemento central para a avaliação da necessidade de gerenciamento integrado. A impugnante não demonstra que a finalidade específica dos aparelhos exija a contratação adicional da plataforma pretendida, limitando-se a invocar riscos associados a usos mais abrangentes dos dispositivos móveis.

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

II.3 – Da LGPD e da proporcionalidade das medidas de segurança

Esta Administração reconhece o dever de observar os princípios da segurança, da prevenção e da responsabilização previstos no art. 6º, incisos VII, VIII e X, da Lei Federal nº 13.709/2018, bem como a obrigação de adotar medidas de segurança técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais, nos termos do art. 46 do mesmo diploma legal.

O que não se pode extrair dessas disposições é a existência de obrigação automática de contratar, em toda aquisição ou disponibilização de aparelhos celulares, uma plataforma MDM fornecida pela empresa responsável pelos serviços de telefonia. A legislação exige proteção adequada ao tratamento realizado e aos riscos envolvidos, mas a necessidade de uma tecnologia específica deve ser justificada à luz das características concretas da contratação.

No presente caso, os aparelhos serão utilizados para a confirmação e o agendamento de atendimentos técnicos e visitas, mediante compartilhamento mínimo de informações, sem finalidade de armazenamento de dados sigilosos, consulta a prontuários ou acesso a cadastros socioassistenciais. Essa circunstância constitui elemento relevante para a avaliação de risco e para a definição das medidas de segurança pertinentes.

A adoção de controles proporcionais não significa ausência de proteção. Significa estabelecer medidas compatíveis com a finalidade, a natureza e a extensão do tratamento previsto, sem impor automaticamente uma solução tecnológica mais abrangente cuja indispensabilidade não tenha sido demonstrada.

A analogia apresentada pela impugnante, que compara o aparelho celular a uma chave capaz de permitir acesso a arquivos protegidos, pressupõe uma relação entre os dispositivos e repositórios de informações que não corresponde ao uso previsto para os equipamentos deste certame. Os celulares não serão destinados ao acesso a prontuários, cadastros ou bases de dados socioassistenciais, mas à comunicação necessária à organização dos atendimentos.

Também a orientação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados mencionada pela impugnante deve ser examinada dentro de seus limites. A recomendação de avaliação de funcionalidades de segurança, inclusive de apagamento remoto, não equivale, por si só, à imposição universal de contratação de uma plataforma específica em qualquer contexto de utilização de dispositivos móveis.

A avaliação administrativa considera a finalidade dos aparelhos, a natureza das informações que poderão constar das comunicações, os riscos inerentes à utilização de dispositivos móveis e as medidas de segurança. A opção pela não inclusão de solução MDM deve ser

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

compreendida, portanto, como uma decisão baseada na necessidade administrativa identificada e na proporcionalidade dos requisitos da contratação.

A solução proposta pela impugnante reúne funcionalidades de administração centralizada dos dispositivos, controle de aplicativos, monitoramento e gerenciamento remoto. Tais recursos podem ser pertinentes em ambientes que demandem gestão corporativa intensiva, distribuição remota de aplicações ou acesso a sistemas e informações institucionais. Entretanto, a pertinência abstrata dessas funcionalidades não demonstra que sejam necessárias para aparelhos cuja finalidade se limita à comunicação e ao agendamento.

II.4 – Das medidas previstas no Termo de Referência e da governança interna da Secretaria

A impugnante sustenta que o edital não estabeleceria mecanismos suficientes para lidar com situações de perda, extravio, furto ou roubo dos aparelhos, bem como para assegurar o tratamento adequado dos dispositivos na devolução à contratada. A análise do Termo de Referência, contudo, demonstra a existência de obrigações contratuais relacionadas ao uso, à guarda, à comunicação de ocorrências e ao suporte técnico.

O item 5.15 prevê a comunicação imediata de perda, extravio, furto ou roubo à fiscalização e à contratada, para adoção das providências cabíveis, inclusive bloqueio, substituição e demais medidas pertinentes. O item 4.10.1 estabelece canal para abertura de chamados, enquanto o item 11.1.7 atribui à contratada a obrigação de manter suporte técnico para registro de ocorrências e solicitações de bloqueio, desbloqueio e substituição dos aparelhos.

Por sua vez, os itens 5.10, 5.11, 5.12 e 5.14 disciplinam a utilização institucional, a guarda e a conservação dos equipamentos e vedam o uso particular e as alterações técnicas não autorizadas. O item 5.16 trata das orientações de uso e conservação, ao passo que os itens 5.17 e 11.1.15 disciplinam aspectos relacionados à devolução e ao recolhimento dos aparelhos. A minuta contratual contempla, ainda, obrigações de observância da LGPD e de confidencialidade, conforme a cláusula décima e o item 11.1.11.

Essas disposições devem ser consideradas em conjunto. A comunicação imediata da ocorrência e a solicitação de bloqueio da linha destinam-se a impedir o uso indevido do serviço contratado e a viabilizar as providências cabíveis.

Além das obrigações já estabelecidas no instrumento convocatório, a Secretaria deverá observar medidas internas de governança compatíveis com a utilização prevista, compreendendo:

- manutenção do controle administrativo da distribuição dos aparelhos e da identificação das unidades responsáveis por sua utilização;

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

- orientação formal dos usuários quanto à finalidade exclusivamente institucional dos equipamentos, restrita à confirmação e ao agendamento de atendimentos técnicos e visitas;
- vedação ao registro ou armazenamento de documentos, relatórios, prontuários, credenciais, cadastros ou informações sigilosas dos usuários, limitando as comunicações ao mínimo necessário à organização dos agendamentos;
- utilização de bloqueio de tela protegido por senha, PIN ou mecanismo equivalente, com orientação para que o dispositivo não permaneça desbloqueado quando não estiver em uso;
- comunicação imediata de ocorrências envolvendo perda, extravio, furto ou roubo, com solicitação de bloqueio da linha e avaliação das demais medidas cabíveis para proteção do aparelho;
- antes da devolução dos equipamentos à contratada, remoção das contas, sessões autenticadas e configurações institucionais eventualmente existentes, com restauração às configurações de fábrica, e registro administrativo da providência adotada, de modo a reduzir o risco de permanência de informações vinculadas à utilização institucional.

Para viabilizar a aplicação dessas medidas, deverá ser mantido controle administrativo dos aparelhos e das respectivas linhas, com identificação da unidade responsável e do usuário designado, bem como registro de entrega, transferência, substituição e devolução. A Secretaria deverá, ainda, formalizar orientação aos usuários quanto às regras de utilização e aos procedimentos a serem observados em caso de incidente, de modo a assegurar a aplicação uniforme dos controles estabelecidos.

A efetividade dessas medidas depende de sua observância durante toda a execução contratual. Por essa razão, a orientação aos usuários e o controle administrativo dos equipamentos integram a governança adotada pela Secretaria, sem que isso implique a necessidade de contratação de uma ferramenta tecnológica específica.

O conjunto das obrigações contratuais e das providências internas permite estruturar uma resposta administrativa compatível com a finalidade dos aparelhos e com os riscos identificados. A inexistência de plataforma MDM não significa, por si só, inexistência de controles de segurança, assim como a previsão de obrigações gerais de confidencialidade não dispensa a adoção das providências operacionais pertinentes.

Dessa forma, a Administração não desconsidera as preocupações apresentadas pela impugnante quanto ao ciclo de utilização dos equipamentos, à ocorrência de incidentes e à devolução dos aparelhos. Entende, contudo, que essas questões devem ser enfrentadas mediante medidas compatíveis com a utilização prevista, não sendo suficiente a enumeração de funcionalidades de uma plataforma para demonstrar sua indispensabilidade no presente objeto.

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

II.5 – Dos precedentes dos órgãos de controle e da autonomia administrativa na definição dos requisitos da contratação

A impugnante invoca deliberações do Tribunal de Contas da União e contratações realizadas por outros órgãos públicos para sustentar a necessidade de inclusão de solução de gerenciamento de dispositivos móveis no objeto licitado. Entretanto, os exemplos apresentados não demonstram a existência de determinação legal que imponha a adoção obrigatória de MDM em toda contratação de serviços de telefonia móvel com fornecimento de aparelhos.

As orientações e deliberações dos órgãos de controle devem ser compreendidas à luz de seu objeto, de seus fundamentos e das circunstâncias concretas examinadas, não sendo juridicamente adequado extrair de recomendações gerais de governança e segurança da informação uma obrigação universal de contratação de ferramenta tecnológica específica.

A existência de órgãos que adotam plataformas de gerenciamento integrado demonstra que tais soluções podem ser úteis em determinados contextos, mas não comprova que sejam indispensáveis em toda contratação dessa natureza. A Administração Pública não está obrigada a reproduzir indistintamente os requisitos estabelecidos por outros entes, uma vez que as necessidades operacionais, os riscos, a estrutura administrativa e as características de cada contratação podem ser distintas.

Compete a cada Administração, no exercício de sua competência de planejamento e gestão, identificar suas necessidades, definir os resultados pretendidos e estabelecer os requisitos necessários ao atendimento da demanda, observadas as disposições legais e os princípios que regem as contratações públicas. Essa autonomia não afasta o dever de motivação, mas impede que a simples adoção de determinada solução por outro órgão seja tratada como fundamento suficiente para torná-la obrigatória em contratação diversa.

No presente caso, a necessidade administrativa foi delimitada de forma específica: os aparelhos celulares serão utilizados exclusivamente para a confirmação e o agendamento de atendimentos técnicos nas unidades da rede municipal e de visitas, sem finalidade de armazenamento de informações sigilosas, consulta a prontuários ou acesso a cadastros socioassistenciais. A partir dessa finalidade, esta Secretaria avaliou a pertinência da solução pretendida e concluiu que sua inclusão não se mostra necessária ao atendimento do objeto. Essa delimitação, contudo, não afasta a necessidade de considerar os riscos residuais relacionados à utilização dos aparelhos, os quais deverão ser tratados mediante os procedimentos de segurança e governança indicados nesta manifestação.

