



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

## COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE LARANJAL

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO N°: 095/2021

TOMADA DE PREÇOS N° 07/2021

ASSUNTO: JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

A empresa ELOTECH GESTÃO PÚBLICA LTDA, inscrita no CNPJ sob n° 80.896.194/0001-94, com sede à Rua Tupã, n° 1.643, na cidade de Maringá/PR, CEP 87.060-510 interpôs tempestivamente impugnação em face do instrumento convocatório com numeração em epígrafe, aduzindo para tanto, articuladamente tópicos que em seu entendimento padeceriam de vícios e que mereceriam ser alterados e retificados pela Administração Pública, objetivando, com isso, regularizar o certame e posteriormente, republicá-lo.

Nos termos do item 22, aliena "c" do instrumento convocatório, a Comissão Permanente de Licitação analisará os tópicos apontados pela ora impugnante a partir deste momento:

### **a) Da Modalidade de Licitação - Irregularidade**

Neste tópico, a ora impugnante alega, em síntese, a indevida escolha da modalidade Tomada de Preços, tipo técnica e preço, pois segundo seu entendimento o objeto licitado trata-se de serviço comum e que por essa razão deveria ser aplicada a modalidade Pregão, em conformidade com a Lei 10.520/2002 ("Lei do Pregão").

Conquanto haja parecer jurídico da Procuradoria do Município no sentido de que a modalidade de licitação deva ser a TOMADA DE PREÇOS com Técnica e Preço, com a devida vênia do Sr. Procurador Municipal subscritor, ousa-se discordar, pelos fundamentos que adiante passa-se a expender:

Respondendo este tópico, inicialmente cabe mencionar que a escolha da modalidade e o tipo de licitação por parte desta Administração, deveu-



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

se a uma interpretação equivocada da disposição legal, qual seja a **Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93)**, cujo o artigo 45, § 4º assim dispõe:

*"Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.*

*§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, levando em conta os fatores especificados em seu parágrafo 2º e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação "técnica e preço", permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo."*

Pois bem, **haveria** a possibilidade no caso concreto de se proceder à licitação na modalidade TOMADA DE PREÇOS com Técnica e Preço, **não fosse** pela alteração promovida no artigo 3º, da Lei 8.248/91, pela Lei 11.077/04, vez que o mencionado dispositivo expressamente declara que a aquisição de bens e serviços comuns de informática pode ser realizada na modalidade pregão. Note-se que o art. 45, § 4º da Lei 8.666/93, dispõe, também expressamente, que a administração deve observar o aludido art. 3º na contratação de bens e serviços de informática.

Ademais, estão consolidados os entendimentos do Tribunal de Contas da União e recomendações do TCE-PR sobre a utilização da modalidade pregão, (preferencialmente o eletrônico) tipo menor preço para bens e serviços de uso comum, bem como a aplicação desta modalidade nos casos onde o objeto da licitação seja o licenciamento ou locação de software, pensando na maior celeridade e no menor preço, pois como bem disse o Relator do Processo sob o nº 553572/2009, julgado pelo TCE-PR por meio do Acórdão nº 1841/2009, vejamos:

*"A presente licitação envolve os serviços de desenvolvimento e manutenção. Embora se reconheça que esses objetos apresentam certa natureza intelectual, porque envolvem o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de produtos, sendo, daí passíveis de serem*



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

*contratados por licitação do tipo “técnica e preço”, este Tribunal tem estimulado a adoção da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, sempre que possível, em decorrência das comprovadas vantagens que vem apresentando, respeitando-se, todavia, as peculiaridades de cada caso.*

*Assim, o órgão licitante deve avaliar, em cada processo licitatório que realizar, se as necessidades específicas e particularidades do objeto possibilitam enquadrá-lo como “serviço comum”, justificando adequadamente a sua decisão, caso adotada em sentido contrário, no processo administrativo pertinente.”*

Destarte, verifica-se que a Prefeitura de Laranjal/PR ao publicar licitação sob a modalidade Tomada de Preços, tipo Técnica e Preço nº 07/2021, entendeu, em um primeiro momento, que os critérios e necessidades inerentes ao objeto da licitação seriam mais específicos e complexos, como por exemplo:

*“Módulo de Contabilidade Pública, Execução Financeira, Orçamento Anual (PPA, LDO, LOA) e Prestação de contas ao TCE/PR, Módulo de Controle Patrimonial, Módulo de Obras Públicas/Intervenção, Módulo Almoxarifado, Módulo de Recursos Humanos e Folha de Pagamento, Módulo de Portal da Transparência, Módulo de Licitação e Compras, Módulo de Controle de Frotas, Módulo de Tributação e Dívida Ativa, Módulo de Nota Fiscal Eletrônica de Serviços suporte técnico operacional de todos os sistemas, orientação na execução orçamentária auxílio na elaboração das leis e planos orçamentários bem como seus anexos) PPR-LOA-LDO) auxílio no encaminhamento de módulos do SIM –AM, e sistemas SIOPE, SIOPS. PARA UTILIZAÇÃO NO EXECUTIVO MUNICIPAL”.*

Entretanto, com a devida vênua ao Douto Procurador Jurídico Municipal, o entendimento lançado no parecer inicial deste procedimento está equivocado e não se coaduna com a Legislação Vigente e com os Julgados das Cortes de Contas pátrias.

