

**Processo Licitatório nº 347/2022**

**Processo SEI nº 19.16.2179.0086967/2022-59**

**Objeto:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de administração e gerenciamento de margem consignável, processos de reembolso de despesas médicas e odontológicas da AMMP-Saúde, produtos obrigatórios e facultativos da PREVCOM-MG, controle das antecipações de crédito das verbas em atraso, para servidores e membros do Ministério Público de Minas Gerais, ativos e inativos e de pensionistas.

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

## **DECISÃO ADMINISTRATIVA**

### **1 – RELATÓRIO**

A empresa Quantum Web Tecnologia da Informação Ltda., CNPJ 10.357.398/0001-71, apresentou, tempestivamente, impugnação ao edital do processo licitatório em epígrafe, por meio da qual pugna por alterações no instrumento convocatório, em virtude de sua discordância com os termos editalícios.

Em síntese, a Impugnante investe contra a modalidade e tipo de licitação eleitos para o certame.

Alega que o edital viola os princípios da legalidade, competitividade, proporcionalidade e da razoabilidade.

E, por outro lado, não contramão do tópico anterior, tece diversos comentários no sentido da necessidade de o edital adotar a exigência de certificação ISO como parâmetro de qualidade e segurança.

É o breve relato.

### **2 – FUNDAMENTAÇÃO**

No intuito de se observar a garantia constitucional do direito de petição bem como o dever legal atribuído à Administração Pública de controlar internamente seus atos, passamos a analisar as questões arguidas pela Impugnante, com vistas a resguardar a ampla competitividade, a isonomia, a publicidade e a transparência deste certame.

Por se tratar de matéria de natureza eminentemente técnica, submetemos a presente impugnação ao setor solicitante, a Diretoria de Pagamento de Pessoal que, após análise da peça aviada,

manifestou da seguinte forma:

Trata-se de impugnação ao Edital de Licitação nº 347/2022, interposta pela empresa QUANTUM WEB TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA, por meio da qual requer, em síntese: 1) alteração da modalidade licitatória para concorrência sob o tipo melhor técnica; 2) sejam exigidos Certificados de Segurança tipo ISO/IEC 270001 e de Qualidade tipo NBR ISO 9001:2015 como critério de habilitação técnica; 3) sejam observados os princípios que regem a licitação pública; 4) seja suspensa a presente licitação com publicação de nova data para realização do certame.

A fim de subsidiar a resposta à impugnação, esta Diretoria de Pagamento foi instada a se manifestar naquilo que lhe compete, conforme Despacho DGCL (4369628).

Inicialmente, insta consignar que não assiste razão à impugnantante acerca de qualquer das alegações apresentadas no ato impugnatório, senão vejamos:

No que tange à escolha da modalidade licitatória, verifica-se que, de acordo com as especificações do objeto, estão plenamente atendidos os requisitos da legislação vigente, em especial Lei Federal nº 10.520, de 17/07/2002; Lei Estadual nº 14.167, de 10/01/2002; Decreto Estadual nº 48.012, de 22/07/2020.

Em que pese não se tratar de um produto de prateleira, conforme argumenta a impugnantante, trata-se de serviço comum, cujas especificações não demandam complexidade técnica por serem usuais no mercado, o que se comprova pelas diversas instituições que já contrataram por meio de pregão eletrônico, a saber: TRT 4ª Região; MPSC; TST; TCU; e TJMG.

Observa-se que, com o advento da modalidade pregão, tornou-se frequente o argumento da inaplicabilidade para licitações de Tecnologia da Informação - TI, tendo em vista o que dispõe o art. 45, §4º, da Lei 8.666/93, conforme citado pela impugnantante. Contudo, tal controvérsia foi dirimida quando o TCU tratou da matéria no Acórdão nº 2471/2008 - Plenário, pacificando o entendimento de que é obrigatório o uso do pregão também nas licitações de bens e serviços comuns de TI.

De acordo com o mencionado Acórdão, somente devem ser licitados por meio de “técnica e preço” os serviços de TI de natureza predominantemente intelectual, que não podem ser executados segundo protocolos, métodos ou técnicas preestabelecidos, mas que devem admitir variações decorrentes da arte e da racionalidade humana, o que não se verifica no presente caso.