Portanto, os precedentes e modelos de contratação citados pela impugnante não afastam a competência desta Administração para definir, de maneira motivada, a solução compatível com suas próprias necessidades, tampouco demonstram irregularidade na ausência de exigência de MDM no edital em análise.

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

II.6 – Da economicidade, da competitividade e do pedido subsidiário

A impugnante sustenta que a inclusão da solução MDM representaria custo reduzido em relação ao valor estimado do Grupo 1, apresentando estimativas de despesas adicionais para as 38 linhas de telefonia móvel. Esse argumento, contudo, não demonstra a necessidade da contratação pretendida.

A análise da economicidade não se resume à verificação de que determinada funcionalidade representa pequena parcela do valor total do contrato. O emprego eficiente dos recursos públicos pressupõe que os serviços contratados guardem relação com a necessidade administrativa identificada e contribuam efetivamente para os resultados pretendidos. Assim, ainda que o custo indicado pela impugnante fosse confirmado, esse dado, isoladamente, não tornaria indispensável a inclusão da solução.

No caso concreto, a contratação de MDM ampliaria o escopo do objeto para incluir funcionalidades de gerenciamento integrado dos dispositivos, cuja necessidade não foi demonstrada diante da finalidade específica dos aparelhos e das medidas administrativas e contratuais de segurança previstas nesta manifestação.

Também não se justifica alterar as especificações do edital, refazer a pesquisa de preços e promover os demais atos decorrentes da modificação pretendida sem que esteja demonstrada a necessidade do requisito adicional. A seleção da proposta mais vantajosa, nos termos do art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021, exige adequação entre a solução contratada e a demanda pública, e não a incorporação indiscriminada de funcionalidades disponíveis no mercado.

Pela mesma razão, a inclusão de requisitos adicionais deve ser justificada por sua pertinência ao objeto e por sua necessidade para o atendimento da demanda. Não se trata de afastar medidas de segurança em razão de seu custo, mas de reconhecer que a contratação de uma plataforma específica não pode ser imposta apenas por sua disponibilidade e conveniência abstrata, sem demonstração de sua necessidade no contexto examinado.

Quanto ao pedido subsidiário, esta manifestação apresenta as razões técnicas e administrativas que fundamentam a opção pela não inclusão da solução MDM, considerando a finalidade dos aparelhos, os riscos apontados pela impugnante e as medidas alternativas de segurança e governança previstas para sua utilização. A suficiência dessas medidas deverá ser observada durante a execução contratual, com reavaliação caso sejam identificadas limitações relevantes ou alterações nas condições de uso dos equipamentos.

Processo nº: _____

Fls: _____ Rubrica: _____

III – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social manifesta-se pelo **NÃO ACOLHIMENTO** da impugnação apresentada por PRÓ LICITANTE LTDA, por não identificar fundamento técnico ou jurídico que justifique a inclusão obrigatória de solução de gerenciamento integrado de dispositivos móveis (MDM) no Grupo 1 do Pregão Eletrônico nº 055/2026.

A decisão fundamenta-se na finalidade específica dos aparelhos, destinados exclusivamente à confirmação e ao agendamento de atendimentos técnicos e visitas, sem previsão de armazenamento de informações sigilosas dos usuários, bem como na avaliação de que a solução adicional pretendida não se mostra necessária ao atendimento da demanda, consideradas as medidas administrativas e contratuais de segurança aplicáveis.

Registra-se, ainda, que a legislação não estabelece obrigação geral de contratação de MDM para todo serviço de telefonia móvel, cabendo à Administração definir, de forma motivada e em observância ao interesse público, os requisitos compatíveis com suas necessidades concretas.

Ante ao exposto, opina-se pelo conhecimento da impugnação, para o mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**, mantendo-se integralmente as disposições constantes no Edital e seus anexos, por estarem em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com os principais que regem as contratações públicas.

Saquarema, 22 de outubro de 2026.


Joice Mattos Terra
Secretária Municipal de Desenvolvimento Social
Mat.: 954527-8

AO(À) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE SAQUAREMA/RJ**Pregão Eletrônico nº: 055/2026 - Processo Administrativo nº: 8.615/2026**

PRÓ LICITANTE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 29.962.647/0001-86, com sede em Lages/SC vem, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 12.1 do edital, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. DOS FATOS

O Município de Saquarema/RJ, por meio da Secretaria Municipal de Gestão, Inovação e Tecnologia, em favor da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, deflagrou o Pregão Eletrônico nº 055/2026 (Processo Administrativo nº 8.615/2026), pelo critério de menor preço por grupo e em modo de disputa aberto, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de telefonia móvel e telefonia fixa com fornecimento de aparelhos em regime de comodato, em dois grupos. O Grupo 1, de telefonia móvel, compreende 38 linhas pós-pagas, com franquia mínima de 50 GB por linha, e 38 smartphones novos em comodato, com 512 GB de armazenamento interno, pelo valor estimado de R\$ 68.291,70 para 12 meses, com participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte. O Grupo 2, de telefonia fixa, tem valor estimado de R\$ 187.451,60, e o valor total estimado dos dois grupos é de R\$ 255.743,30. A sessão pública está designada para 03/11/2026, às 10h, no Portal Licitanet.

O edital divide a licitação em dois grupos, o Grupo 1 (telefonia móvel) e o Grupo 2 (telefonia fixa), julgados pelo menor preço global de cada grupo, com lance ofertado pelo valor total do grupo (Edital, itens 1.2, 1.3 e 6.5). A presente impugnação restringe-se exclusivamente ao Grupo 1, formado por um único item, e não impugna o critério de julgamento por grupo nem o Grupo 2, nos termos a seguir expostos.

Em síntese, o que se pede: o edital prevê, no Grupo 1, a entrega de 38 smartphones novos em comodato, com 512 GB de armazenamento, para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e a rede socioassistencial, entre elas os CRAS e o CREAS; trata a perda, o extravio, o furto e o roubo apenas pela comunicação à fiscalização e à contratada, para providências que não especifica; e impõe às partes o dever de cumprir a Lei Geral de Proteção de Dados, mas não prevê qualquer meio de inventariar, localizar, bloquear ou apagar remotamente os dados desses aparelhos, nem o apagamento antes de sua devolução à contratada. Requer-se, por isso, que o Termo de Referência passe a exigir esse serviço de gestão, integrado ao preço unitário do item 1, sem fragmentar o Grupo 1 nem alterar o julgamento por grupo, ou que a Administração registre nos autos o tratamento do risco, como se demonstra a seguir.

Da leitura do instrumento convocatório e de seus anexos, verifica-se que o certame prevê, no Grupo 1, a entrega de aparelhos à Administração em regime de comodato, sob a guarda dos servidores, setores e unidades a que forem destinados, na forma dos itens 4.10.2.1 e 5.11 do Termo de Referência:

4.10.2.1.1 38 (trinta e oito) aparelhos celulares do tipo Smartphone em regime de comodato, homologados pela ANATEL: [...] 4.10.2.1.5 Armazenamento interno: mínimo de 512 GB 4.10.2.1.6 Aparelhos novos, sem uso anterior. (Termo de Referência, itens 4.10.2.1.1 a 4.10.2.1.6) 5.11. A guarda, conservação e utilização adequada dos aparelhos serão de responsabilidade dos servidores, setores ou unidades aos quais os equipamentos forem destinados, devendo ser observadas as condições necessárias para preservação do bom estado de funcionamento dos dispositivos. (Termo de Referência, item 5.11)

Os aparelhos ficam, portanto, com servidores, setores e unidades, são usados nas atividades externas das equipes técnicas (Termo de Referência, item 2.5), entre as quais o Termo de Referência cita visitas domiciliares e atendimentos emergenciais (item 2.4), e destinam-se a uso "exclusivamente para fins institucionais" (item 5.10), com "aplicativos institucionais de comunicação e gestão" (item 3.5). Armazenam, assim, mensagens, contatos, credenciais de acesso a sistemas e documentos institucionais, além de dados pessoais dos usuários da política de assistência social atendidos pelas unidades que o próprio Termo de Referência relaciona no item 2.3, entre elas os CRAS, o CREAS, o Cadastro Único, o Programa Bolsa Família, o Lar dos Idosos e o Abrigo Raio de Sol.

Como se vê do próprio Termo de Referência, no item 4.10.2.1, o Grupo 1 entrega 38 smartphones novos, com 512 GB de armazenamento, em regime de comodato:

4.10.2.1.1 38 (trinta e oito) aparelhos celulares do tipo Smartphone em regime de comodato, homologados pela ANATEL;

4.10.2.1.2 Sistema Operacional: Android;

4.10.2.1.3 Processador mínimo: Qualcomm Snapdragon 8 Elite

4.10.2.1.4 Memória RAM: mínima de 12 GB

4.10.2.1.5 Armazenamento interno: mínimo de 512 GB

4.10.2.1.6 Aparelhos novos, sem uso anterior.

O item 2.3 do Termo de Referência relaciona as unidades atendidas, entre elas os CRAS, o CREAS, com duas linhas de telefonia móvel, e o Abrigo Raio de Sol:

- 06 (seis) Centros de Referência de Assistência Social – CRAS;
- Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, contemplando 02 (duas) linhas de telefonia móvel e 01 (uma) linha de telefonia fixa;
- Conselho Municipal;
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS, incluindo os setores orçamentário, financeiro, vigilância socioassistencial, moeda social, prestação de contas, proteção social básica – PSB, proteção social especial – PSE, gabinete da secretária, almoxarifado, jurídico, Programa Bolsa Família, Cadastro Único, Rio Card, BPC na Escola e recepção da SMDS, contemplando serviço de telefonia fixa para o atendimento institucional do Cadastro Único;
- 05 (cinco) Centros Dia do Idoso;
- Praça do Bem-Estar;
- Centro de Convivência;
- Lar dos Idosos;
- Abrigo Raio de Sol;

O próprio Termo de Referência reconhece que esses aparelhos podem ser perdidos, extraviados, furtados ou roubados, e disciplina a hipótese nos itens 5.15 e 11.1.7:

5.15. Em caso de perda, extravio, furto, roubo ou dano decorrente de uso inadequado, o fato deverá ser imediatamente comunicado à fiscalização do contrato e à contratada, para adoção das providências cabíveis quanto ao bloqueio, substituição ou demais medidas necessárias. (Termo de Referência, item 5.15) 11.1.7 Disponibilizar canal de atendimento e suporte técnico para registro de ocorrências, solicitações de manutenção, bloqueio, desbloqueio,

substituição de aparelhos e demais demandas relacionadas aos serviços contratados. (Termo de Referência, item 11.1.7)

As cláusulas tratam do risco pelo ângulo da comunicação da ocorrência e da solicitação, por canal de atendimento, de providências que não especificam: não dizem se o bloqueio alcança a linha, o aparelho ou o dado, quem o executa, em que prazo, nem como a medida é comprovada à Administração, e nada dispõem sobre o dado institucional que permanece armazenado no aparelho extraviado. O canal de chamados pode ser e-mail, WhatsApp ou 0800 (item 4.10.1), isto é, depende de pedido, e não de funcionalidade posta à disposição da Administração.