Em suma, a controvérsia reside nas indagações, qual sejam: 1) se o objeto da presente licitação se trata de um bem de natureza comum ou, 2) se o objeto da contratação se trata de serviços em que a arte e racionalidade humanas sejam essenciais para sua execução satisfatória.

Destarte, segundo o entendimento do Professor Jessé Torres Pereira Júnior<sup>1</sup>, é de se asseverar que “a definição do objeto é o ponto nevrálgico

<sup>1</sup> PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública. 6.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

*de toda licitação, mormente se as características desse objeto forem sujeitas, como o são os bens e serviços de informática, a pormenores de especificações técnicas, que variam ao sabor de alterações tecnológicas e flutuações de mercado, dependentes, a seu turno, de políticas e influências procedentes do Exterior".*

Destaca-se, nesse sentido, o relatório relativo ao Acórdão nº 313/2004, no qual o Ministro Benjamim Zymler<sup>2</sup> defende que:

*"O administrador público, ao analisar se o objeto do pregão enquadra-se no conceito de bem ou serviço comum, deverá considerar dois fatores: os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital? As especificações estabelecidas são usuais no mercado? Se esses dois requisitos forem atendidos o bem ou serviço poderá ser licitado na modalidade pregão. A verificação do nível de especificidade do objeto constitui um ótimo recurso a ser utilizado pelo administrador público na identificação de um bem de natureza comum. Isso não significa que somente os bens pouco sofisticados poderão ser objeto do pregão, ao contrário, objetos complexos podem também ser enquadrados como comuns."*

Sedimentando ainda mais o tema, a Professora Vera Scarpinella<sup>3</sup> assevera que:

*[...] bens e serviços com complexidade técnica, seja na sua definição ou na sua execução, também são passíveis de ser contratados por meio de pregão. O que se exige é que a técnica nele envolvida seja conhecida no mercado do objeto ofertado, possibilitando, por isso, sua descrição de forma objetiva no edital.*

Por este norte, entende-se que é cabível o tipo de licitação "menor preço", pois o objeto, ainda que seja complexo, e ainda que necessite de adaptações das soluções já existentes, não trata de serviços em que a arte e racionalidade humanas são essenciais para sua execução satisfatória.

Quanto ao artigo 45, § 4º, da Lei 8.666/93, que determina a adoção do tipo "técnica e preço" nas contratações de bens e serviços de informática, nos termos do artigo 3º da Lei 8.248/91, destaca-se que a Lei nº. 11.077, de 30 de dezembro de 2004, trouxe alterações ao artigo 3º da Lei no 8.248/91 que possibilitaram a aquisição de bens e serviços de informática comuns na modalidade pregão:

**§3º A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei no 10.520, de**

<sup>2</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 313/2004, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, Sessão 24/03/2004. *Diário Oficial de União*, Brasília, 07 abr. 2004.

<sup>3</sup> SCARPINELLA, Vera. *Licitação na modalidade de pregão*: (Lei 10.520, de 17 de julho de 2002). São Paulo: Malheiros, 2003. (Coleção temas de direito administrativo, 9).



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

*17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991. (Redação dada pela Lei nº 11.077, de 2004)*

Ressalta-se que a leitura restritiva do §3º do art. 3º da Lei 8.248/91 poderia conduzir à conclusão de que a modalidade de Pregão apenas poderia ser utilizada para aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação em que o licitante comprove o cumprimento do Processo Produtivo Básico definido pela Lei 8.248/91. No entanto, não é esta considerada a melhor interpretação, segundo o Exmo. Sr. Ministro Walten Alencar Rodriguez<sup>4</sup>, que no Acórdão nº 2.138/2005 - TCU manifestou o seguinte:

*“Contrariamente aos primados da hermenêutica, segundo os quais a busca do conteúdo e do sentido da norma deve ter em vista a finalidade da lei e a ordem social que a preside (art. 5º do Decreto-Lei 4.657/42), essa interpretação restrita conduz à esdrúxula situação em que a Administração Pública não poderá valer-se do Pregão para aquisição de bens e serviços comuns de informática e automação que não cumpram o Processo Produtivo Básico, o que poderá acarretar graves riscos de prejuízo aos cofres públicos. Sucede que grande parte dos produtos da espécie ainda não dispõe de fabricação interna, embora essa produção nacional seja desejável do ponto de vista de desenvolvimento estratégico brasileiro, que será realizado paulatinamente por intermédio de políticas públicas de incentivo ao progresso tecnológico brasileiro.*