Ademais, a jurisprudência do TCU é robusta no sentido de admitir que bens e serviços complexos do ponto de vista de sua execução podem ser classificados como objetos comuns no âmbito das licitações, a título exemplificativo, podemos citar os Acórdãos nº 713/2019 - Plenário, que envolve a contratação de serviços de engenharia consultiva; Acórdão nº 197/2018 - Plenário, cujo objeto é a contratação de serviços advocatícios e o Acórdão nº 1.711/2017 - Plenário, sobre serviços de consultoria para a estruturação de parceria público-privada. Portanto, é pacífico o entendimento do TCU pela legalidade de utilização da modalidade pregão para contratação bens e serviços comuns, ainda que haja complexidade na sua execução.

Com relação às certificações de Segurança tipo ISO/IEC 270001 e de Qualidade tipo NBR ISO 9001:2015 como critério de habilitação técnica, a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que é ilegal a exigência de certificações do tipo ISO como critério que possa, de alguma forma, ensejar a desclassificação de propostas ainda que constem como quesitos de pontuação técnica, nos termos do Acórdão 539/2015 - Plenário.

Além da já reconhecida vedação pelo TCU, a título de esclarecimento, qualquer exigência que restrinja a competição, se submete à análise de conveniência e oportunidade da Administração, que avaliará os benefícios da medida para a escolha da melhor proposta para atender o interesse público, ou seja, no presente caso, ainda que as certificações fossem exigidas em outro momento do certame, se mostrariam inócuas e restritivas à ampla participação, conforme passamos a demonstrar:

O Certificado de Segurança tipo ISO/IEC 270001, pode ser dispensado em razão da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD (Lei Federal nº

13709/2018), cuja observância é obrigatória e geral, ou seja, tanto as empresas quanto o MPMG devem garantir a segurança das informações, sob pena de responsabilização.

Ademais, nos termos do item 14.4 do Termo de Referência, a Contratante estará sempre resguardada, uma vez que poderá “realizar diligências e/ou auditorias nas dependências da CONTRATADA para averiguação quanto à segurança da informação, comprovação de aplicação das melhores práticas e técnicas na execução dos serviços, além de outros controles para garantia do sucesso da prestação dos serviços” a qualquer momento da vigência contratual.

Para fins de verificação da Contratante, foram estabelecidos no item 22.8.3 os mecanismos de segurança que deverão ser cumpridos pela empresa contratada.

Quanto ao Certificado de Qualidade tipo NBR ISO 9001:2015, mesmo entendimento se faz com relação à restrição da competitividade, vez que se trata de certificação que atesta a conformidade do sistema de gestão da empresa em relação a requisitos normativos. Com os atestados de capacidade técnica exigidos no edital, busca-se verificar se a empresa cumpre os requisitos para a prestação do serviço, ou seja, se ela tem capacidade de executar a obrigação contratada.

Por meio do Edital de Licitação nº 347/2022, seu termo de referência e demais anexos, a Administração cercou-se de todas as especificações técnicas necessárias para o perfeito cumprimento do objeto pretendido, detalhando inclusive prazos e requisitos necessários à execução do contrato a ser firmado. Assim, a qualidade do trabalho poderá ser aferida por meio de atestados de capacidade técnica, nos termos do item 4 do Anexo III do Edital (Relação de Documentos Exigidos).

A própria impugnante fala da importância de a Administração observar os princípios que regem a licitação, dentre eles está o da isonomia e da ampla competitividade, razão pela qual devem ser definidos critérios objetivos que permitam a maior participação de interessados no certame e que possibilitem o melhor atendimento ao interesse público.

Por fim, reforça-se que o edital se encontra em conformidade com a legislação vigente, tendo observado todos os princípios que regem a licitação pública, uma vez que foram devidamente detalhadas todas as especificações de modo objetivo, resguardando-se o interesse público quanto à capacidade técnica da possível contratada por meio de apresentação dos atestados previstos no edital, razão pela qual entendemos que a impugnação não merece acolhida, devendo o processo licitatório seguir seu curso conforme programado.

Da manifestação acima, no tocante à escolha da modalidade e tipo de licitação pela qual se realizará o certame, pode-se concluir que a Diretoria de Pagamento de Pessoal, setor solicitante do objeto em questão, a fez em consonância com a legislação, e afinada com as jurisprudências sobre a matéria. Vejamos:

[...]