Os itens 5.15 e 5.17 do Termo de Referência, tal como constam do edital, tratam a perda apenas por comunicação e providências cabíveis e a devolução dos aparelhos à contratada, sem mencionar o dado neles gravado:

5.15. Em caso de perda, extravio, furto, roubo ou dano decorrente de uso inadequado, o fato deverá ser imediatamente comunicado à fiscalização do contrato e à contratada, para adoção das providências cabíveis quanto ao bloqueio, substituição ou demais medidas necessárias.

5.16. A contratada deverá fornecer orientações básicas quanto ao correto uso, conservação e armazenamento dos aparelhos, visando assegurar maior durabilidade e adequado funcionamento dos equipamentos durante toda a vigência contratual.

5.17. Ao término da vigência contratual, os aparelhos deverão ser devolvidos à contratada em condições normais de uso e funcionamento, ressalvado o desgaste natural decorrente da utilização regular dos equipamentos.

No mesmo instrumento, a Administração impõe às partes, e não apenas à contratada, o dever de cumprir a Lei Geral de Proteção de Dados, e à contratada o dever de confidencialidade, conforme a cláusula décima da minuta de contrato e o item 11.1.11 do Termo de Referência:

10.1. As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão do certame ou do contrato administrativo que eventualmente venha a ser firmado, a partir da apresentação da proposta no procedimento de contratação, independentemente de declaração ou de aceitação expressa. (Minuta de contrato, cláusula décima, item 10.1) 10.11. O contrato está sujeito a ser alterado nos procedimentos pertinentes ao tratamento de dados pessoais, quando indicado pela autoridade competente, em especial a ANPD por meio de opiniões técnicas ou recomendações, editadas na forma da LGPD. (Minuta de contrato, cláusula décima, item 10.11) 11.1.11 Responsabilizar-se pela confidencialidade das informações e comunicações eventualmente

acessadas em razão da execução contratual, observando as normas legais aplicáveis. (Termo de Referência, item 11.1.11)

A obrigação é pertinente e, pela redação da cláusula, vincula as partes, isto é, também o Município, mas o edital não prevê o meio pelo qual ela será cumprida no único ponto em que o dado efetivamente circula fora do controle do órgão, que é o aparelho móvel em uso pelo servidor. O item 10.11 reforça o ponto, pois submete o contrato às opiniões técnicas e às recomendações da ANPD, entre as quais está a de apagamento remoto, tratada no item 2.2 desta impugnação.

A cláusula décima da minuta de contrato impõe a LGPD às partes, no item 10.1:

10.1. As partes deverão cumprir a Lei nº 13.709, de 2018 (LGPD), quanto a todos os dados pessoais a que tenham acesso em razão do certame ou do contrato administrativo que eventualmente venha a ser firmado, a partir da apresentação da proposta no procedimento de contratação, independentemente de declaração ou de aceitação expressa.

E o item 10.11 da mesma cláusula submete o contrato às opiniões técnicas e recomendações da ANPD:

10.11. O contrato está sujeito a ser alterado nos procedimentos pertinentes ao tratamento de dados pessoais, quando indicado pela autoridade competente, em especial a ANPD por meio de opiniões técnicas ou recomendações, editadas na forma da LGPD.

Com efeito, em nenhum dos documentos do certame a que se teve acesso, seja o edital, o Termo de Referência ou a minuta de contrato, há requisito de inventário dos dispositivos e das linhas, de aplicação de política de uso institucional, de apagamento remoto em caso de perda ou de desligamento do usuário, ou de controle do consumo por linha em ferramenta posta à disposição da Administração. O único serviço que o Termo de Referência chama de gerenciamento é o dos “serviços contratados” (item 3.3.7), que não é definido. O Termo de Referência veda o uso particular e a “instalação de componentes não autorizados” (item 5.14), mas não prevê meio de verificar essas vedações nos 38 aparelhos. E, ao término da vigência, os aparelhos “deverão ser devolvidos à contratada” (item 5.17), que os recolhe (item 11.1.15), sem que se exija o apagamento dos dados institucionais neles gravados.

O quadro a seguir confronta cada função de proteção do dado com o que o edital prevê, item a item. Nas tabelas a seguir, a cor vermelha

indica que o edital não prevê, a amarela que prevê só em parte, a cinza que prevê, e a verde o que se pede.

Função de proteção do dado	Previsto no edital?	Item	O que se pede
Inventário dos aparelhos e das linhas	NÃO PREVÊ	nenhum	Incluir inventário atualizado, com unidade responsável
Localização do aparelho	NÃO PREVÊ	nenhum	Incluir localização remota
Bloqueio em caso de perda, furto ou roubo	PREVÊ EM PARTE: por comunicação e pedido ao canal de atendimento, sem definir a medida, o prazo nem a comprovação	TR 5.15 e 11.1.7	Incluir bloqueio remoto, com registro da operação
Apagamento remoto dos dados do aparelho	NÃO PREVÊ	nenhum	Incluir apagamento remoto, com registro
Política de uso e aplicativos institucionais	PREVÊ EM PARTE: proíbe uso particular e alteração técnica, sem meio de aplicar ou verificar	TR 5.10 e 5.14	Incluir política por perfil e distribuição remota de aplicativos
Apagamento seguro na devolução à contratada	NÃO PREVÊ O APAGAMENTO: o TR prevê só a devolução	TR 5.17 e 11.1.15 (só a devolução)	Incluir apagamento seguro, com comprovação
Controle de consumo por linha e relatórios	PREVÊ EM PARTE: só menção genérica a "gerenciamento dos serviços contratados", sem defini-lo	TR 3.3.7	Incluir consumo por linha, alerta de franquia e relatório exportável
Dever de proteger dados pessoais	PREVÊ O DEVER, NÃO O MEIO	Minuta, cláusula décima, item 10.1; TR 11.1.11	Incluir o instrumento que torna o dever exequível

O Termo de Referência remete a natureza comum dos serviços ao Estudo Técnico Preliminar (item 1.4), que não consta dos documentos disponibilizados com o edital. O próprio Termo de Referência, na seção em que descreve a solução considerando o ciclo de vida do objeto (item 3), relaciona etapas que vão da "Configuração inicial dos equipamentos" (item

3.3.3) à “devolução dos equipamentos ao término da vigência” (item 3.3.8), sem tratar, em nenhuma delas, da proteção do dado armazenado nos aparelhos.

O efeito prático dessa omissão é direto: quando o aparelho some, o edital manda comunicar o fato e deixa o dado institucional onde ele está. A medida capaz de tratar esse risco existe e é vendida pelas próprias operadoras, a preço público de R\$ 5,00 a R\$ 9,90 por linha ao mês.

O confronto entre o que o edital reconhece e o que o edital prevê pode ser resumido da seguinte forma:

O que o edital prevê	Item	Risco que a própria cláusula admite	Medida prevista no edital
Fornecimento de 38 smartphones novos em comodato (Grupo 1)	4.10.2.1 e 5.11 do TR	Aparelho com dado institucional na posse individual de servidor, fora do órgão	Nenhuma
Perda, furto, roubo ou extravio do aparelho	5.15 e 11.1.7 do TR	Saída do aparelho e do dado do controle da Administração	Apenas comunicação à fiscalização e à contratada e pedido por canal de atendimento, sem definir a medida
Dever de cumprir a LGPD, imposto às partes	Cláusula décima da minuta	Tratamento de dados pessoais em aparelho que circula fora do órgão	Nenhuma

Há, portanto, risco evidente, que decorre das próprias premissas do edital, sem medida de tratamento correspondente no instrumento convocatório, o que se passa a demonstrar juridicamente.

2. DO DIREITO

2.1 DA OMISSÃO DO PLANEJAMENTO QUANTO AO RISCO DOS DADOS ARMAZENADOS NOS APARELHOS

A lacuna apontada não é escolha discricionária legítima, mas omissão na fase preparatória. A Lei nº 14.133/2021 determina que o estudo técnico preliminar evidencie o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, e enumera os elementos que dele devem constar, conforme o art. 18, § 1º, incisos III, V, VII e IX:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: [...]

III - requisitos da contratação; [...]

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e **justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar**; [...]

VII - descrição da solução como um todo, **inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica**, quando for o caso; [...]

IX - **demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis**;

O dispositivo impõe três deveres que incidem diretamente sobre o caso. O primeiro é definir os requisitos da contratação, entre os quais se inclui o modo de proteger o ativo e o dado institucional que circulam fora do órgão. O segundo é levantar o mercado e justificar tecnicamente a solução escolhida, o que pressupõe demonstrar que as alternativas existentes foram examinadas. O terceiro é descrever a solução como um todo, e não apenas a parcela de tráfego de voz e dados.

