



**PROCESSO N.º:** 01.019067.21.42

**PREGÃO ELETRÔNICO N.º:** 016/2021

**OBJETO:** Prestação de serviço de gestão e controle de margem consignável, nele compreendidos: disponibilização de sistema web para o gerenciamento das consignações facultativas ofertadas por empresas consignatárias credenciadas pelo Município de Belo Horizonte, com lançamento em folha de pagamento; manutenção corretiva, adaptativa e evolutiva deste sistema; com unidade de atendimento presencial, telefônico e via web; treinamento às gerências responsáveis e atendimento aos usuários do sistema; nos termos do Decreto Municipal nº 15.573/2014, conforme descrição detalhada constante no Anexo I do edital.

**ASSUNTO:** Impugnação aos termos do edital.

**IMPUGNANTE:** Quantum Web Tecnologia da Informação Ltda.

## 1 ADMISSIBILIDADE

Impugnação aviada a tempo e modo, proposta nos termos do edital e da legislação aplicável.

## 2 DOS ITENS IMPUGNADOS

Em síntese, a Impugnante aduz:

1) Que *“a primeira ilegalidade constatada no edital foi a modalidade de licitação eleita, o pregão eletrônico. A segunda foi o tipo menor preço”*;

1.1. Que *“como preceituado na Lei de Licitações, o adequado seria a modalidade Concorrência Pública e tipo Melhor Técnica, sendo o preço por linha processada fixado no Edital. Assim se apuraria, por critérios definidos no Edital, a empresa com maior capacitação técnica para prestar o serviço, que se submeteria ao preço previamente estipulado”*;

1.2. Que *“neste 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”*;

- 1.3. *“Ademais o § 4o do artigo 45 da Lei 8.666/93 determina que licitações que envolvam a contratação de bens e serviços de informática devam ser elaboradas, obrigatoriamente, no tipo técnica e preço, justamente por não serem commodities, sendo impossível a definição, em Edital, de padrões de desempenho e qualidade objetivos por meio de especificações usuais de mercado”;*
- 1.4. *Que “logicamente, há sistemas de informática que podem ser definidos por critérios objetivos usuais de mercado, o que não é verdade para o sistema de consignações, que são complexos e exigem peculiaridades específicas para cada contrato”.*
- 2) *Que “acerca do preço inexequível, o edital apenas menciona que este poderá ser objeto de apuração e processo administrativo (item 18.12), estabelecendo assim, uma presunção relativa de inexequibilidade do preço”;*
- 2.1. *Que “não está claro no edital se valores irrisórios ou igual a zero serão aceitos”;*
- 2.2. *Que “a ausência de vedação da oferta de preço irrisório ou igual a zero no ato de convocação configura omissão que compromete diretamente o caráter competitivo da licitação”;*
- 2.3. *Que “manter as condições para que haja uma competição isenta de dirigismos, preferências escusas ou interesses dissociados da coisa pública é, em primeira instância, cuidar para que essas condições de participação do certame sejam equânimes para todos os interessados. Simplesmente, podemos afirmar que não há competição sem isonomia e não há isonomia sem competição”;*
- 2.4. *Que “a falta de clareza quanto à questão acima mencionada abre a possibilidade de empresas ofertarem preço inexequível, o que pode gerar uma má prestação do serviço, e, conseqüentemente, a rescisão contratual, trazendo sérios transtornos e gastos desnecessários à administração pública”;*
- 2.5. *Que “além de deixar claro a vedação de valores irrisórios ou igual a zero, o presente órgão licitador deve exigir a apresentação da composição de custos da empresa que apresentar a melhor oferta, através de documentação que comprove a sua viabilidade”.*



3) Requer a procedência da impugnação e alteração do edital nos itens impugnados.

Resumidamente, são as alegações da Impugnante.

### 3 DO MÉRITO:

#### 3.1. DA MODALIDADE E DO TIPO DE LICITAÇÃO

Em síntese, a Impugnante alega que para o objeto licitado não cabe o uso da modalidade Pregão e tipo Menor Preço, devendo o processo licitatório ser alterado para a modalidade Concorrência e o tipo Melhor Técnica.

