



A(o) Ilmo. (a) Pregoeira(o)

MUNICÍPIO DE ITABORÁI – RJ

Assunto: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO N. 90021/2025 – PMI
PROCESSO SEI Nº 0004.001447/2024-41

SALT TECNOLOGIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado com sede na Alameda Oscar Niemeyer, no 132, SALAS 1101 e 1102, Bairro Vale do Sereno, Nova Lima, Minas Gerais, CEP: 34006-049, inscrita no CNPJ/MF no 56.422.955/0001-91, por seu advogado que a esta subscreve, vem, por meio desse, respeitosamente, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao processo em epígrafe nos seguintes termos:

I - DA TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, é de assinalar que a presente impugnação é tempestiva, intentando que a data marcada para a Sessão Pública da Licitação é o dia 12/05/2025 (segunda-feira), e a data limite estabelecida para o envio da Impugnação é o dia 06/05/2025 (terça-feira), em observância ao item 1.7 do Instrumento Convocatório.

*1.7. A(s) impugnação(ões) interposta(s) poderá(ão) ser entregue(s) através do e-mail: **licitacaoesclarecimentos@itaborai.rj.gov.br**, em até 3 (três) dias úteis anteriores à data fixada neste edital para recebimento das propostas. Os impugnantes deverão apresentar documento que comprove a habilitação do signatário para responder pela Empresa/Sociedade empresária.*

Portanto, tempestiva a presente.

II – DOS FATOS E FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

1- A PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ- RJ, publicou o presente Edital de Pregão Eletrônico nº. **90021/2025** - o qual tem como objeto a “FORNECIMENTO DE SOLUÇÃO DE SOFTWARE PARA GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE CONSIGNADOS”, visando fornecer um sistema de controle operacional e gerencial efetivo e automático das operações de consignações com desconto em folha de pagamento, fornecendo solução e tecnologia informatizada para geração automática das reservas, averbações, possibilitando a manutenção de lançamentos de consignados e, suporte e manutenção para a administração direta do Município de Itaboraí – RJ.”

2- Contudo, o instrumento editalício disponibilizado encontra-se eivado de irregularidades, o que vai de encontro aos princípios basilares administrativos, tais como o da legalidade e da competitividade, por encontrar-se à margem do normativamente disposto, haja vista a existência de condições contraditas à participação, motivo pelo qual impugna-se os termos ali contidos.

3- O peticionário tem a intenção de que o Pregão em epígrafe seja retificado, ao passo que manifesta, preliminarmente, que as divergências objeto da presente Impugnação referem-se, unicamente, à aplicação da norma jurídica em relação ao procedimento licitatório em exame.

4- Ocorre que é patente a existência de ilegalidades, sendo de rigor sua adequação legal, de modo que o pregão guarde relação direta com as Leis e os Princípios que norteiam o Direito Administrativo, conforme será exposto a seguir.

III.A – DA NECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE DOMÍNIO TÉCNICO ATRAVÉS DE TESTE DE FUNCIONALIDADE

5. 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**.

6. Conforme constante no TERMO DE REFERÊNCIA, em seu Item 4, o Município de Itaboraí - RJ cita os benefícios esperados, como justificativa para a contratação dos serviços, quais sejam:

4. DA JUSTIFICATIVA

4.1. Visa-se com a presente licitação à contratação de um sistema para gestão de consignação em folha de pagamento, tendo em vista a necessidade de um serviço que funcione utilizando a internet como canal de comunicação entre a Prefeitura Municipal de Itaboraí e as instituições financeiras consignatárias de forma contínua, célere, segura e que rogue, especialmente, pelo sigilo absoluto das informações dos servidores da Administração Pública direta do Município de Itaboraí.

4.2. Dessa forma, esta Administração Pública pretende selecionar somente a licitante que oferecer a menor proposta para a celebração de parceria com o Município, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração, através da formalização do presente procedimento licitatório, para a consecução de finalidade de interesse público e recíproco que envolve a transferência de recursos financeiros, através de "sistema eletrônico via web específico", **não gerando qualquer ônus a esta Administração Pública, tampouco para aos servidores público**, conforme condições estabelecidas neste Termo de Referência.