A situação pode ser comparada à de um órgão que distribui as chaves de um arquivo com dados sigilosos a dezenas de servidores, sem manter registro de quem está com cada chave nem meio de recolhê-la quando o servidor a perde: ninguém discutiria, nesse caso, que a Administração tem o dever de controlar as chaves. Com o smartphone institucional o raciocínio é o mesmo, ainda que o risco seja menos visível a olho nu: o aparelho é a chave, e o dado do cidadão é o arquivo.

No caso concreto, o edital descreve a linha e o aparelho em comodato, inclusive a sua devolução à contratada ao término da vigência, mas não descreve o que ocorre com o dado institucional ao longo do uso do equipamento. O ciclo de vida de um aparelho corporativo compreende necessariamente a distribuição, o uso, a eventual perda ou furto, a troca de usuário e a devolução, e o instrumento convocatório regula a entrega, a comunicação da perda e a devolução do bem, mas não o dado, como demonstra o cotejo a seguir:

Etapa do ciclo de vida do aparelho	O edital disciplina?
Entrega do aparelho ao usuário	Sim, itens 5.3, 5.5 e 5.18 do TR
Uso cotidiano, com dado institucional armazenado	Não
Perda, furto ou roubo	Apenas quanto à comunicação e a providências não especificadas, item 5.15 do TR
Troca de usuário do aparelho	Não
Devolução ou recolhimento do aparelho ao fim do contrato ou do uso	Só quanto à devolução do bem, itens 5.17 e 11.1.15 do TR
Apagamento do dado institucional em qualquer dessas etapas	Não

As etapas não disciplinadas são justamente aquelas em que o dado institucional está mais exposto, o que confirma que a omissão não é de detalhe, mas de núcleo do planejamento.

O ciclo do comodato, fase a fase, resume-se assim:

Fase do comodato	Previsto no edital?	Item	O que se pede
Entrega e ativação	PREVÊ A ENTREGA, com os aparelhos "devidamente	TR 5.3, 5.5 e 5.18 a 5.20	Inventário do aparelho, da linha e da unidade responsável na entrega

	habilitados, configurados e aptos"		
Uso diário com dado institucional	PREVÊ EM PARTE: proíbe uso particular e alteração, sem meio de controle	TR 5.10 e 5.14	Política de uso por perfil e aplicativos institucionais
Perda, extravio, furto ou roubo	PREVÊ EM PARTE: só comunicação e providências não especificadas	TR 5.15 e 11.1.7	Localizar, bloquear e apagar remotamente, com registro
Troca de usuário do aparelho	NÃO PREVÊ	nenhum	Reatribuição com apagamento e registro
Substituição por defeito ou mau funcionamento	PREVÊ A SUBSTITUIÇÃO, NÃO O APAGAMENTO DO DADO	TR 3.3.6, 5.4.3.3 e 11.1.6	Apagamento seguro do aparelho substituído
Devolução ao fim da vigência	PREVÊ A DEVOLUÇÃO, NÃO O APAGAMENTO	TR 5.17 e 11.1.15	Apagamento seguro, com comprovação, antes da devolução

Essa incompletude conflita com o objetivo legal do processo licitatório, que considera o ciclo de vida do objeto e atribui à alta administração o dever de gerir riscos, conforme o art. 11 da mesma Lei:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, **inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto**; [...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de **gestão de riscos e controles internos**, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos [...].

A proposta mais vantajosa, portanto, não é a que ignora o custo do incidente, mas a que considera o objeto ao longo de toda a sua execução. Contratar aparelhos sem qualquer meio de inventariá-los ou de apagá-los remotamente transfere ao erário o custo do extravio, que se soma ao custo da reposição do bem.

A exigência de considerar o ciclo de vida não é retórica. O termo de referência deve conter, por expressa determinação legal, a descrição da solução considerando todo esse ciclo, conforme o art. 6º, inciso XXIII, alínea c, da Lei nº 14.133/2021:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: [...]

c) descrição da solução como um todo, **considerado todo o ciclo de vida do objeto**; (Lei nº 14.133/2021, art. 6º)

O Tribunal de Contas da União já reputou irregular estudo técnico preliminar que deixou de analisar o custo do ciclo de vida do objeto, precisamente por ofensa ao art. 11, inciso I, acima transcrito:

11. Ainda sobre o ETP, verifica-se a **ausência de análise do custo do ciclo de vida do objeto**, não havendo estudo comparativo entre veículos a combustão e híbridos, o que impede demonstrar a vantagem da contratação a longo prazo.

12. Com efeito, o ETP limitou-se a afirmar genericamente que a locação reduziria custos, sem apresentar estudo comparativo estruturado nem avaliação do custo do ciclo de vida ou das alternativas tecnológicas.

13. **Tal omissão fere o art. 11, I, da Lei 14.133/2021**, que preconiza que a licitação tem por objetivo “assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto”. (TCU, Plenário, Acórdão nº 2.450/2025, Rel. Min. Jorge Oliveira, sessão de 22/10/2025)

Na doutrina, Joel de Menezes Niebuhr extrai do precedente a consequência que interessa ao caso:

Essa discricionariedade, no entanto, não é absoluta, de modo que **à Administração não é dado, pura e simplesmente, ignorar o ciclo de vida**. No mínimo, deve-se avaliar se ele é pertinente ou não para apurar a proposta mais vantajosa. E, nesse contexto, o Tribunal de Contas da União está correto ao apontar que a análise do ciclo de vida deve ser realizada, pelo menos em princípio, no estudo técnico preliminar. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, p. 885)

No caso concreto, o custo do ciclo de vida do aparelho inclui o incidente de dados decorrente do seu extravio e do seu retorno à contratada,

e não apenas a reposição do bem, e o Termo de Referência, que descreve a solução considerando o ciclo de vida (item 3), e os demais documentos do certame a que se teve acesso não o examinaram, nem para incluí-lo, nem para justificar a sua desconsideração.

O dever de enfrentar o risco, ademais, não se limita ao conteúdo do estudo técnico preliminar. O mesmo art. 18 exige, como elemento autônomo da fase preparatória, a análise dos riscos da contratação:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...], bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: [...]

X - a **análise dos riscos** que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

A doutrina é categórica quanto à natureza vinculada desse dever e quanto ao seu conteúdo, que não se esgota em reconhecer o risco, mas exige tratá-lo:

Pela letra da Lei nº 14.133/2021, a análise de riscos é obrigatória em todas as licitações e contratações diretas, quaisquer que sejam os seus objetos e valores envolvidos, de modo que **à Administração não foi atribuída discricionariedade para dispensá-la.** [...] A análise de riscos é obrigatória, a teor do inciso X do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, e importa, basicamente, na identificação e qualificação de riscos bem como em **medidas para evitá-lo e mitigá-lo.** (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, p. 602)

É exatamente o que falta no edital impugnado: a Administração reconheceu, no item 5.15 do Termo de Referência, que os aparelhos podem ser perdidos, extraviados, furtados ou roubados, e impôs às partes o dever de cumprir a Lei Geral de Proteção de Dados, mas nenhuma medida para evitar ou mitigar o risco dos dados armazenados nos aparelhos em comodato foi prevista. Há risco sem tratamento, o que a lei não admite.

O controle externo já viu esse exato padrão de risco, em processos concretos, e não apenas como hipótese, conforme resume o quadro a seguir:

Acórdão	O que foi apurado	Trecho literal	Consequência
---------	-------------------	----------------	--------------

<p>Acórdão nº 1.768/2022-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo</p>	<p>Levantamento de maturidade em controles críticos de segurança cibernética em 377 organizações públicas federais. Na subprática sobre dispositivos móveis, 303 de 332 organizações consultadas declararam não utilizar nenhuma ferramenta de Mobile Device Management (MDM) para gerenciar os dispositivos dos usuários finais</p>	<p>"recomendar [...] que implementem com urgência controles críticos e medidas de segurança cibernética [...], observando boas práticas como as preconizadas pelo Center for Internet Security e pela norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013" (item 9.3.1)</p>	<p>Recomendação de implementação urgente de controles críticos; não houve citação individual de responsáveis nem aplicação de multa</p>
<p>Acórdão nº 1.233/2012-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz</p>	<p>Auditoria consolidada sobre governança de tecnologia da informação em 315 órgãos e entidades federais, que constatou baixa maturidade em processos de segurança da informação, entre eles a ausência de inventário formal de ativos de TI em diversos órgãos</p>	<p>"processo de elaboração de inventário de ativos, à semelhança das orientações contidas na NBR ISO/IEC 27.002, item 7.1" (itens 9.13.9.5 e 9.15.12.5, recomendações ao CNJ e ao CNMP)</p>	<p>Recomendação formal ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público; não houve aplicação de multa</p>
<p>Acórdão nº 1.682/2013-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro</p>	<p>Representação sobre o Pregão Eletrônico nº 141/2012 da Procuradoria-Geral da República, para aquisição de tablets, por suspeita de direcionamento de marca. O certame foi considerado regular quanto às especificações técnicas, mas o Tribunal identificou, no próprio órgão, ausência de política de segurança da informação voltada a dispositivos móveis</p>	<p>"ausência [...] de políticas claras e de normas de segurança da informação para uso de dispositivos móveis, em particular os do tipo 'tablet' [...] uma deficiência na gestão da política de segurança da informação" (item 9.4.1)</p>	<p>Certame mantido regular; ciência da falha ao órgão; restrição do uso da ata de registro de preços; não houve aplicação de multa</p>

Acórdão nº 124/2020-Plenário, Rel. Min. Weder de Oliveira	Tomada de contas especial do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), instaurada após auditoria interna identificar 1.827 aparelhos celulares em uso sem cobertura contratual (o contrato previa apenas 300 em comodato), fraude do fiscal terceirizado do contrato e uso particular de linha institucional por dirigente do órgão	"Número de linhas contratadas acima do utilizado e do previsto no contrato"; " Comodato : vários aparelhos [...] não constam no patrimônio "; "valimento de cargo para proveito pessoal [...] para uso particular, no âmbito do contrato institucional"	Contas julgadas irregulares; débito solidário; multa individual de até R\$ 270.000,00 ao fiscal do contrato e de R\$ 540.000,00 à operadora; inabilitação de 8 anos do fiscal para cargo em comissão na Administração Pública
---	---	---	---

O risco discutido nesta impugnação, portanto, não é hipotético: é o mesmo que o controle externo já viu se materializar, em graus diferentes, em processos concretos, da simples ausência de ferramenta de gestão até a fraude com aplicação de multa e inabilitação de responsável.

