

DECISÃO
RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90018/2025

PROAD Nº 4316/2021 (PROAD)

IMPUGNANTE: **Isabela Moreira Neto**

OBJETO: contratação de empresa na prestação de serviço de administração, gerenciamento e controle de margem consignável em folha de pagamento, no interesse de magistrados, servidores e pensionistas no âmbito do TRT da 14ª Região, por meio de sistema informatizado, a título não oneroso, incluindo instalação, configuração, manutenção, treinamento e suporte técnico, conforme as diretrizes do Termo de Referência. .

O pedido de impugnação da Requerente encontra-se tempestivo, nos termos do Item 11.1 do edital n. 90018/2025.

No ponto, a Requerente impugna o aludido pregão, conforme se segue abaixo:

ALTERAÇÕES A SEREM FEITAS NO EDITAL E NOS ANEXOS

1. – DA MODALIDADE E DO TIPO DA LICITAÇÃO:

“(…)Dentre as diversas modalidades de licitações regulamentadas pelo ordenamento jurídico, a modalidade escolhida pela Administração é aquela utilizada especificamente para a “aquisição de bens ou serviços comuns”, por meio de lances e propostas, em busca da melhor classificação. Os ‘bens e serviços comuns’ seriam caracterizados como sendo aqueles:

‘(...) cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital por meio de especificações usuais de mercado, tais como peças de reposição de equipamentos, mobiliários padronizados, bens de consumo, combustíveis e material de escritório, bem como serviços de limpeza, vigilância, conservação, locação e manutenção de equipamentos, entre outros.

Ora, o objeto do Pregão Eletrônico é: ‘Contratação de empresa na prestação de serviço de administração, gerenciamento e controle de margem consignável em folha de pagamento, no interesse de magistrados, servidores e pensionistas no âmbito do TRT da 14ª Região, por meio de sistema informatizado, a título não oneroso, incluindo instalação, configuração, manutenção, treinamento e suporte técnico, conforme as diretrizes deste Termo de Referência’. Não é software de

prateleiras de lojas, assim, a presente licitação não pode ser utilizada para bens ou serviços qualificados por inegável complexidade técnica ou dependentes de tecnologia sofisticada, visto que restrito unicamente à aquisição de bens ou serviços com especificações corriqueiras do mercado.

O software licitado possui, ainda, natureza predominantemente intelectual, que o torna incompatível com a modalidade escolhida, para os quais exige-se a realização de procedimento licitatório nos tipos “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

O certame não visa, ainda, unicamente a aquisição de um software; o que a Administração busca é a contratação de empresa especializada que implemente, gerencie e administre referido software, tratando-se, dessa forma, de uma ‘obrigação mista complexa’, que envolve a aquisição e a prestação de serviços diversos, de modo que incompatível com o objeto estrito de uma licitação na modalidade Pregão, a qual se limita à aquisição de bens.

Com efeito, no certame em questão, a empresa contratada é responsável pela customização do software de acordo com as rotinas e necessidades próprias do Órgão, bem como pelo oferecimento de suporte técnico, treinamento de servidores e demais serviços vinculados ao gerenciamento e manutenção do sistema.

Diante do exposto, impossível enquadrar o objeto desta licitação na qualificação de “bens e serviços comuns”. A contratação em comento não é uma simples aquisição de um produto de TI – que, inclusive, já se pacificou a utilização do Pregão para suas aquisições – mas de uma empresa que prestará um serviço individualizado de acordo com as necessidades particulares e peculiares do órgão e ofertará um software que trará agilidade e eficácia à toda a prestação de serviços especializada que o objeto da licitação requer. Assim, resta claro que o objeto licitado não se enquadra na definição de “bens e serviços comuns”.

(...) Trata-se de um sistema de natureza predominantemente intelectual nos mesmos moldes do julgamento do Ministro Augusto Sherman, tanto que o INPI - Instituto de Propriedade Intelectual – concedeu aos detentores de cada sistema um certificado de Propriedade Intelectual, corroborando com a unicidade de cada um. Unicidade esta que, além de distingui-los, torna-os totalmente diferentes em seus requisitos funcionais.

Destarte, não sendo serviço comum, não se cabe o processo licitatório na modalidade Pregão, conforme disposto por Benedicto de Tolosa Filho e adotado pelo ministro do Tribunal de Contas da União, senhor Benjamin Zymler:

“A licitação na modalidade de pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, estes definidos como padrão e tendo característica de desempenho e qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada. [1]

Depreende-se que, para a caracterização de bens e serviços comuns, a Administração deve poder descrevê-los de forma objetiva e clara em edital, estabelecendo padrão de qualidade que atenda seus interesses, resultando, sua escolha na vantajosidade do menor preço. Na realidade, nesses tipos de bens ou serviços não se configuram grandes variações técnicas que influenciem em suas qualidades.”(...).