7. O item 6.1 ao 6.4.6 do mesmo Termo de Referência apresenta uma lista de mais de 60(sessenta) itens que a Solução de Tecnologia da futura Contratada deve atender como requisitos mínimos obrigatórios, divididos entre especificação do sistema, Módulo das consignatárias, gestor e consulta online.

8. Porém, o Critério de Julgamento do edital em questão é o de Menor preço unitário por lote, 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.

9. Ora, como será demonstrado ao Município de Itaboraí, que a empresa vencedora atende os requisitos técnicos exigidos, em mais de 60 itens, se não há um teste de conformidade previsto em edital?

10. Ora, uma empresa deverá oferecer e comprovar segurança do sistema informatizado, uma vez que trata-se de dados pessoais de inúmeros servidores, vejamos como exemplo:

- As rotinas de **segurança** devem permitir o controle do acesso de usuários a funcionalidades, transações, campos e telas. Devem ainda garantir o acesso seletivo às informações, restringindo os usuários ao conjunto de informações passíveis de autorização, tais como, a de uma determinada consignatária, órgão, servidor etc. As rotinas de **segurança** devem garantir que cada consignatária tenha acesso apenas às informações sobre seus contratos cadastrados no sistema. As rotinas de **segurança** se propõem a garantir que cada servidor tenha acesso apenas às informações sobre seus contratos cadastrados no sistema;
- Mecanismos de **segurança**, no âmbito do sistema, que permitam garantir a autenticidade, inviolabilidade, integridade e **segurança** das informações nos processos da consignação. Possibilidade de operação com Certificado Digital A3 (e-CPF);
- Possibilidade de restrição de acesso ao sistema por uma faixa de endereços, fixos (IP) ou dinâmicos (DNS);
- Possibilidade de bloqueio da utilização de senhas repetidas;
- Possibilidade do bloqueio automático do usuário após um número de tentativas

11. 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,** conforme relatado em várias notícias, vejamos¹:

¹ <https://g1.globo.com/economia/noticia/2025/05/06/fraude-do-inss-beneficiarios-dizem-que-descontos-ilegais-comecaram-antes-de-2019-veja-relatos.ghtml>

Em seu extrato do INSS, o débito aparecia como “consignação”, mesmo sem a contratação de crédito consignado, relata.

Uma **operação realizada no último mês** mirou um **esquema bilionário** que desviou recursos de beneficiários do INSS entre 2019 e 2024. Segundo as investigações, os suspeitos **cobravam mensalidades irregulares, descontadas dos benefícios, sem autorização das pessoas.**

As apurações da PF e da CGU apontam que associações e entidades **realizavam cadastros de aposentados sem autorização, com assinaturas falsas, para descontar valores dos benefícios.** O prejuízo total pode chegar a **R\$ 6,3 bilhões** no período investigado.



GloboNews 
@GloboNews · [Follow](#)



Vítimas das fraudes no INSS falam sobre os descontos indevidos. Mensalidades eram cobradas de aposentados e pensionistas sem autorização. “Foi mais fácil saquear o meu bolso, o meu benefício, do que conseguir bloquear (...) Para ressarcir, então, foi mais difícil ainda”, disse [Show more](#)

- **Ambec disse que apura eventuais irregularidades.** Em nota, os advogados da entidade afirmaram que o compliance "está levantando todas as afiliações objeto de análise pela CGU e TCU". A Ambec também disse que não pratica atividade ostensiva de captação de associados, e que tais atividades são praticadas por empresas privadas diversas. "Se qualquer fraude ocorreu, a associação é tão vítima quanto seus associados", concluiu.

² 12. Ora, não trata-se de software de prateleiras de lojas, ou seja, 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.

13. 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.

14. 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.

² <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2025/05/05/inss-abre-processos-contra-12-entidades-acusadas-de-fraudes.htm>

III.B – DA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DA MODALIDADE CONCORRÊNCIA, COM CRITÉRIO DE JULGAMENTO TÉCNICA E PREÇO

15. 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 preencham 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.

16. 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.

17. 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**;

(...)”

18. 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.**

19. 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 autor Marçal Justen Filho faz os seguintes comentários sobre natureza “comum”.