Não se pretende substituir o juízo técnico da Administração nem impor solução determinada. Pretende-se que o risco dos dados armazenados nos aparelhos em comodato, que decorre das próprias premissas do edital (itens 4.10.2.1, 5.11, 5.15 e 5.17 do Termo de Referência e cláusula décima da minuta), seja enfrentado no planejamento, com a indicação da medida adotada ou da razão técnica de não adotar nenhuma, que é exatamente o conteúdo que a lei manda documentar.

Vale acrescentar que a omissão gera efeito prático sobre a disputa. Sem cláusula expressa, o licitante que oferece a gestão dos dispositivos e das linhas concorre em desvantagem de preço com aquele que nada oferece, e a Administração adquire serviços materialmente distintos sob a aparência de propostas comparáveis, o que compromete o julgamento objetivo.

Por essas razões, a ausência de requisito de gestão dos dispositivos e das linhas, em certame que entrega aparelhos em comodato e reconhece o risco de perda e de furto, configura falha de planejamento sanável nesta fase, mediante a complementação do Termo de Referência ou a motivação expressa da escolha no Estudo Técnico Preliminar.

2.2 DO DEVER LEGAL DE PROTEÇÃO DOS DADOS INSTITUCIONAIS

A proteção dos dados institucionais não é faculdade da Administração. A Lei nº 13.709/2018 aplica-se às pessoas jurídicas de direito público e erige a segurança e a prevenção à condição de princípios do tratamento, conforme o art. 6º, incisos VII e VIII:

Art. 6º As atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: [...]

VII - **segurança**: utilização de medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou difusão;

VIII - **prevenção**: adoção de medidas para prevenir a ocorrência de danos em virtude do tratamento de dados pessoais;

O princípio da prevenção impõe conduta anterior ao dano, e não apenas reação ao incidente. Transposto ao caso, significa que a Administração deve prever, antes da contratação, o meio de impedir que o dado institucional permaneça acessível em aparelho que saia do seu controle.

Esse dever é reforçado pelo art. 46, caput e § 2º, da mesma Lei, que fixa o momento em que as medidas de segurança devem ser pensadas:

Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito. [...]

§ 2º As medidas de que trata o caput deste artigo deverão ser observadas **desde a fase de concepção do produto ou do serviço até a sua execução**.

A expressão desde a fase de concepção do serviço alcança, na contratação pública, o edital e o termo de referência. É nesse momento que a medida de segurança se torna obrigação contratual exigível, e não depois, quando o incidente já ocorreu e a Administração descobre não dispor de meio para agir.

O dever, ademais, não se encerra com o fim do contrato:

Art. 47. Os agentes de tratamento ou qualquer outra pessoa que intervenha em uma das fases do tratamento obriga-se a garantir a segurança da informação prevista nesta Lei em relação aos dados pessoais, **mesmo após o seu término**.

A obrigação de proteção acompanha o dado, e não apenas o vínculo contratual, o que reforça a necessidade de o próprio edital já prever o meio de apagamento seguro na desmobilização do aparelho, tratado no item 2.4 desta impugnação.

No mesmo sentido caminha a orientação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, que trata especificamente dos dispositivos móveis:

Tendo em vista que dispositivos móveis podem ser comprometidos mais facilmente em eventual perda ou roubo, e que isso pode colocar em risco a guarda dos dados pessoais, sugere-se também que os agentes avaliem e implementem funcionalidades que permitam **apagar remotamente os dados pessoais relacionados à sua atividade de processamento**. (Guia Orientativo de Segurança da Informação para Agentes de Tratamento de Pequeno Porte, item 62; ANPD)

A autoridade reguladora aponta, portanto, exatamente a funcionalidade ausente no edital impugnado. A mesma orientação recomenda a separação entre dispositivos de uso privado e de uso institucional:

É importante que, quando possível, os agentes de tratamento de pequeno porte separem os dispositivos móveis de uso privado daqueles de uso institucional. Dispositivos móveis de uso privado estão sujeitos a mais vulnerabilidades, por exemplo, pelo uso de aplicativos potencialmente inseguros para fins pessoais. Já em dispositivos para uso exclusivamente institucional, **pode-se ter mais gerenciamento no acesso e nos aplicativos utilizados**. (Guia Orientativo de Segurança da Informação para Agentes de Tratamento de Pequeno Porte, item 60; ANPD)

E, quando essa separação não for possível, a orientação é direta quanto ao uso do aparelho pessoal para fins de trabalho:

Caso não seja possível implementar medidas de segurança equivalentes às da organização, recomenda-se que **dispositivos móveis pessoais não sejam utilizados para fins institucionais**. (Guia

Orientativo de Segurança da Informação para Agentes de Tratamento de Pequeno Porte, item 61; ANPD)

No caso dos autos, o aparelho é fornecido pela contratada à Administração em regime de comodato e é de uso institucional, pois o Termo de Referência o destina a uso “exclusivamente para fins institucionais” (item 5.10), e é, portanto, exatamente o cenário em que a ANPD recomenda maior gerenciamento no acesso e nos aplicativos utilizados, o que hoje o edital não prevê.

A consequência prática da omissão é verificável. Ocorrido o extravio de um aparelho com dados pessoais, o órgão deverá comunicar o incidente à autoridade nacional e informar as medidas de segurança adotadas antes e depois do evento, nos termos do art. 6º, caput e § 2º, III, da Resolução CD/ANPD nº 15/2024:

Art. 6º A comunicação de incidente de segurança à ANPD deverá ser realizada pelo controlador no prazo de três dias úteis, ressalvada a existência de prazo para comunicação previsto em legislação específica.

§ 2º A comunicação de incidente de segurança deverá conter as seguintes informações: [...]

III - as medidas técnicas e de segurança utilizadas para a proteção dos dados pessoais, **adotadas antes e após o incidente**, observados os segredos comercial e industrial; (Resolução CD/ANPD nº 15, de 24 de abril de 2024)

O órgão que contratou sem qualquer meio de bloqueio ou apagamento terá de declarar, no próprio formulário de comunicação à ANPD, que nenhuma medida de segurança existia antes do incidente, circunstância que a inclusão do requisito, ora requerida, elimina por completo.

O objeto do Grupo 1 envolve, ainda, o tratamento de dados sujeitos a regime de proteção mais rigoroso. O Termo de Referência não classifica os dados armazenados nos aparelhos, mas destina os serviços, entre outros, aos CRAS, ao CREAS, ao Cadastro Único e ao Programa Bolsa Família (item 2.3), para “atendimentos socioassistenciais, visitas domiciliares, acompanhamentos familiares, atendimentos emergenciais” e “contato direto com usuários dos serviços” (item 2.4). Na medida em que esse atendimento envolva dado referente à saúde, à origem racial ou étnica ou à vida sexual, o dado é

sensível, nos termos do art. 5º, inciso II, da Lei nº 13.709/2018, e seu tratamento somente pode ocorrer nas hipóteses do art. 11:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se: [...] II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural; (Lei nº 13.709/2018, art. 5º)

Art. 11. O tratamento de dados pessoais sensíveis somente poderá ocorrer nas seguintes hipóteses: [...] (Lei nº 13.709/2018, art. 11)

E, por constar entre os destinatários dos serviços o Abrigo Raio de Sol (Termo de Referência, item 2.3) e entre as dotações do edital o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Edital, item 3.2), a Lei impõe que o tratamento de dados de crianças e de adolescentes observe o melhor interesse do titular:

Art. 14. O tratamento de dados pessoais de crianças e de adolescentes deverá ser realizado **em seu melhor interesse**, nos termos deste artigo e da legislação pertinente.

Nesses casos, o risco do extravio do aparelho é mais grave, e a omissão de qualquer medida para mitigá-lo é mais difícil de justificar, porque o dever de segurança dos arts. 6º, incisos VII e VIII, e 46 da Lei incide sobre dados cuja exposição causa dano maior ao titular.

Conclui-se que a previsão da funcionalidade de gestão não amplia o objeto nem cria ônus novo à Administração. Ela apenas torna exequível a obrigação de proteção de dados que o próprio edital já impôs às partes, hoje desprovida de qualquer instrumento de cumprimento.

2.3 DA SOLUÇÃO PADRONIZADA DE MERCADO E DO PRECEDENTE DA PRÓPRIA UNIÃO

A medida requerida não é inovação técnica nem exigência de nicho. A Central de Compras do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos licitou, no Pregão Eletrônico nº 90.016/2025, processo nº 19973.011536/2024-67, a contratação conjunta de serviço móvel pessoal de

dados e voz e de gerenciamento de dispositivos móveis, com opção de aparelhos em comodato.

O Termo de Referência nº 01/2025 daquele certame define o alcance da gestão no item 4.40.1, transcrito abaixo em reprodução do documento oficial:

4.40. Serviço de Gerenciamento de Dispositivos Móveis (MDM)

4.40.1. O gerenciamento se dará nos dispositivos que possuem linhas (SIM/e-SIM) fornecidas pela CONTRATADA, sejam eles de propriedade da CONTRATANTE ou em comodato. Os partícipes que fizeram opção pelos itens 1, 2 e 3 (apenas CHIPS - sem aparelhos em comodato) deverão ter a devida ciência de que as funcionalidades exigidas são aplicáveis na totalidade aos equipamentos com características semelhantes aos descritos no item SMARTPHONES e TABLETS;

4.40.2. A CONTRATADA deverá disponibilizar um Portal Web, de acesso via Internet e Aplicativo Mobile para os usuários das linhas que permitirá à CONTRATANTE efetuar a gestão e controle de todas as suas linhas contratadas.