Realizada consulta junto à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, Órgão Demandante, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):

*“O pedido não deve prosperar.*

*Resumidamente, a Impugnante alega que a escolha da modalidade pregão e o tipo menor preço não é correta para o objeto licitado. A empresa afirma ainda que “o § 4o do artigo 45 da Lei 8.666/93 determina que licitações que envolvam a contratação de bens e serviços de informática devam ser elaboradas, obrigatoriamente, no tipo técnica e preço, justamente por não serem commodities, sendo impossível a definição, em Edital, de padrões de desempenho e qualidade objetivos por meio de especificações usuais de mercado”.*

*Entretanto, tais alegações são completamente equivocadas, e como será devidamente demonstrado, a escolha da modalidade e do tipo licitatório está em estrita conformidade com a legislação e com a jurisprudência, não havendo descumprindo da Lei 8.666/93 como alegado.*

*Ao contrário do aduzido pela Impugnante, não existem óbices técnicos ou legais que inviabilizem a escolha da modalidade Pregão para o objeto ora licitado, e menos ainda, para a utilização do tipo “menor preço”. A legalidade da escolha feita pelo Município de Belo Horizonte está em total conformidade*



*com a jurisprudência atual, em especial, com o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais - TCEMG, conforme se depreende da leitura do “Manual de Boas práticas em Licitação para Contratação de Gestão Pública”, publicado pelo TCEMG em 2015, como demonstrado abaixo:*

**“4 DAS IRREGULARIDADES EM EDITAIS DE LICITAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO, LOCAÇÃO OU LICENCIAMENTO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA**

(...).

Com efeito, ainda que o serviço em foco seja tipificado como complexo, os padrões de desempenho e de qualidade são conhecidos, dominados e oferecidos amplamente no mercado. Assim, a complexidade do objeto não impede a definição objetiva do que é posto em disputa. Logo, a locação ou o licenciamento de sistemas de gestão pública caracteriza-se como um serviço comum, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei n. 10.520/2002, que institui a modalidade de licitação denominada Pregão.

Nesse sentido, esclarecedoras manifestações do Tribunal de Contas da União – TCU, quanto à aparente oposição entre “bens e serviços comuns” e “bens e serviços complexos”:

[...]

**6. Ocorre que ‘bem e serviço comum’ não é o oposto de ‘bem e serviço complexo’.**

(...)

**A complexidade, portanto, não é atributo que retira da locação ou do licenciamento de softwares a sua natureza de serviço comum.**

**A padronização do software, uma das características necessárias para nomeá-lo como comum, não precisa ser absoluta. Em se tratando de sistemas destinados às diversas áreas da gestão pública, v.g., orçamento, contabilidade, patrimônio, frotas, licitações, compras, contratos, tributação, orçamento, pessoal, dentre outros módulos, há soluções prontas, padronizadas e disponíveis no mercado que podem ser adaptadas às demandas de cada ente. Essa padronização quer significar “a possibilidade de**



substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência”, nos termos da autorizada doutrina de Hely Lopes Meirelles.16

**Por essas razões, entende-se que é impróprio utilizar os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” para locação ou licenciamento de sistemas de gestão pública, porquanto a natureza intelectual, por si só, não é essencial para a satisfatória execução desse objeto. Via de regra, o critério de julgamento em licitações desse tipo é o “menor preço” e a modalidade de licitação, recomendada pelo TCEMG aos municípios, é o Pregão, dada a sua presunção de eficiência e de notável utilidade para obtenção de preços mais interessantes ao poder público. Entretanto, a legislação federal e a estadual mineira, que constituem paradigmas para a adoção de boas práticas pelos gestores municipais, tornaram obrigatória a adoção da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns.17**

**Para locação ou licenciamento de sistemas de gestão pública, o tipo de licitação é o “menor preço” e constitui grave violação à norma reguladora da matéria utilizar como critério de julgamento a “melhor técnica” e “técnica e preço”. Nas esferas federal e estadual, a modalidade Pregão é obrigatória por força de legislação. No caso dos municípios, a modalidade recomendada pelo TCEMG é o Pregão.**

A jurisprudência do TCEMG consolidou-se quanto à inadequação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” para locação ou licenciamento de sistemas de gestão pública. [...]”. (destacamos)

(16 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 365.