“Comum não é propriamente objeto, mas a necessidade administrativa. Nesse sentido, alude-se a objeto comum nas hipóteses em que a necessidade administrativa pode ser satisfeita mediante a prestação executada por qualquer fornecedor, desde que preenchidos certos requisitos mínimos de qualidade, e segundo as soluções disponíveis de modo amplo do mercado.”

20. Assim, em sentido oposto, especiais são serviços para os quais a necessidade administrativa pode ser atendida em variações de qualidade que trazem

vantagens que interessam ao Município de Itaboraí-RJ. No caso de soluções de tecnologia da informação, isso significa dizer que podem até existir diferentes softwares que atendam certos requisitos mínimos, mas, lado outro, as diferenças e peculiaridades existentes entre tais softwares traduzem heterogeneidades e complexidades que (i) impedem que a solução necessária seja descrita integral objetivamente por meio de especificações usuais de mercado e (ii) permitem que a necessidade administrativa seja atendida em diferentes níveis de qualidade, eficiência e segurança.

21. Dessa forma, a manutenção do Pregão Eletrônico como modalidade licitatória para a presente contratação pode acarretar diversos riscos para Administração Pública, assim como contrariar princípios da eficiência e da economicidade, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

III. C DA PREVISÃO GENÉRICA DAS EXIGÊNCIAS DA LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS

22. Inicialmente, é imperativo destacar que o Pregão Eletrônico 90021/2025 contempla disposições genéricas relativas ao tratamento de dados durante a prestação de serviços caracterizando flagrante violação da exigência legal.

23. A Lei nº 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), estabelece, em seu art. 1º, o escopo de proteger os direitos fundamentais de liberdade, privacidade e o desenvolvimento da personalidade ao tratar dados pessoais. Dentre suas diretrizes, destaca-se a responsabilidade de observância por parte de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas.

24. A LGPD abrange dados sensíveis, definindo como tal informações sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato, dados

referentes à saúde ou à vida sexual, dados genéticos ou biométricos. O tratamento desses dados é regulamentado pela lei, que também estipula medidas de segurança (art. 46) e sanções em casos de infração (arts. 52, 53 e 54).

25. A omissão de cláusulas fundamentais para o tratamento adequado e legal dos dados pessoais representa uma grave negligência que coloca em risco não apenas os direitos dos titulares de dados, mas também a conformidade legal das partes envolvidas, conforme veremos abaixo:

Papeis de cada parte e Especificação dos Dados: É imprescindível que o contrato estabeleça claramente os papéis de cada parte envolvida no tratamento de dados, designando a IMA -SP como controladora e a contratada como operadora, nos termos do art. 5º, VI e VII da Lei 13.709/18. Além disso, a especificação dos tipos de dados a serem tratados é crucial para garantir a transparência e o consentimento dos titulares.

Requisitos para Tratamento dos Dados Pessoais: A falta de definição dos requisitos para o tratamento dos dados pessoais deixa margem para interpretações vagas e potencialmente infratoras da legislação. É necessário que o contrato estabeleça de forma clara os critérios e procedimentos a serem seguidos no tratamento dos dados.

Cláusulas de Não Divulgação e Não Compartilhamento de Dados: A ausência de cláusulas que regulem a não divulgação e o não compartilhamento de dados com empresas terceiras representa uma lacuna significativa na proteção da privacidade dos titulares. Tais cláusulas são essenciais para garantir a confidencialidade e a segurança dos dados pessoais.

Controles de Segurança, Auditorias e Incidentes de Segurança: A falta de cláusulas que estabeleçam os controles de segurança adequados, a realização de auditorias periódicas e os procedimentos a serem seguidos

em caso de incidentes de segurança compromete seriamente a proteção dos dados pessoais e a conformidade com a LGPD.

Responsabilidade Solidária e Violação de Instruções: A omissão de cláusulas que estabeleçam a responsabilidade solidária por violações à LGPD e as consequências para a violação de instruções legais compromete a accountability das partes envolvidas e abre espaço para impunidade em caso de infrações.

Apoio ao Atendimento das Solicitações dos Titulares de Dados e Encarregado de Dados: A ausência de cláusulas que definam o apoio ao atendimento das solicitações dos titulares de dados e os contatos do encarregado de dados dificulta o cumprimento das obrigações legais e a garantia dos direitos dos titulares.