A União, portanto, não tratou a gestão como acessório dispensável, mas como parte do serviço, aplicável tanto ao aparelho cedido em comodato quanto ao aparelho de propriedade do órgão. O mesmo Termo de Referência ainda instituiu procedimento próprio para os casos de comunicação de roubo, furto ou perda, por meio das funcionalidades de controle, bloqueio, remoção e recuperação de dados, no item 5.1.2.9.

O Estudo Técnico Preliminar nº 25/2024 registrou a pesquisa de preços do serviço nos sítios das próprias operadoras, em consulta de 26 de junho de 2025, com indicação do produto, do valor mensal por linha e do endereço eletrônico consultado, conforme o item 9.8 do estudo:

9.8 Outro item da composição do preço final estimado para os serviços objetos deste ETP é o do gerenciamento dos dis. Para tanto foi utilizado o mesmo procedimento de consulta aos sites das operadoras. Obtivemos os seguintes resultados:

Descrição do serviço	Preço	Operadora	Fonte - pesquisa em 26.06.2025.
CLARO Monitor	R\$ 5,00 / mensal por linha	Claro	https://www.claro.com.br/empresas/servicos/claro-monitor?srsltid=AfmBOopKiVaKyLgsVCSi-naE5Rclq42NYD-3vWFYrTQc2oQYv9F7Y-qq
VIVO MDM	R\$ 6,90 / mensal por linha	Vivo	https://vivo.com.br/para-empresas/produtos-e-servicos/seguranca/para-dispositivos/mdm
TIM MDM BÁSICO (dispositivos iOS e Samsung)	R\$ 9,90 / mensal por linha	Tim	https://www.tim.com.br/para-empresas/grandes-corporacoes/solucoes-integradas/mdm-tim

Os valores apurados foram de R\$ 5,00, R\$ 6,90 e R\$ 9,90 por linha ao mês nas três operadoras nacionais. Trata-se de item de catálogo, com preço público. No presente edital, em que a linha tem o valor estimado de R\$ 149,76 ao mês, isso equivale a 3,3% a 6,6% do valor mensal da linha.

A prova mais eloquente, contudo, está no resultado do certame federal. Quatro licitantes apresentaram proposta para o grupo único que continha a exigência de gerenciamento, conforme o termo de julgamento e habilitação do Pregão Eletrônico nº 90.016/2025:

Grupo 1

Valor estimado:	R\$ 101.751.257,3100 (total)
Situação:	Aberto para recursos
Tratamento Diferenciado ME/EPP: Sem benefícios ME/EPP (Art. 4º, lei 14.133/2021)	
Aceito e Habilitado por CPF ***.615.***.3 - ABDIAS DA SILVA OLIVEIRA para CLARO S.A., CNPJ 40.432.544/0001-47, melhor lance: R\$ 40.556.013,9500 (total)	

Propostas do Grupo G1

Benefício Me/Epp: Conforme Art. 3º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006
Programa de integridade: Conforme termos previstos na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 12.304/2024

Fornecedor	Valor ofertado	Situação
40.432.544/0001-47 - CLARO S.A. Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: SP	R\$ 40.556.013,9500 (total)	Fornecedor habilitado
Valor proposta: R\$ 122.689.272,8500 (total) Valor negociado: Não Realizado		
10.285.037/0001-67 - IVM TELECOMUNICACOES LTDA Benefício Me/Epp: Sim Programa de integridade: Sim UF endereço: PR	R\$ 101.003.646,2500 (total)	-
Valor proposta: R\$ 101.003.646,2500 (total) Valor negociado: Não Realizado		
02.558.157/0001-62 - TELEFONICA BRASIL S.A. Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: SP	R\$ 65.258.253,1500 (total)	-
Valor proposta: R\$ 101.751.257,3100 (total) Valor negociado: Não Realizado		
02.421.421/0001-11 - TIM S A Benefício Me/Epp: Não Programa de integridade: Sim UF endereço: RJ	R\$ 43.687.987,0000 (total)	-
Valor proposta: R\$ 101.751.257,3100 (total) Valor negociado: Não Realizado		

Disputaram o grupo três operadoras de rede nacionais e uma microempresa não operadora, sediada no Paraná, e a vencedora ofertou R\$ 40.556.013,95 contra o valor estimado de R\$ 101.751.257,31. A cláusula de gestão, portanto, não afastou nem as grandes operadoras nem a pequena empresa, e não impediu desconto superior a sessenta por cento.

O paralelo com o presente certame é direto. Se a Administração federal, no órgão que regula as compras públicas, considerou a funcionalidade imprescindível ao controle e à segurança da informação, pesquisou seu preço junto às operadoras e obteve desconto superior a sessenta por cento com a cláusula no edital, não se sustenta a premissa de que a mesma previsão seria onerosa ou inviável no âmbito deste órgão.

Requer-se, por isso, que a redação a ser adotada siga a mesma lógica funcional do precedente federal, descrita adiante, sem menção a marca, produto ou fabricante, aproveitando-se texto já submetido a consulta pública, a parecer jurídico e a certame concluído.

2.4 DA INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DA DESNECESSIDADE DE PARCELAMENTO

Poder-se-ia objetar que a inclusão do requisito restringiria a disputa, em afronta ao art. 9º, inciso I, alínea a, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

Ocorre que a vedação alcança a cláusula que reduz o universo de licitantes sem justificativa técnica. Não é o caso: o serviço de gestão é ofertado como item de catálogo por pelo menos três operadoras nacionais, é revendido pelas operadoras virtuais e pelas revendas que hoje disputam certames semelhantes, e não altera a condição que efetivamente define quem pode competir neste mercado, que é a cobertura de rede.

Nesse sentido é a lição de Joel de Menezes Niebuhr, para quem o princípio da competitividade é ofendido pela exigência desprovida de razão de ser:

A densidade normativa do princípio da competitividade se revela ao impor limites às formalidades e às exigências formuladas em edital de licitação pública. É que as formalidades e as exigências não podem ser exacerbadas a ponto de impedir a participação daqueles que tenham condições de contratar com a Administração Pública. Ou seja, as formalidades e as exigências descabidas, **que não guardam justificativa ou utilidade**, agredem o princípio da competitividade. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, p. 116)

A exigência aqui proposta tem justificativa, que é o dever legal de proteção de dados demonstrado no item 2.2, e utilidade comprovada, pois é

praticada pela União há mais de quatro anos. Não se enquadra, portanto, na categoria de exigência descabida que o princípio repele.

Para afastar por completo o risco de direcionamento, a redação proposta reproduz a neutralidade adotada pela União nos itens 4.28.4 e 4.28.5 do Termo de Referência nº 01/2025:

internacional.

4.28.3 Deve ser minimizado o Downtime de migração entre as soluções.

4.28.4 Não pode haver dependência de tecnologias proprietárias ou de determinados fabricantes e equipamentos.

4.28.5 A solução proposta deve ser comum de mercado e apta a ser fornecida por diferentes prestadores de serviço do ramo.

4.28.6 A solução deve estar apta a ser utilizada em órgãos e entidades de diferentes tamanhos e com diferentes quantidades de funcionários.

Com essa redação, nenhum fornecedor é privilegiado, pois o edital descreve resultado a ser entregue, e não tecnologia, fabricante ou produto determinado. Exigências como selo de parceria de fabricante, certificação exclusiva ou persistência em firmware, essas sim restritivas, são expressamente afastadas.

Poder-se-ia objetar, ainda, que a gestão constituiria objeto autônomo, a ser licitado em lote próprio, nos termos da Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União:

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**. (Súmula TCU nº 247)

A própria Lei nº 14.133/2021, contudo, relativiza o parcelamento. Tratando-se de serviço, como é o de telefonia móvel, a regra específica é a do art. 47, § 1º, que manda considerar, antes de tudo, a responsabilidade técnica e o custo de vários contratos:

Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: [...]

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - **a responsabilidade técnica**;

II - **o custo para a Administração de vários contratos** frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

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

Comentando o dispositivo, Joel de Menezes Niebuhr registra que a própria Lei admite que o parcelamento ceda exatamente nessas circunstâncias:

Ou seja, admite-se expressamente que **o parcelamento ceda diante dos riscos de dispersão de responsabilidade técnica e das estimativas dos custos de vários contratos**, o que são desvantagens inerentes a quase todos os parcelamentos de objetos. (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo, p. 554)

Ambos os fatores estão presentes. A funcionalidade de gestão não opera isoladamente: ela depende da linha fornecida pela mesma contratada e do aparelho por ela cedido em comodato. Segregá-la dispersaria a responsabilidade técnica, criando zona de indefinição sobre quem responde em caso de falha, e multiplicaria contratos para um serviço cujo preço público vai de R\$ 5,00 a R\$ 9,90 por linha ao mês.

A mesma lógica orienta o art. 40, § 3º, da mesma Lei, aplicável às compras, que afasta o parcelamento, entre outras hipóteses, quando o objeto configurar sistema único e integrado:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar **sistema único e integrado** e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

É o que ocorre no caso: a gestão forma, com a linha e com o aparelho, sistema único e integrado, e a separação representaria exatamente o prejuízo ao conjunto que a Súmula nº 247 ressalva como exceção à regra de adjudicação por item.

Foi o que concluiu a Central de Compras da União ao justificar a não adoção do parcelamento:

[...] **as funcionalidades precisam de uma linha telefônica móvel associada para a sua utilização**. Segregar esses serviços **implicaria em ônus excessivo**, pois acarretaria em uma solução gerenciamento para cada lote, o que seria refletido de forma negativa no preço e nos custos de gestão do órgão. (Estudo Técnico Preliminar nº 25/2024,

item 10.3; Processo nº 19973.011536/2024-67; Central de Compras do MGI)

Por essa razão, não se requer a criação de item ou lote autônomo de gestão, e sim que o serviço componha o preço unitário de cada linha, tal como fez a União, o que preserva a unidade do objeto, evita a discussão sobre parcelamento e mantém uma única contratada responsável pelo resultado.