17 Conforme o art. 4º do Decreto Federal n. 5.450/2005 e art. 2º do Decreto Estadual n. 44.786/2008.)

*Permissa Vênia, uma simples leitura dos trechos supratranscritos do Manual do TCEMG é suficiente para não deixar dúvidas de que a utilização do Pregão para o objeto ora licitado não só é legal, como é expressamente recomendado pela Jurisprudência.*



*Cumprе ressaltar que o pregão é a modalidade licitatória em que mais é **garantida a livre concorrência, a transparência, e principalmente a isonomia**. Todos aqueles que desejarem prestar o serviço licitado poderão encaminhar sua documentação e participar do certame em igualdade de condições.*

*Outro aspecto relevante é o fato do pregão ser a modalidade mais ágil e atual dentre os procedimentos licitatórios. Possui ampla publicidade e competitividade, potencializando o número de participantes em razão da disputa aberta, atingindo, por consequência, expressiva redução de custos com obtenção de propostas mais vantajosas ao erário.*

*Salienta-se que as características do objeto a ser contratado o enquadra como possuidor de padrões de desempenho e qualidade objetivamente definidos e como serviço comum.*

*Observou-se neste enquadramento duas normativas, ambas aplicáveis no Município como recomendações.*

*A primeira é o Acórdão no 1182/2004 do TCU que recomendou:*

*"realize procedimento licitatório na modalidade pregão sempre que os produtos e serviços de informática possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, conforme prevê:*

*O art. 1º parágrafo único, da Lei 10520/2002 haja vista a experiência que a Administração Pública vem granjeando na redução de custos e do tempo de aquisição de bens, adquiridos por intermédio daquela espécie de certame público." Fonte: TCU. Processo TC 010.215/2003-2. Acórdão no. 1182/2004 – Plenário I".*

*A segunda é a Instrução Normativa N° 4, DE 11 DE SETEMBRO DE 2014, da SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO do MPOG, que dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de*





*Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder  
Executivo Federal:*

*“Artigo 26 - Parágrafo único. É obrigatória a utilização da modalidade Pregão para as contratações de que trata esta IN sempre que a Solução de Tecnologia da Informação for enquadrada como bens ou serviços comuns, conforme o art. 1º da Lei no 10.520, de 2002, preferencialmente na forma eletrônica, de acordo com o Decreto no 5.450, de 2005”.*

*O referido enquadramento se sustenta nas seguintes características:*

- 1) A solução tecnológica está disponível no mercado e é ofertada por distintos fornecedores.*
- 2) O desenho do objeto levou em consideração, sempre que possível, os padrões praticados pelo mercado.*
- 3) Foram previstas entregas de forma mensurável e verificável por meio de padrão de qualidade previamente estabelecido.*
- 4) A customização desejável, no produto a ser adquirido, não excede a 25% conforme os parâmetros estabelecidos no subitem 13.3.5.3 do Edital.*
- 5) A concepção da solução tecnológica tem um significativo amadurecimento, pois foram elencados 86 requisitos funcionais e não funcionais, que compõem o anexo III do Edital.*

*Frente aos fundamentos acima expostos, resta comprovado que a escolha da modalidade Pregão está em total conformidade com a legislação e a jurisprudência atual e se mostrou a escolha mais adequada para o presente processo.*

*Salientamos que todos os serviços que compõem a contratação objeto da licitação estão pormenorizados no Projeto Básico, Anexo I do edital de licitação.*

*As exigências para garantir a contratação de empresa capacitada para o atendimento ao objeto estão descritas de forma pormenorizada no edital e anexos, visando preservar o interesse público, sem, contudo, inviabilizar a concorrência.*

*Assim, entendemos estar demonstrado que as alegações da Impugnante sobre os temas aqui discutidos são equivocadas”.*

Em complemento ao Parecer supratranscrito, convém destacar o entendimento da Unidade Técnica do TCEMG sobre o tema na análise preliminar da Denúncia de nº 1.095.376 protocolada em face do edital do pregão 039/2020:

**“1 – Da escolha da modalidade e do tipo de licitação:**

(...)