26. Diante do exposto, requer-se a retificação do presente edital e a inclusão imediata de cláusulas que abordem todos os aspectos mencionados acima, de modo a assegurar a conformidade do contrato com a LGPD e a proteção e segurança efetiva dos dados pessoais envolvidos. A negligência em relação a essas questões não pode ser tolerada em um contexto cada vez mais atento à proteção da privacidade e dos direitos dos servidores.

III. D DA PREVISÃO GENÉRICA SOBRE ANTICORRUPÇÃO E ANTISSUBORNO

27. Nota-se no Instrumento Convocatório a previsão genérica e não específica que estabeleça compromissos e diretrizes claras para o cumprimento da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e legislação correlata, pelo que pugna pela sua retificação.

III.E- DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CRITÉRIOS DE EXEQUIBILIDADE

28. No presente edital não há nenhuma previsão dos critérios que o Ilustre departamento de compras adotará para verificar a exequibilidade da proposta.

29. Trata-se de um claro óbice à eficácia do Pregão, afinal o intuito é que seja selecionada a proposta mais vantajosa, e não que haja um empecilho na contratação e/ou desistência futura do prestador de serviço, prejudicando o interesse público.

30. Portanto, é imperioso a identificação de propostas inexequíveis, utilizando critérios objetivos e razoáveis, na fase de aceitabilidade, para que não haja danos irreparáveis à eficácia do processo licitatório, conforme art 59 da Lei 14.133/2021, dispõe:

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

31. Nos termos de Carlos Pinto Colho Motta:

A proposta inexequível constitui-se, como se diz, numa "armadilha" para a Administração: o licitante vence o certame; fracassa na execução do objeto; e não raro intenta, junto ao órgão contratante, reivindicações de revisão de preços, baseadas nos mais engenhosos motivos. Eis a razão de todos os cuidados

legais na delimitação da proposta inexequível. (MOTTA, 2005, p. 414)

32. Ademais, atualmente **não há no Edital e Anexos nenhuma previsão de como o Pregoeiro e Equipe de Apoio irão verificar a exequibilidade e assegurarem-se de que não se trata de uma empresa “aventureira”** e que posteriormente possa frustrar o certame e prejudicar o andamento da contratação para a Administração Pública.

33. Enfim, necessita-se de retificação no instrumento convocatório, para que critérios objetivos, claros sejam estabelecidos quanto a análise da exequibilidade e aceitabilidade das propostas e/ou lances.

III.F- DAS RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

*11.1.6. Disponibilizar suporte telefônico, inclusive via correio eletrônico. Cada ocorrência deve ser registrada com um número único identificador e mantida em uma base de ocorrências acessível pelo CONTRATANTE em toda vigência do contrato e, após o término do mesmo, **por um período adicional de no mínimo 06 (seis) meses;***

34. Após o encerramento do contrato, todos os dados dos servidores e respectivos contratos no arquivo histórico são devolvidos ao ente. Sendo assim, considerando que após o término do contrato a empresa não fará gestão de dados, pugna pela retificação do edital.

III.G- DA MODALIDADE E DO TIPO DA LICITAÇÃO

35. Ao instaurar um processo licitatório, a Administração Pública e a Administração Indireta possuem um rol legal de modalidades de procedimento específicas para cada caso do processo de compras do órgão.

36. Como cerne à Administração Pública, a Constituição Federal, no caput do artigo 37, determinou que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...)

37. Hely Lopes Meirelles define o princípio constitucional da eficiência como:

(...) o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração. (MEIRELLES, 2002).

38. Em suma, é dever da Administração, não somente respeitar a legislação, mas também escolher o procedimento mais eficiente para obtenção de seu objeto, da melhor forma possível, sempre perseguindo o interesse público. 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.

39. Ora, o objeto do Pregão Eletrônico Nº 90021/2025 “é o **FORNECIMENTO DE SOLUÇÃO DE SOFTWARE PARA GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DE CONSIGNADOS**”, visando fornecer um sistema de controle operacional e gerencial efetivo e automático das operações de consignações com desconto em folha de pagamento, fornecendo solução e tecnologia informatizada para geração automática das reservas, averbações, possibilitando a manutenção de lançamentos de consignados e, suporte e manutenção para a administração direta do Município de Itaboraí – RJ. 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.

