

DECISÃO
RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90018/2025

PROAD Nº 4316/2021 (PROAD)

IMPUGNANTE: **CONSIGNET SISTEMAS LTDA**

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:

2.1. DA INADEQUAÇÃO NA ADOÇÃO DA MODALIDADE DE PREGÃO EM RELAÇÃO AO OBJETO LICITADO

Consultando o edital da presente Licitação, verifica-se ter sido adotado Termo de Referência com 21 páginas, além de “Apêndice I – Especificação da Resolução e Serviços”, com 13 páginas, descrevendo de modo pormenorizado os serviços a serem contratados e as especificidades dos sistemas.

Ocorre que essa característica editalícia, com tamanha discriminação dos serviços contratos, não possui compatibilidade com a modalidade licitatória Pregão. Ao adotar essa abordagem, a Administração Pública está evidenciando que o objeto pretendido não se trata de serviços simples e comuns, que são facilmente substituíveis.

No caso concreto, as exigências constantes do edital extrapolam em muito a noção de serviços comuns, como demonstram, por exemplo, a obrigatoriedade de integração do sistema com plataformas legadas e parametrizações específicas de margem consignável e a atribuição à contratada de obrigações administrativas e de gestão de processos administrativos e judiciais relacionados a consignações.

Nesse sentido, é possível verificar que o software objetivado pelo Órgão Público não será simplesmente licenciado ao licitante para uso direto e independente, e

sim necessitará de atuação ativa da empresa contratada para parametrização e gerenciamento das operações.

Tais disposições revelam não apenas a ausência de padronização, mas também a necessidade de conhecimento técnico especializado e solução arquitetural sob medida, aspectos que descaracterizam o objeto como serviço comum e tornam incompatível a modalidade pregão.

Isso porque, se tratando de licitação por Pregão, os requisitos habilitatórios devem ser estabelecidos de forma mitigada, tendo em vista ter-se por objeto a prestação de serviços comuns. É a dicção do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; [...]

Pois bem. No momento, em que intenta a Administração contratar serviços comuns, elegendo para tanto o pregão eletrônico, fica evidente que a proporcionalidade na eleição dos requisitos habilitatórios demanda parcimônia na limitação à ampla participação dos licitantes, como exposto no tópico anterior.

Caso assim não fosse, teria a Administração de selecionar a modalidade de concorrência para a contratação, já que esta é a modalidade licitatória adequada para o caso de objetos complexos e que necessitem de especificações tão complexas quanto. Ora, uma vez elegendo o pregão para tanto, nos termos da Lei nº 14.133/2021, considera a Administração que se trata de contratação de menor complexidade e, assim, os requisitos habilitatórios devem ser proporcionalmente adequados, visando a garantia da ampla participação no certame:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

É dizer: se a Administração adota o pregão, classificando os serviços contratados como comuns, não pode exigir os mais minuciosos elementos de qualificação técnica e econômico-financeira, sob pena de ferenda da competitividade; por outro lado, se a Administração opta por exigir tais elementos, não se trata de serviço comum e, portanto, a contratação não pode ser precedida de licitação por pregão.

Ora, na medida em que o próprio edital sustenta e externa a complexidade técnica e operacional dos serviços prestados, não podem eles ser contratados por meio de pregão.

Uma vez sendo comprovada a complexidade técnica e a natureza marcadamente intelectual dos serviços a serem contratados – o que se reflete, como é evidente, nos requisitos de qualificação adotados, bem como as exigências constantes no Termo de Referência –, esse é o entendimento esposado pelo Tribunal de Contas

da União em seus julgados, consubstanciado na Nota Técnica nº 2/2008-SEFTI/TCU:

Serviços de TI cuja natureza seja predominantemente intelectual não podem ser licitados por meio de pregão. Tal natureza é típica daqueles serviços em que a arte e a racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória. Não se trata, pois, de tarefas que possam ser executadas mecanicamente ou segundo protocolos, métodos e técnicas preestabelecidos e conhecidos.

Tanto é verdade que o inciso III do § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133/2021 exige que os serviços especiais de tecnologia da informação sejam contratados pelo tipo técnica e preço. In verbis:

Art. 36. O julgamento por técnica e preço considerará a maior pontuação obtida a partir da ponderação, segundo fatores objetivos previstos no edital, das notas atribuídas aos aspectos de técnica e de preço da proposta.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

[...]

III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;

[...]

Não se sustenta aqui, que os serviços de tecnologia da informação não possam ser contratados mediante pregão; pelo contrário, entende o Tribunal de Contas da União que eles deverão ser contratados por pregão, mas desde que se caracterizem como serviços comuns.

Na medida em que os serviços se revistam de complexidade técnica e operacional, tal como sustentado no presente certame, a sua contratação deverá ser realizada por modalidade própria à concorrência, sob pena de absoluta nulidade do certame.

Não é suficiente afirmar que o simples fato de envolver tecnologia da informação permite a adoção de pregão. É imprescindível observar se o serviço de TI em questão é efetivamente padronizado e comum. Quando, como no presente caso, há um conjunto de obrigações que envolvem solução customizada, arquitetura tecnológica avançada, gestão de segurança da informação em padrões não usuais de mercado e suporte contínuo em processos administrativos, a própria estrutura do edital revela que não se está diante de um objeto simples, mas de um serviço técnico especializado de natureza intelectual.

Conclui-se, portanto, que a adoção da modalidade pregão eletrônico é absolutamente inadequada, frente à evidente complexidade técnica e operacional do objeto licitado, o que o descaracteriza como serviço comum nos termos da Nota Técnica nº 2/2008- SEFTI/TCU, devendo inclusive o tipo e critério de julgamento na escolha da vencedora seja a melhor técnica.

3. DOS PEDIDOS E REQUERIMENTOS

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante que seja acolhida e deferida a presente impugnação, para que:

- a) Sejam integralmente suprimidas as disposições irregulares constantes do edital, de modo a adequar o certame à modalidade compatível com o objeto licitado, passando da modalidade Pregão para Concorrência;
- b) Seja promovida a devida adequação do tipo e critério de julgamento adotado, substituindo-se o critério de Menor Preço pelo de Melhor Técnica, em razão da natureza do objeto e da complexidade envolvida;
- c) Seja suspensa imediatamente a tramitação do certame, até que sobrevenha análise definitiva desta impugnação e posterior republicação do edital com as devidas correções, assegurando-se novo prazo para apresentação de propostas e documentos de habilitação, conforme previsto na legislação aplicável;
- d) Caso não sejam acolhidos os pedidos anteriores, seja declarada a nulidade do certame, em razão da inobservância das normas legais pertinentes.

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

As especificações contidas no termo de referência visam definir parâmetros mínimos de aceitação e qualidade a serem observados pelas soluções ofertadas, permitindo, ao cabo, a seleção adequada, a desclassificação de propostas incompatíveis e a responsabilização do fornecedor em caso de descumprimento. Assim, elas visam formalizar especificações comuns de mercado para este tipo de software e não a obtenção de uma solução customizada para o TRT14.

Sobre a não adequação da modalidade de licitação originalmente prevista, 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. A Lei nº 14.133/2021, em seu Art. 6º, inciso XIII, considera comuns os bens e serviços "cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado", e, no inciso XLI, estabelece o pregão como modalidade obrigatória para sua contratação, corroborando a opção de modalidade e tipo originalmente definidas pelo TRT14.

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 e vantajoso 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).

Diante do exposto entende-se por improcedente a impugnação interposta pela empresa **CONSIGNET SISTEMAS LTDA**, 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)