Registre-se, por fim, que o pedido não fragmenta o Grupo 1 nem altera o critério de julgamento. O Grupo 1 é formado por um único item (Termo de Referência, Tabela 2; Anexo III do edital), que reúne a linha, o aparelho em comodato e o suporte, e é julgado pelo menor preço global do grupo, com lance pelo valor total (Edital, itens 1.3 e 6.5). A gestão requerida compõe o preço unitário desse mesmo item 1, de modo que não há novo item, novo lote ou novo grupo, cada licitante continua a ofertar proposta para todos os itens do grupo (item 1.2) e o Grupo 2 permanece intocado. A mesma lógica que levou a União a justificar o lote único do serviço móvel, a interdependência entre linha, aparelho e gestão, no item 10.3 do Estudo Técnico Preliminar já transcrito acima, justifica aqui a manutenção do julgamento por grupo e a inclusão do serviço no mesmo item.

Do exposto resulta que a providência requerida é juridicamente devida, tecnicamente neutra e economicamente comprovada, razão pela qual se propõe, a título de contribuição técnica, que o Termo de Referência passe a prever as seguintes funcionalidades mínimas, integrantes do serviço e compostas no preço unitário de cada linha:

Grupo	Funcionalidade mínima a constar do Termo de Referência
Inventário	Manter inventário atualizado de todos os dispositivos e linhas do contrato, com identificação única do aparelho, linha associada e unidade responsável
Perda e roubo	Localizar, bloquear e apagar remotamente os dados do dispositivo em caso de perda, furto, roubo ou desligamento do usuário, com registro da operação

Política de uso	Aplicar configurações e restrições por grupo ou perfil de usuário, de forma centralizada e remota
Aplicativos institucionais	Distribuir, instalar, atualizar e remover aplicativos institucionais remotamente
Consumo	Monitorar e relatar o consumo de dados e voz por linha, com limite e alerta de franquia por linha ou grupo
Roaming e serviços	Bloquear por padrão o roaming internacional e os serviços de valor adicionado, com liberação sob demanda do gestor
Relatórios	Portal web com perfis de gestor por unidade e relatórios exportáveis em formato aberto
Desmobilização	Apagamento seguro dos dados institucionais, com comprovação, ao fim do contrato ou na devolução do aparelho
Neutralidade	Solução comum de mercado, apta a ser fornecida por diferentes prestadores, sem dependência de tecnologia proprietária ou de determinado fabricante
Fronteira	As funcionalidades incidem sobre o dispositivo, a linha e o dado institucional, e não alcançam conteúdo pessoal do usuário

A redação sugerida para a cláusula é a seguinte:

A CONTRATADA deverá disponibilizar, como parte integrante do serviço e composto no preço unitário de cada linha, solução de gestão dos dispositivos e das linhas contratados, que permita, no mínimo: (i) manter inventário atualizado dos dispositivos e das linhas, com identificação única do aparelho, linha associada e unidade responsável; (ii) localizar, bloquear e apagar remotamente os dados do dispositivo em caso de perda, furto, roubo ou desligamento do usuário, com registro da operação; (iii) aplicar configurações e

restrições por grupo ou perfil de usuário de forma centralizada e remota; (iv) distribuir, atualizar e remover aplicativos institucionais remotamente; (v) monitorar e relatar o consumo de dados e voz por linha, com limite e alerta de franquia; (vi) bloquear por padrão roaming internacional e serviços de valor adicionado, com liberação sob demanda do gestor; (vii) disponibilizar portal web com perfis de gestor por unidade e relatórios exportáveis em formato aberto; (viii) realizar o apagamento seguro dos dados institucionais, com comprovação, ao fim do contrato ou na devolução do aparelho. A solução deve ser comum de mercado e apta a ser fornecida por diferentes prestadores de serviço do ramo, vedada a dependência de tecnologias proprietárias ou de determinados fabricantes, e incidirá sobre o dispositivo, a linha e o dado institucional, não alcançando conteúdo pessoal do usuário.

O rol acima é sugestão de mínimo exigível, podendo a Administração ampliá-lo conforme suas necessidades, e tem por único propósito tornar exequíveis as obrigações de controle e de proteção de dados que o edital já prevê.

2.5 DO QUE A ADMINISTRAÇÃO GANHA COM A MEDIDA

Para além do dever legal já demonstrado, a inclusão do requisito traz três ganhos concretos e mensuráveis, que se somam aos fundamentos jurídicos expostos e explicam, na prática, por que a Administração deve exigir a gestão, e não apenas poderia fazê-lo.

Em primeiro lugar, converte um risco de incidente de dados em mera perda patrimonial. Com o bloqueio e o apagamento remotos, o extravio do aparelho deixa de expor o dado institucional e passa a ser tratado como a perda de qualquer outro bem público, resolvida pela reposição do bem.

Em segundo lugar, cria inventário permanente de um bem que, sem a medida, não é rastreável. A Lei nº 4.320/1964 impõe à Administração o dever de evidenciar quem guarda os bens públicos e de manter registro analítico dos bens de caráter permanente:

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, **administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados**. (Lei nº 4.320/1964)

Art. 94. Haverá **registros analíticos de todos os bens de caráter permanente**, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração. (Lei nº 4.320/1964)

Para um bem que circula na posse individual de servidores e pode ser transferido, extraviado ou substituído a qualquer momento, apenas um sistema de gestão eletrônica permite cumprir esse dever de forma contínua, e não apenas em levantamentos periódicos de patrimônio.

Em terceiro lugar, permite à Administração enxergar e cortar linha ociosa, franquia mal dimensionada e uso fora da finalidade institucional antes do vencimento da fatura, o que dialoga diretamente com o dever de buscar a proposta mais vantajosa ao longo de toda a execução do contrato, e não apenas no momento da assinatura, tal como já exposto no item 2.1 quanto ao art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

Não se trata, por fim, de exigência inédita ou testada uma única vez. O Pregão Eletrônico nº 13/2022, antecessor do certame de 2025 e conduzido pela mesma Central de Compras, já contratava telefonia móvel com gerenciamento de dispositivos, e sua Ata de Registro de Preços alcançou, até a presente data, 457 UASGs entre participantes e caronas, totalizando R\$ 95.972.344,97 em contratos efetivados e valores autorizados (Estudo Técnico Preliminar nº 25/2024, item 11.2; Processo nº 19973.011536/2024-67; Central de Compras do MGI). A exigência de gestão, portanto, é prática replicada há mais de quatro anos, por centenas de órgãos públicos, sem notícia de certame fracassado por essa razão.

2.6 DAS OBJEÇÕES PREVISÍVEIS E DA RESPOSTA A CADA UMA

Antes de concluir, cumpre responder às objeções que costumam ser opostas a este pedido, para que a decisão enfrente o mérito e não se limite a afirmar que a medida é opção da Administração.

A primeira é a de que a medida ampliaria o objeto. Não amplia. O objeto continua sendo o Serviço Móvel Pessoal com aparelhos em comodato, e a gestão é requisito de execução desse serviço, que o art. 6º, inciso XXIII, alínea c, e o art. 18, § 1º, incisos III e VII, da Lei nº 14.133/2021 mandam descrever como um todo, com as exigências de manutenção e assistência. Requisito de segurança não é objeto novo, assim como não o são a

portabilidade numérica, o suporte técnico e a manutenção e substituição dos aparelhos, que o próprio Termo de Referência já inclui no serviço (itens 5.4.1.5 e 5.4.3). Se a Administração pode exigir a manutenção e a substituição dos aparelhos, nada na Lei a impede de exigir a gestão do aparelho em que a linha é usada e dos dados que nele circulam.

A segunda é a de que a LGPD não determina uma ferramenta específica. É verdade, e por isso o pedido não impõe marca, produto ou tecnologia: descreve funcionalidades mínimas, isto é, o resultado a ser entregue. O que a Lei impõe é a adoção de medidas de segurança aptas a proteger os dados (art. 46), observadas desde a concepção do serviço (art. 46, § 2º), a governança com mitigação de riscos (art. 50) e, em caso de incidente, a comunicação à ANPD com a informação das medidas de segurança adotadas antes do evento (Resolução CD/ANPD nº 15/2024, art. 6º, § 2º, inciso III). O órgão pode escolher o meio, mas não pode deixar de adotar nenhum. Um edital que impõe o dever de proteção de dados sem prever o meio de cumpri-lo no aparelho em que o dado circula não escolheu uma medida: deixou de escolher.

A terceira é a de que se trataria de solução de grandes contratações, como a da União. Não é. A funcionalidade já consta de editais de porte semelhante ao presente, entre eles o do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Bebedouro/SP (Pregão Eletrônico nº 21/2026, 80 linhas com Serviço Móvel Pessoal e MDM em item único, R\$ 22.635,84 por ano), o da Câmara Municipal de Contagem/MG (Pregão Eletrônico nº 004/2026, até 90 acessos com plataforma MDM), o do Conselho Regional de Odontologia de Minas Gerais (Dispensa Eletrônica nº 13/2026, 35 linhas com MDM) e o do Município de Água Boa/MT, que, na segunda retificação do Pregão Eletrônico nº 23/2026, passou a exigir solução de gerenciamento de dispositivos para 110 acessos. O precedente federal demonstra a viabilidade em larga escala, e os de menor porte, que o requisito cabe em contratações como esta.