Para ser mais preciso, até se pode admitir que a Administração possa adquirir produtos sob encomenda, não disponíveis no mercado, valendo-se de licitação de menor preço quando sua necessidade não exigir variações técnicas, qualidades especiais ou atributos diferenciados por parte dos bens e serviços que pretende adquirir.

Portanto, o objeto da presente Licitação, deverá ser, obrigatoriamente, na modalidade melhor técnica, tendo em vista a complexidade e a necessária apuração da capacidade técnica para a prestação de serviços, não podendo ser considerado um bem ou serviço comum, não sendo um objeto padronizado, por meio de especificações usuais do mercado, até porque, conforme mencionado anteriormente, não se trata de um software ou produto TI disponível em prateleiras de lojas, frise-se, é software e serviço específico.

Entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

“Da leitura do art. 45, §4º, da lei 8666/1993, conclui-se que o legislador determinou que, nas hipóteses de licitação para aquisição de equipamentos e serviços de informática, deve ser adotado o tipo de licitação melhor técnica e preço, devido a exigência de especialidade técnica do objeto da licitação, excetuados os casos indicados em decreto do poder executivo. (...)”

Há que se ter em mente que o pagamento do valor da linha de processamento será de responsabilidade das consignatárias (agente financeiro), sem qualquer ônus ao Órgão, sendo que qualquer que seja o custo definido (logicamente dentro dos parâmetros de mercado), este não afetará os cofres do TRT 14.

Nas licitações do tipo de licitação (Melhor Técnica), não haveria risco de contratação de empresa sem a devida capacidade técnica para a prestação dos serviços, sendo selecionadas aquelas que comprovadamente tenham condições mínimas de executar o serviço contratado, sendo eleito o sorteio em caso de empate.

Desse modo, a escolha da modalidade Pregão para a contratação do objeto discriminado no Edital se mostra completamente incompatível com as características e as finalidades do referido procedimento licitatório, de forma que necessária a alteração do Edital para posterior adequação do certame à modalidade legalmente admissível para o objeto delimitado.

III - DA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DA MODALIDADE CONCORRÊNCIA, COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO

O critério de julgamento mais adequado para licitação cujo objeto é a contratação de sistema de gestão de margem consignável é o de melhor técnica, ou subsidiariamente, técnica e preço, nos termos dos artigos 33, III e IV; 35, caput; e 36, III, da Lei nº 14.133,2021.

O critério de julgamento Técnica e Preço será adequado nos casos em que a necessidade da Administração é satisfeita mediante objetos de qualidade diversa, mas em que as variações de qualidade representem vantagens significativas. Nas hipóteses de cabimento de técnica e preço, a característica reside em que os objetos que preenchem o mínimo aceitável de qualidade são considerados satisfatórios, mas não tão vantajosos quanto aqueles de qualidade superior. Em tais casos, a elevação da qualidade apresenta tamanha a relevância para a

Administração, que se torna vantajoso desembolsar valores mais elevados para a sua contratação, o que justificaria a presença de itens pontuáveis na planilha de requisitos do sistema.

Por esse critério de julgamento, a apuração da proposta mais vantajosa se dá pela conjugação de fatores relacionados a aspectos de técnica e ao preço a ser pago. Deverão ser avaliadas e ponderadas primeiramente as propostas técnicas e, em seguida, as propostas de preço apresentadas pelos licitantes.

A Lei 14.133/2021 elenca os tipos de objeto que podem ser contratados com adoção do julgamento por técnica e preço, a saber

Art. 36. [...] § 1º [...]:

I – serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;

II – serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;

III – bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;”

Importante avaliar que os Entes públicos contratam os serviços para garantir, por meio da Contratada, que todos os requisitos legais para as operações de crédito consignado sejam atendidos por meio de processos digitais e automatizados que fazem a gestão da folha de pagamento e viabilizam, com a devida e esperada segurança, que os servidores/empregados tenham acesso às opções de crédito disponíveis. Sendo assim, há nesse cenário o licenciamento não oneroso de software – funcionalidade principal de gestão de margem consignável -- pelas empresas titulares (contratadas nas licitações) em favor do ente público. Os Serviços, portanto, são de tecnologia da informação, na forma do artigo 2º, VII, da Lei no 14.133/21 e do artigo 2º, inciso VII, c/c Anexo II, item 1.7 “a”, da Instrução Normativa SGD/ME no 94/20221.