*Após análise, a CFEL concluiu pela improcedência do apontamento, entendendo que “a utilização de licitação na modalidade pregão é justificável para o objeto, figurando esta modalidade como um meio de contratação econômica, além de mais célere e ágil, e que possibilita a obtenção de preços mais baixos”. (peça 18, do SGAP).*

*Verificou, que “a escolha do pregão foi amplamente analisada na fase interna do procedimento licitatório, além de estar apoiada em abalizada doutrina e jurisprudência dos tribunais, razão pela qual se considera justificada a utilização dessa modalidade licitatória para a contratação do objeto em questão”.*

*Verifiquei, que em diversos julgados desta Corte de Contas foram adotados o entendimento do enunciado<sup>3</sup> do TCU, que dispõe que “A licitação do tipo técnica e preço (art. 46, caput, da Lei 8.666/1993) deve ser adotada apenas quando os serviços de natureza predominantemente intelectual compreenderem a maior parte do objeto que se pretende contratar”.*

*Nesse sentido foi o meu entendimento, ao referendar a decisão monocrática exarada pelo relator da Denúncia nº 1092428, em que consignou que, não havendo comprovação da natureza predominantemente intelectual dos serviços, é recomendável a adoção da modalidade Pregão.*

*Acompanhei também, em sua integralidade, o voto proferido pelo relator, nos autos da Denúncia nº 912245, em foi decidido ser “adequada a adoção da modalidade de Pregão para contratação de serviços comuns de informática”.*



*Também, no voto do relator do Cons. Subst. Hamilton Coelho, nos autos da Denúncia nº 9328876, foi unânime o entendimento de que “A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns, poderá ser realizada na modalidade pregão”.*

*Nessa esteira, entendo, quanto a esse apontamento, ausentes os elementos caracterizadores do fumus boni iuris para a concessão da medida acautelatória de suspensão do certame, nos termos dos votos que venho proferindo”. (destacamos)*

Frente ao exposto e em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, julgo improcedente a impugnação neste quesito.

### **3.2. DO PREÇO INEXEQUÍVEL**

Em síntese, a Impugnante alega que o edital deve “*deixar de forma clara e transparente acerca da vedação da oferta de preço irrisório ou igual a zero*”, devendo também ser exigido que a empresa que ofertar a melhor proposta apresente a composição de custos, através de documentos que comprovem a sua viabilidade.

Realizada consulta junto à Subsecretaria de Gestão de Pessoas, Órgão Demandante, esta exarou o seguinte Parecer (documento constante nos autos):

*“Não assiste razão à impugnante.*

*Inicialmente torna-se importante esclarecer que em licitação, a inexecutabilidade de uma proposta não pode ser presumida, devendo ser comprovada. Neste sentido, em todos os casos será dada a oportunidade ao licitante de demonstrar a viabilidade de sua proposta, conforme preconiza a doutrina e a jurisprudência já consolidadas sobre a matéria.*

*Não cabe ao Município mitigar no edital os meios de prova que o licitante possa produzir, sob pena de cometer a ilegalidade de cerceamento de defesa e ofensa ao contraditório.*



*Todos os meios de prova apresentados, desde que legais, serão considerados válidos, cabendo à Administração verificar se os mesmos serão suficientes para comprovar a exequibilidade da proposta de forma incontroversa.*

*Diante do exposto, o MBH avaliará a questão da exequibilidade da proposta, observando as previsões editalícias e legais que regem o processo licitatório, não sendo necessário que se adicione mais exigências ao certame, como a sugerida "composição de custos da empresa".*

Em complemento ao Parecer supratranscrito, convém salientar que o item 18.12 do edital citado pela Impugnante está no item das sanções administrativas e tem como objetivo apenas afirmar que a prática considerada abusiva, inclusive aquela caracterizada por proposta com preço manifestamente majorado ou inexequível poderá ser objeto de apuração e processo administrativo.