Quanto ao custo, convém ser transparente. Aos preços públicos de R\$ 5,00 a R\$ 9,90 por linha ao mês, as 38 linhas custariam de R\$ 2.280,00 a R\$ 4.514,40 em 12 meses, o que equivale a 3,3% a 6,6% do valor estimado do Grupo 1 (R\$ 68.291,70) e a 0,9% a 1,8% do valor total dos dois grupos (R\$ 255.743,30). Em relação à mensalidade de cada linha, de cerca de R\$ 149,76 (R\$ 68.291,70 divididos por 38 linhas e por 12 meses), o serviço corresponde, pelo mesmo cálculo, a 3,3% a 6,6%. A proporção não é irrelevante, e por isso

o requisito deve ser levado à pesquisa de preços, que a Administração deverá refazer com a inclusão do serviço, para que o preço máximo do Grupo 1 (Anexo III) o reflita, já que os licitantes devem respeitá-lo (Edital, itens 5.11 e 7.5). Se, ainda assim, a Administração entender excessivo o custo da gestão completa para todas as linhas, o que se admite apenas para argumentar, cabe a ela modular o requisito de forma motivada, por exemplo exigindo a gestão completa dos aparelhos de quem acessa sistemas ou dados de usuários e a funcionalidade mínima de bloqueio e apagamento remotos para os demais, mas não deixar de enfrentar o risco.

Os números do custo, comparados com os valores do próprio edital, são os seguintes:

Referência no edital	Valor no edital	Custo da gestão (R\$ 5,00 a R\$ 9,90 por linha ao mês)	Proporção
Mensalidade de cada linha (Anexo III, Grupo 1)	cerca de R\$ 149,76	R\$ 5,00 a R\$ 9,90 por mês	3,3% a 6,6%
38 linhas em 12 meses (valor do Grupo 1)	R\$ 68.291,70	R\$ 2.280,00 a R\$ 4.514,40	3,3% a 6,6%
Valor total dos Grupos 1 e 2	R\$ 255.743,30	R\$ 2.280,00 a R\$ 4.514,40	0,9% a 1,8%

As medidas que o edital já prevê não suprem a lacuna. A comunicação à fiscalização e à contratada para as “providências cabíveis quanto ao bloqueio, substituição ou demais medidas necessárias” (Termo de Referência, item 5.15) e o canal de atendimento para “bloqueio, desbloqueio, substituição de aparelhos” (item 11.1.7) tratam do bem e da linha, dependem de pedido por e-mail, WhatsApp ou 0800 (item 4.10.1) e não definem a medida, o prazo nem a comprovação. A gestão da linha e a gestão do dispositivo são serviços distintos, e o pedido é pelo segundo. O bloqueio, qualquer que seja o seu objeto, impede o uso do serviço de telecomunicações, mas não o acesso a mensagens, documentos, credenciais e aplicativos que permanecem armazenados no aparelho perdido. É por isso que a orientação da ANPD recomenda funcionalidades de apagamento remoto dos dados em dispositivos móveis, e não apenas o bloqueio.

O pedido não depende de discussão sobre a propriedade do aparelho: os smartphones são novos, fornecidos pela contratada em comodato, com sistema Android e 512 GB de armazenamento (Termo de Referência, item 4.10.2.1), configuração plenamente compatível com as soluções de gerenciamento de mercado, o que afasta a objeção, que costuma ser oposta em outros certames, de incompatibilidade técnica de aparelhos antigos. Por serem bem de terceiro, a configuração de controles nos aparelhos depende de previsão contratual, o que torna a previsão no contrato ainda mais necessária.

Sustenta-se, por vezes, que a segurança dos aparelhos é dever da Administração, na qualidade de controladora, e não da operadora. O dever é de fato do controlador, e por isso mesmo o pedido não transfere responsabilidade alguma: pede que a Administração, ao contratar o serviço, inclua o instrumento de que o controlador precisa para cumprir o dever que reconhece como seu (LGPD, arts. 6º, incisos VII e VIII, e 46). O controlador escolhe o meio, mas não pode deixar de escolher. Se o Município já dispõe de solução própria de gestão dos aparelhos, o caminho correto é dizê-lo nos autos, com a motivação exigida pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021, e não negar o dever. É o alcance do pedido subsidiário.

Também não supre a necessidade a existência de recursos nativos dos fabricantes, de localização, bloqueio e apagamento por conta pessoal Apple ou Google. Esses recursos não são controle institucional: dependem da conta pessoal do usuário, cuja credencial a Administração não detém nem pode exigir, não geram inventário auditável pelo órgão, não aplicam política de uso e não permitem comprovar a medida adotada quando houver incidente, que é o que a Resolução CD/ANPD nº 15/2024 (art. 6º, § 2º, inciso III) pede ao controlador na comunicação à Autoridade.

Sustenta-se, por vezes, que o aparelho em comodato se rege pelos arts. 579 a 585 do Código Civil e que a Administração, como comodatária, zela pelo bem e adota as medidas administrativas pertinentes em caso de perda, furto ou roubo. O regime do comodato trata da guarda do aparelho como bem de terceiro, cujo dever de conservação o art. 582 do Código Civil impõe ao comodatário, e não do dado institucional armazenado nele. O dever de conservar o bem não substitui o dever de proteger o dado, que decorre dos arts. 6º e 46 da LGPD e que a cláusula décima da minuta impõe às partes. E as medidas administrativas pertinentes, a que o item 5.15 do Termo

de Referência chama de “providências cabíveis”, precisam de instrumento para existir: sem inventário, sem localização e sem apagamento remoto, a Administração só pode comunicar a perda, e é esse instrumento que se pede. A mesma resposta reforça o pedido subsidiário, pois, se a Administração entende que essas medidas já existem, deve registrar nos autos quais são e como serão executadas.

Argumentar-se-á que a expressão “demais funcionalidades necessárias ao atendimento das demandas”, que consta do objeto (Edital, item 1.1), já abrangeria a gestão. Não abrange: a expressão vem encadeada às chamadas locais, à longa distância e ao acesso à internet móvel e não define funcionalidade alguma, de modo que o licitante não tem como saber que deve precificar inventário, localização, bloqueio e apagamento remoto. Requisito que não está escrito não pode ser precificado de forma isonômica pelos licitantes nem comparado entre as propostas.

Poder-se-ia invocar, ainda, os itens 10.5 e 10.10 da minuta, que tratam da eliminação dos dados ao término do tratamento e da manutenção de bancos de dados em ambiente controlado e rastreável. Esses itens se referem, porém, aos dados a que o contratado tenha acesso e aos bancos de dados formados a partir de contratos, e não ao dado institucional que os servidores gravam e consultam no aparelho, que a contratada recolherá ao final (Termo de Referência, itens 5.17 e 11.1.15) sem que se diga quem o apaga, como e com que comprovação.

Também não procede a objeção de que o pedido fragmentaria o julgamento por grupo. O Grupo 1 é formado por um único item (Termo de Referência, Tabela 2; Anexo III do edital), e o requisito é pedido como parte do preço unitário desse mesmo item, e não como item, lote ou grupo novo. Cada licitante continuará a ofertar proposta para todos os itens do grupo (Edital, item 1.2), a disputar o menor preço global do grupo (item 1.3) e a dar lance pelo valor total do grupo (item 6.5). O Grupo 2, de telefonia fixa, não é alterado, e a gestão requerida não incide sobre ele. Se a Administração optasse por destacar a gestão em item próprio, aí sim haveria fragmentação, o que não se pede e a Impugnante expressamente dispensa.

Tampouco se sustenta a objeção de que o requisito afastaria licitantes do Grupo 1, de participação exclusiva de microempresas e empresas de pequeno porte (Edital, item 2.6). O serviço é ofertado a preço

público, de catálogo, pelas operadoras nacionais, e pode ser composto no preço por licitante de qualquer porte, sem investimento próprio, ao custo já demonstrado.

Por fim, ainda que a Administração mantenha a opção de não exigir o serviço, a escolha deve ser motivada, em atenção ao princípio da motivação (art. 5º) e ao art. 18, § 1º, incisos III, V e IX, da Lei nº 14.133/2021, de modo que o risco apontado conste dos autos com a indicação da medida adotada ou da razão técnica de não adotar nenhuma. É esse o alcance do pedido subsidiário, que não exige republicação e pode ser atendido com a simples motivação nos autos.

3. DOS PEDIDOS

Por todo exposto, requer esta Impugnante:

- a) o **CONHECIMENTO** da presente impugnação;
- b) **INCLUIR** no item 1 do Grupo 1 do Termo de Referência, como requisito funcional do serviço e composto no preço unitário de cada linha, a gestão dos dispositivos e das linhas contratados, sem indicação de marca, fabricante ou tecnologia proprietária, com as funcionalidades e a redação propostas no item 2.4 desta impugnação, em atendimento ao art. 18, § 1º, incisos III e VII, da Lei nº 14.133/2021, sem criação de item, lote ou grupo autônomo, sem alteração do critério de julgamento por menor preço global do grupo e com a recomposição da pesquisa de preços do Grupo 1 (Anexo III) para refletir o custo do serviço;
- c) subsidiariamente, caso não seja este o entendimento, **REGISTRAR** nos autos do processo administrativo, no Estudo Técnico Preliminar ou, se for o caso, em despacho motivado, a justificativa técnica e econômica da não adoção da medida, com enfrentamento expresso do risco de perda, extravio, furto e roubo dos aparelhos em comodato, do apagamento dos dados na devolução à contratada e do dever de proteção de dados imposto às partes pela cláusula décima da minuta, com a indicação da medida adotada ou da razão técnica de não adotar nenhuma, nos termos do art. 18, § 1º, incisos III, V e IX, da Lei nº 14.133/2021;

d) na hipótese da alínea “b”, **REPUBLICAR** o edital, com reabertura do prazo e redesignação da sessão pública, na medida em que a alteração compromete a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o que não se exige na hipótese da alínea “c”, que se cumpre com a simples motivação nos autos;

e) **DIVULGAR** a resposta a esta impugnação em sítio eletrônico oficial, nos termos do parágrafo único do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

Lages/SC, 19 de outubro de 2026.



Bruna Oliveira
OAB/SC 42.633