Conclui-se, portanto, que os serviços objeto desta licitação são especiais, e não comuns, pois os padrões de desempenho dos softwares não podem ser objetivamente definidos em editais de licitação (artigo 6º, XIII e XIV, da Lei no 14.133/2021). O sistema de gestão de margem consignável se caracteriza como serviço especial de tecnologia da informação, cuja natureza exige avaliação qualitativa das soluções ofertadas, diante da complexidade e heterogeneidade das plataformas disponíveis no mercado. Tais características impedem a definição objetiva e padronizada de critérios exclusivamente quantitativos de julgamento, como o menor preço por linha de processamento ou maior repasse ao Ente Público – critérios que, inclusive, podem se mostrar lesivos aos princípios da economicidade e da eficiência. (...)

IV - DA NECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE DOMÍNIO TÉCNICO ATRAVÉS DE TESTE DE FUNCIONALIDADE

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 6º, inciso XIII, define serviços comuns como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado. O Pregão,

conforme dispositivo legal, é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns.

Conforme constante no Termo de Referência, no anexo Apêndice I, o TRT 14 cita as especificações técnicas esperada, como justificativa para a contratação dos serviços. É apresentada uma lista de itens que a Solução de Tecnologia da futura Contratada deve atender como requisitos mínimos obrigatórios, divididos entre especificação do sistema, módulo das consignatárias e consignados, integração, requisitos não funcionais, módulo gestor, relatórios e outros requisitos funcionais gerais.

Porém, o critério de julgamento do edital em questão é o de menor preço, sendo que, basta a licitante oferecer a menor proposta financeira para ser declarada a vencedora, não havendo qualquer previsão de convocação para a apresentação do sistema. Sendo assim, questiona-se como será demonstrado ao TRT 14, que a empresa vencedora atende os requisitos técnicos exigidos, se não há um teste de conformidade previsto em edital?

Ora, uma empresa deverá oferecer e comprovar segurança do sistema informatizado, uma vez que trata-se de dados pessoais de inúmeros servidores. Assim sendo, a escolha da empresa apenas pela menor oferta financeira pode comprometer a eficiência e a segurança da Administração Pública, uma vez que não haverá garantia de que a empresa vencedora possua expertise suficiente para a gestão da margem consignável com segurança e confiabilidade, podendo resultar na contratação de soluções frágeis, vulneráveis e suscetíveis a falhas técnicas, prejudicando sobremaneira o elo final da relação a ser estabelecida, que são os servidores públicos usuários do sistema (...)

Portanto, nos termos do artigo 37 da Lei 14.133/2021, serviços que exigem verificação de capacidade e experiência do licitante, além de análises qualitativas e atribuição de notas técnicas não podem ser licitados apenas pelo critério de preço e muito menos sem um roteiro de teste de conformidade em que deverá ser dado a publicidade a todos os licitantes.

Sendo assim, pugna pela retificação do edital para que se tenha uma prova de conceito em que as empresas poderão comprovar as qualificações técnicas necessárias para a gestão e operacionalização de consignados de forma segura e eficiente.

V – DOS PEDIDOS Em face do exposto, requer-se:

1. Que seja dado provimento a esse Pedido de Impugnação ora apresentado com o deferimento de todos os pedidos da interessada;
2. Que seja SUSPENSO/ANULADO O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90018/2025 para julgamento desse Pedido de Impugnação;
3. Que sejam reconhecidas as ilegalidades do Edital, para que se adeque o instrumento a legislação em vigor;
4. Caso o entendimento seja o de que o Edital não deverá ser revogado, que a SUSPENSÃO se mantenha até que haja sido realizada a reforma do Edital que deverá ser novamente publicado após escoimado os vícios apontados;
5. Que seja dado vista a Procuradoria Geral para manifestação do pleito.”

RESPOSTA :

Em suma, a Requerente impugna o edital para que seja retificada a modalidade de licitação e o critério de julgamento. Sendo assim, passaremos à análise.

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

1. Quanto à alegação de incompatibilidade da modalidade Pregão Eletrônico e adoção da modalidade concorrência, com critério de julgamento técnica e preço

Embora se trate de um sistema informatizado de tecnologia da informação, a existência de algum grau de complexidade não impede sua caracterização como serviço comum, desde que seus requisitos de desempenho e qualidade sejam objetivamente mensuráveis, conforme estabelecemos no Termo de Referência respectivo.