*Enquanto não implementado integralmente um parque nacional produtivo de bens comuns de informática e automação, seria contra-senso impor à Administração Pública procedimento mais gravoso para aquisição de produtos não fabricados no Brasil, sob pena de ofensa aos princípios da eficiência e da economicidade. Essa possibilidade atenta contra o indeclinável interesse público, pois a utilização dessa modalidade licitatória tem-se revelado econômica e eficiente na seleção de propostas mais vantajosas.*

*Sob o prisma estritamente jurídico, a melhor inteligência que se pode extrair da norma, a partir da compreensão sistemática e teleológica, resulta de pressuposto de que o art. 3º da Lei 8.248/91, em sua redação atual, tem por escopo o exercício do direito de preferência como critério de desempate das melhores propostas obtidas em certame público, destinadas ao fornecimento de bens e serviços tecnológicos de automação e informática. **É nesse contexto que deve ser interpretado o parágrafo 3º do referido***

<sup>4</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2138/2005, Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, Sessão 07/12/2005. *Diário Oficial de União*, Brasília, 23 dez. 2005.



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

*comando legal, ou seja, a verificação do Processo Produtivo Básico nos procedimentos de Pregão decorre tão somente da eventualidade de se aplicar a regra da preferência insculpida no caput do artigo 3º da Lei 8.248/91 a que se vincula o mencionado parágrafo, nada mais além disso. ” (Grifou-se)*

Por seu turno, leciona o Mestre Marçal Justen Filho<sup>5</sup>:

**“O §4º do art. 45 reflete um estágio inicial da evolução tecnológica, em que a inovação se traduzia na ausência de bens e serviços padronizados. O dispositivo perdeu (se é que algum dia o teve) sua razão de ser. Com a evolução e o progresso, os bens e serviços na área de informática inseriram-se no processo de produção em massa. Perderam suas especificidades.**

**Isso significa que, tal como se passa com a maior parte dos produtos, os bens e serviços de informática podem ser distinguidos em duas categorias fundamentais. Há os padronizados, disponíveis facilmente no mercado, e há os dotados de peculiaridades e especificidades.**

**Assim, é perfeitamente possível encontrar equipamentos de informática à venda em supermercados e lojas não especializadas. Ali também se vendem os chamados “softwares de prateleira”: programas com perfil não diferenciado, comercializados em massa e que podem ser facilmente instalados e operados.**

**Ora, é evidente que essa espécie de bens e serviços não demanda licitação de técnica e preço, eis que não há sequer possibilidade de cogitação de variação técnica apta a satisfazer de modo mais adequado o interesse sob tutela do Estado.** Aliás, o reconhecimento da procedência do raciocínio conduziu à possibilidade de utilização de pregão para contratação nessa área.

**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 técnica será aplicada sempre que a necessidade administrativa envolver alguma característica especial ou peculiar, que não possa ser satisfeita por meio dos produtos padronizados. 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.**

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

*É imperioso, por tudo isso, que a adoção técnica e preço seja voltada a selecionar efetivamente os bens e serviços que apresentem desempenho e qualidades técnicas mais significativos. ” (Grifou-se)*

Por derradeiro, entende-se que a utilização de licitação tipo menor preço é própria para a contratação de Sistemas de Gestão Pública, pois os bens e serviços previstos são comuns, sendo recomendada a utilização da modalidade Pregão, pois tudo indica que tal modalidade afigurar-se-á como a solução mais econômica, além de mais célere e ágil, possibilitando a obtenção de preços mais baixos. Assim, de tudo quanto foi exposto, é possível concluir que a contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, notadamente, Sistemas em Gestão Pública, desde que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos, com base em especificações usuais no mercado, deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente eletrônico, razão pela qual dá-se provimento à impugnação quanto a este tópico relativo à modalidade de licitação, devendo a Administração observar a modalidade PREGÃO para a realização do certame.

## **b) Da Restrição a Competitividade do Edital - Exigência de Apresentação de no Mínimo 2 (dois) Atestados de Capacidade Técnica - Irregularidade**

Analisando a alegação pela impugnante em face deste tópico, foi alegado em síntese que a exigência de ao menos 02 (dois) atestados de capacidade técnica na qualificação técnica referente aos documentos de habilitação viola a legislação pátria, dentre elas a Constituição Federal de 1988 e a Lei 8.666/93, uma vez que ambas legislações vedam cláusulas edilícias que restrinjam sem qualquer justificativa a competitividade do certame, além de ir em desconformidade com o princípio da legalidade já que inexistente texto legal que obrigue a administração a exigir que pretendentes licitantes apresentem uma quantidade mínima ou máxima de atestado(s) de capacidade técnica.