40. 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”.

41. O certame não visa, ainda, unicamente a aquisição de um software; o que o Município de Itaboraí 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.

42. 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.

43. 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.

44. Assim, resta claro que o objeto licitado não se enquadra na definição de “bens e serviços comuns”. Neste diapasão, vejamos jurisprudência que se encaixa perfeitamente ao caso:

“Por ocasião da prolação do recente Acórdão 2.471/2008 – Plenário, da relatoria do próprio Ministro Benjamin Zymler, a questão foi finalmente pacificada, e esta Corte adotou o posicionamento pela obrigatoriedade da utilização da modalidade pregão para contratação de bens e serviços de informática considerados comuns, salvo se forem de natureza predominantemente intelectual, vez que, para estes, o art 46 da 8.666/93 exige licitação do tipo ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ (incompatível com o pregão)” – Acórdão 237/209, Plenário, declaração de Voto Min. Augusto Sherman.

45. Trata-se de um sistema de natureza predominantemente intelectual nos mesmos moldes do julgamento do Ministro Augusto Sheman, 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.

48. 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.**"*

49. Concomitantemente, Marçal Justen Filho dita que há três grupos diversos no tocante a bem e serviço comum. Um deles é a certeza negativa absoluta, configurando "caso de não adoção da modalidade de pregão para licitar, pois os bens

ou serviços demandariam de certas especificidades e especialidades não oferecidas corriqueiramente no mercado”.

50. Desta feita, insistindo no pregão, o Município de Itaboraí, ABRE MÃO da escolha da melhor empresa especializada para prestar o mencionado serviço, infringindo o princípio constitucional da eficiência e deixando de lado a escolha do melhor sistema disponível tecnicamente para disputar sobre preços a serem repassados a mesma.

51. Perseguir o bem da coletividade e o interesse público não é poder discricionário da Administração, mas um dever constitucional, procurando sempre estabelecer a melhor forma de contratação dos serviços que necessita. Em respeito a isso, a Administração deverá levar em consideração o FATOR TÉCNICO em detrimento de qualquer outro para que seja capaz de escolher o melhor sistema que atenderá ao órgão, a fim de não prejudicar este Município, todos os seus servidores e, conseqüentemente, as Instituições Financeiras Consignatárias, por contratar um sistema ineficiente.

52. Neste sentido, o posicionamento doutrinário do jurista Marçal Justen Filho:

“(...) portanto, tem de interpretar-se o §4º de modo compatível com a Constituição, para evitar o resultado prático de a Administração ser obrigada a desembolsar valores superiores aos necessários. A licitação do tipo melhor técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio de produtos padronizados”. É imperioso, por tudo isso, que a adoção de licitação de técnica e preço seja voltada a selecionar os bens e serviços que apresentem desempenho e

qualidades técnicas mais significados.” (FILHO, Marçal Justen, Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, pág. 975, 17 edição, Revista dos Tribunais)

53. 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.

54. 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.

55. O § único do art.1º da lei 10520/02 trata especificamente do pregão, define com clareza quais os bens e serviços passíveis de serem licitados nesta modalidade de menor preço.

56. Não sendo o objeto licitado considerado um bem comum, não podendo ser padronizado e definido por meio de especificações usuais do mercado.

57. 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.
(...)

58. 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 Município de Itaboraí, sendo que qualquer que seja o custo definido (logicamente dentro dos parâmetros de mercado), este não afetará os cofres do Município.

59. 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.

60. 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.

IV - DOS PEDIDOS:

61. Em face do exposto, requer-se:

- a) Que seja dado provimento a esse Pedido de Impugnação ora apresentado com o deferimento de todos os pedidos da interessada;
- b) Que seja **SUSPENSO/ANULADO O PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90021/2025 – PMI** para julgamento desse Pedido de Impugnação;



c) Que sejam reconhecidas as ilegalidades do Edital, para que se adeque o instrumento a legislação em vigor;

d) 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;

e) Que seja dado vista a Procuradoria Geral para manifestação do pleito.

Termos em que

Pede deferimento.

Nova Lima/MG, 06 de maio de 2025.

JÉSSICA FRANCES OLIVEIRA PAZ
PROCURADORA
SALT TECNOLOGIA LTDA