Quanto à análise da exequibilidade das propostas, o item a ser analisado é o 12 – Dos procedimentos, que assim estabelece:

*“12.1. A sessão pública do pregão eletrônico terá início a partir do horário previsto neste edital, **com a abertura das propostas de preços recebidas, passando o pregoeiro a avaliar a aceitabilidade das mesmas ou desclassificá-las** no caso de não atenderem às exigências editalícias.*

*12.16. Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à adequação ao objeto **e à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação** e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.*

*12.16.1. **O pregoeiro poderá solicitar a demonstração da exequibilidade da proposta após o término da fase competitiva.***

*12.17. **Se a proposta ou o lance de menor valor não for aceitável**, ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta ou o lance subsequente, verificando a sua aceitabilidade e a habilitação do licitante, e assim sucessivamente, até a apuração de uma proposta ou lance que atenda ao presente edital, observado o disposto no subitem 12.9.” (destacamos)*



Convém destacar por fim, o entendimento da Unidade Técnica do TCEMG sobre tema similar na análise preliminar da Denúncia de nº 1.095.376 protocolada em face do edital do pregão 039/2020:

*“4 – Da ausência de previsão de critérios de exequibilidade:*

*De acordo com a denunciante, **“não há no edital nenhuma previsão de como será realizada a verificação da exequibilidade**, para que a Prefeitura se assegure de que não se trata de uma empresa “aventureira” e que posteriormente poderá frustrar o certame e prejudicar o andamento da contratação para a Administração Pública”.*

*Requeru, assim, a retificação do edital, **“para que conste claramente os requisitos a serem utilizados pela Administração Pública para aceitabilidade de propostas/lances”**. (grifou)*

*Sobre esse apontamento, a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação verificou que **“a análise da exequibilidade da proposta ficará a critério do pregoeiro, após a fase de lances[...]”**, nos termos do subitem **12.16.1, abaixo transcrito:***

*12.16. Encerrada a etapa de negociação, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto a adequação ao objeto e à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.*

*12.16.1. O pregoeiro poderá solicitar a demonstração da exequibilidade da proposta após o término da fase competitiva.*

***Em seu estudo, a CFEL esclareceu que existe a previsão de exigência demonstração de exequibilidade “direcionada ao licitante vencedor da etapa de lances”, a depender do entendimento do pregoeiro, se identificar alguma incoerência entre o valor da proposta apresentada, em relação ao valor praticado no mercado ou os custos dos insumos.***



**Concluiu que a regra contida no subitem 12.16.1 do Edital está em conformidade com o art. 48, inciso II, da Lei nº 8.666/93, "razão pela qual não procede o questionamento levantado pela denunciante.**

*Em que pese a dúvida suscitada pela denunciante, a leitura mais cuidadosa do subitem 12.16 e 12.16.1, mencionados alhures, combinada com o disposto no inciso II, do art. 48, da Lei de Licitações, poderia ter clareado seu entendimento sobre a questão.*

**Acorde com a CFEL, entendo que cabe ao pregoeiro, avaliar as propostas apresentadas pelos licitantes e não vejo arbitrariedades e nem omissões no edital,** que possam macular o certame, mormente, em vista da expressa previsão constante no subitem 12.16.1, obedecendo ao comando legal.

*Nesse sentido, a decisão exarada nos autos da Denúncia nº 944.60111, a qual me filio:*

*O art. 48, II, da Lei nº 8.666/93 estabeleceu "uma presunção relativa de inexequibilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta" (Enunciado de Súmula TCU n.262), de maneira a se alcançar a almejada harmonia entre o critério de aceitação das propostas e o princípio da seleção da proposta mais vantajosa.*

*Ausentes, portanto, nesse apontamento, os elementos caracterizadores do fumus boni iuris para a concessão da medida acautelatória de suspensão do certame". (destacamos)*

Frente ao exposto e em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, julgo improcedente a impugnação neste quesito.



#### 4 CONCLUSÃO

Em conformidade com o Parecer exarado pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão - SMPOG, conheço da impugnação apresentada pela empresa Quantum Web Tecnologia da Informação Ltda., para, no mérito, negar-lhe provimento.

Belo Horizonte, de 13 de maio de 2021.

*De acordo*

**EMERSON DUARTE** Assinado de forma digital  
por EMERSON DUARTE  
**MENEZES:8018349** MENEZES:80183492668  
**2668** Dados: 2021.05.13 13:32:55  
-03'00'

  
Giselle Marília Neves Mattar  
**Pregoeira**