Em resposta a este tópico, responde-se que a alegação da impugnante merece prosperar, vez que a exigência obrigatória de o licitante apresentar no mínimo 2 (dois) atestados de capacidade técnica no envelope de habilitação é irregular e descabida, pois fere o previsto na legislação em vigor, em especial a Lei 8.666/93, já que o certo é não



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)  
Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

haver limitações de quantidade de atestados de capacidade técnica a serem apresentados por qualquer licitante.

Ante o exposto, no tocante a este tópico da Restrição a Competitividade do Edital - Exigência de Apresentação de no Mínimo 2 (dois) Atestados de Capacidade Técnica - Irregularidade, verifica-se a irregularidade apontada, necessitando a retificação deste item, excluindo-se a quantidade mínima obrigatória de atestado de capacidade técnica, motivo pelo qual acata-se os argumentos apresentados.

## **c) Da Contradição - Valor de Implantação - Direcionamento para a Empresa Atualmente Prestadora dos Serviços**

Ao analisar a alegação apresentada pela impugnante em relação a este tópico, foi alegado em síntese a falta de indicação dos custos unitários para a conversão, implantação e treinamento, situação na qual beneficiária possivelmente apenas uma participante do processo licitatório, já que apenas a atual fornecedora deste objeto possuiria condições de atender o edital no valor lançado pela administração, o que prejudicaria a competitividade do certame e a possibilidade de demais pretensas licitantes participar do certame, devendo, pois, ser o certame suspenso, corrigido com posterior republicação.

Ao responder esse tópico, a comissão permanente de licitações da Prefeitura de Laranjal entende que assiste razão a impugnante, pois os custos de conversão, implantação e treinamento devem estar desmembrados dos custos relativos aos módulos licitados, até porque esses valores devem ser contratados em uma parcela, enquanto os demais serviços são de natureza contínua e pagos mensalmente.

Ademais, em que pese o valor referente a conversão, implantação e treinamento ter sido lançado no edital junto ao valor global da proposta de preços, em nenhum momento houve por parte desta Administração a intenção de beneficiar quaisquer empresas, sejam elas quais forem. Deste modo, reafirmamos o compromisso que temos em fazer todas as etapas do processo licitatório em respeito e conformidade à legislação vigente e aos princípios administrativos, objetivando a contratação da proposta mais vantajosa para a administração pública e que atenda as exigências do instrumento convocatório.



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)

Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

Por fim, ante as razões expostas acima no tocante a este tópico da Contradição - Valor de Implantação - Direcionamento para a Empresa Atualmente Prestadora dos Serviços, reconhece-se a irregularidade apontada, com a necessidade de retificação no edital, devendo ser inserido o custo da conversão em tópico próprio devidamente discriminado, relativo à implantação dos sistemas a serem contratados, motivo pelo qual acata-se os argumentos apresentados, nos termos propugnados na impugnação que ora se analisa.

Com base nos motivos e razões expostas, esta COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO decide por **CONHECER** da impugnação apresentada, em virtude de ter cumprido os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, dá-lhe **INTEGRAL PROCEDÊNCIA**, nos termos justificados em cada item analisado, determinando em atenção ao tópico "a" **A SUSPENSÃO DO EDITAL** e a sua posterior **REPUBLICAÇÃO**, a fim de que seja utilizada a modalidade PREGÃO e a conseqüente correção do texto do edital no tocante aos argumentos relativos aos tópicos "b" e "c" da peça impugnatória, nos termos do art. 21, § 4º da Lei 8.666/93.

Laranjal/PR, 10 de setembro de 2021.

LUIZ GUILHERME LOPES DOS SANTOS

Presidente

HELENITA FRANCISCO TRABUCO

Membro

ADÃO GUILHERME BOMFIM ARAGÃO

Membro

PATRÍCIA REIS DUTRA

Membro

JORGE SERBAI

Membro



# MUNICÍPIO DE LARANJAL

CNPJ: 95.684.536/0001-80

Fone: 42 3645 1149 - e-mail: [pmlaranjal@gmail.com](mailto:pmlaranjal@gmail.com)  
Rua Pernambuco nº 501, Centro CEP 85275-000 Laranjal Paraná

**RATIFICO** nos termos do artigo 109, parágrafo 4º, da Lei n. 8.666/93 a decisão a mim submetida, mantendo-a irreformável pelos seus próprios fundamentos.

**JOÃO ELINTON DUTRA**

Prefeito Municipal