Tendo em vista que os critérios referentes à solução tecnológica permitem avaliar os padrões de desempenho e qualidade mínimos usualmente empregados no mercado, neste caso, é possível prever elementos mínimos de julgamento de forma objetiva, determinando as propostas pelo **menor preço**, o que atrai a modalidade de pregão eletrônico.

Conforme já julgou o Tribunal de Contas da União (TCU): “[Aquisição/contratação de bens e serviços comuns]. [ACÓRDÃO] 9.4. Determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região que: (...) 9.4.2. utilize a modalidade pregão estritamente para aquisição e/ou contratação de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado, conforme dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 10.520/2002, incluindo nessas características os bens e serviços de informática’. (TCU, Acórdão nº 397/2009, 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 13.02.2009.)”

Confirmando a tese, segue o TCU "vedada a licitação do tipo 'técnica e preço' quando não estiver perfeitamente caracterizada a natureza predominantemente intelectual da maior parte do objeto que se pretende contratar, à vista do disposto no art. 46, caput, da Lei nº 8.666/93" (Acórdão nº 653/2007, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, DOU de 23.04.2007).

É relevante destacar que questionamentos semelhantes já foram apresentados em outras licitações com objeto idêntico. No Pregão Eletrônico nº 90.003/2024, o Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região (TRT17) recebeu impugnação de teor

similar e, após análise criteriosa, concluiu pela adequação da modalidade pregão eletrônico. Na ocasião, o TRT17 também mencionou que os TRTs da 24ª (Pregão nº 13/2023) e da 12ª Região (Pregão nº 6439/2022) enfrentaram impugnações semelhantes, igualmente rejeitadas. Destaca-se ainda que o próprio Tribunal Superior do Trabalho (TST) já realizou contratação do mesmo objeto por meio de pregão eletrônico (PE-065/2019). Esse histórico reforça o entendimento de que o pregão eletrônico é compatível para a contratação em questão.

Assim, mantemos o entendimento de que a modalidade Pregão Eletrônico por meio do menor preço é a mais adequada para o objeto, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Art. 6º, inciso XIII e inciso XLI).

2. Quanto à necessidade de adoção da modalidade concorrência, com critério de julgamento técnica e preço

Inviável, considerando o entendimento de manter a licitação por meio do pregão eletrônico, e o entendimento do TCU no sentido de que é vedada a utilização do critério de técnica e preço para contratações que não possuam natureza predominantemente intelectual, vide justificativa anterior.

3. Quanto à necessidade da demonstração de domínio técnico através de teste de funcionalidade

O Termo de Referência previu diversos mecanismos para viabilizar a seleção de fornecedor qualificado e tecnicamente capaz. Por exemplo:

Atestado de Capacidade Técnica (Item 20.4.1): estabelece, como requisito, a apresentação de atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove a execução satisfatória, por período mínimo de um ano, de serviços relacionados à administração e controle da margem consignável, com volume igual ou superior a 2.000 linhas de consignações mensais. Tal exigência é capaz de demonstrar a experiência prévia da contratada na execução do objeto.

Recebimento Provisório e Definitivo (Item 6): prevê que os serviços serão inicialmente recebidos de forma provisória, mediante verificação técnica e administrativa (item 6.1) e, ao final da vigência contratual, recebidos definitivamente com base na consolidação dos recebimentos mensais parciais (item 6.2), os quais atestam continuamente a regularidade e a conformidade da execução. Além disso, o item 6.3 permite a rejeição total ou parcial dos serviços que estiverem em desacordo com as especificações, assegurando o controle de qualidade ao contratar e durante a execução do contrato.

Previsão de Sanções Contratuais (Item 22): estabelece as sanções aplicáveis em caso de descumprimento das obrigações contratuais, como advertências, impedimento de licitar e contratar, declaração de inidoneidade e aplicação de multas. Tais disposições têm como objetivo alertar a CONTRATADA sobre a importância de manter elevado padrão na execução dos serviços, sob pena de sofrer as consequências decorrentes do eventual descumprimento das condições estabelecidas no Termo de Referência.

Assim, considerando o objeto da contratação e as disposições supramencionadas, o TRT14 entende não ser necessária a exigência de teste de funcionalidade adicional.

Diante do exposto entende-se por improcedente a impugnação interposta pela requerente **Isabela Moreira Neto**, mantendo-se inalterados os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90018/2025 e seus Anexos.

Em suma, não há como acolher este pedido de impugnação.

Porto Velho/RO, datado digitalmente.

José Luiz de Oliveira
Divisão de Licitações/CLC
Pregoeiro
(assinado digitalmente)