c) assim sendo, propõe-se que, no que concerne à possibilidade de utilizar a modalidade pregão para adquirir bens e serviços de Tecnologia da Informação, o TCU firme os seguintes entendimentos: - a licitação de bens e serviços de tecnologia da informação considerados comuns (que possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado) deve ser obrigatoriamente realizada pela modalidade Pregão, preferencialmente na forma eletrônica, devendo ser justificada quando essa forma não for possível (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Lei nº 8.248/1991, art. 3º, § 3º; Decreto nº 3.555/2000, anexo II; Decreto nº 5.450/2005, art. 4º; Acórdão nº 1.547/2004 – TCU - Primeira Câmara); - devido à padronização existente no mercado, os bens e serviços de tecnologia da informação geralmente atendem a protocolos, métodos e técnicas pré-estabelecidos e conhecidos e a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado, devendo ser considerados, portanto, comuns para fins de utilização da modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002,

art. 1º); - **em geral, nem a complexidade dos bens ou serviços de tecnologia da informação nem o fato de eles serem críticos para a consecução das atividades dos entes da Administração descaracterizam a padronização com que tais objetos são usualmente comercializados no mercado.** Portanto, não se justifica o afastamento da obrigatoriedade de se licitar pela modalidade Pregão. (Lei nº 10.520/2002, art. 1º; Acórdão nº 1.114/2006 – TCU - Plenário); - nas aquisições mediante Pregão, o gestor deve avaliar a complexidade demandada na preparação das propostas técnicas pelos eventuais interessados, buscando definir o prazo mais adequado entre a data de publicação do aviso do Pregão e a de apresentação das propostas, nunca inferior a 8 dias úteis, de modo a garantir a isonomia entre os interessados que tenham acessado especificações do objeto antecipadamente, por colaborarem na fase de planejamento pelo fornecimento das informações mercadológicas e técnicas necessárias, e os demais interessados e de modo a ampliar a possibilidade de competição. (Lei 8.666/1993, art. 3º; Lei nº 10.520/2002, art. 4º, V; Acórdão nº 2.658/2007 – TCU - Plenário); - a decisão de não considerar comuns determinados bens ou serviços de tecnologia da informação deve ser justificada nos autos do processo licitatório. (Acórdão 2471/2008 – Plenário, Ata 46, TC 019.230/2007-2, Relator Ministro Benjamin Zymler, Sessão 05/11/2008, DOU 07/11/2008)

[...]

Diante do exposto, não há que se falar em modalidade e tipo de licitação, diversos daqueles escolhidos, que sejam os mais adequados para este certame, visto que a eleição do pregão eletrônico não foi um ato de mera vontade, e sim de uma decisão técnica, baseada em conhecimentos da área de tecnologia da informação, de administração pública e de direito dos responsáveis por esta demanda.

Em vista disso, nada há a prover quanto ao pleito de alteração da modalidade e tipo de licitação eleitos para o certame – pregão eletrônico – haja vista tratar-se de serviço comum cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, o que de fato ocorreu.

Imperioso ressaltar, ainda, que a legalidade da opção pelo pregão eletrônico/menor preço está em total conformidade 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 na Gestão Pública, publicado pelo TCEMG em 2015. Senão vejamos:

#### 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 instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão.** (grifamos)

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”:

[...]

5. Não obstante a indicação legislativa, a matéria continuaria controversa no âmbito da Administração Federal e desta Corte de Contas, talvez em razão da longa e sedimentada prática de contratação de bens e serviços de TI por licitação do tipo técnica e preço. E, também, da confusão que ainda hoje se faz quanto ao que se entende por ‘bens e serviços comuns’, no sentido de que seriam o oposto de ‘bens e serviços complexos’, de maneira que, os bens e serviços de TI, por serem muitas vezes considerados “complexos” (portanto não seriam comuns) não poderiam ser contratados por pregão.

6. Ocorre que **‘bem e serviço comum’ não é o oposto de ‘bem e serviço complexo’.** Bens e serviços comuns, segundo o art. 1º, § 1º, da Lei

10.520/02, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos por meio de especificações usuais no mercado. Isto é, são aqueles que podem ser especificados a partir de características (de desempenho e qualidade) que estejam comumente disponibilizadas no mercado pelos fornecedores, não importando se tais características são complexas, ou não.

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. BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Plenário. A

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.

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. (grifamos)

Basta uma leitura singular dos trechos citados do referido Manual para a consolidação da percepção de que a utilização do pregão para o objeto ora pretendido não apenas foi assertiva, mas, sobretudo, amplamente recomendado pela jurisprudência.

Com relação ao segundo ponto de discordância da impugnante, quando afirma a necessidade da exigência de certificação ISO, visando conferir qualidade e segurança os licitantes para a prestação dos serviços, também não merece prosperar. Nesse ponto o setor solicitante foi muito feliz em seus argumentos, uma vez que exigir essa certificação restringe a competitividade, sendo a jurisprudência do TCU muito vasta nesse sentido. Vejamos:

[...]

De fato, este Tribunal não tem admitido que a certificação ISO e outras semelhantes sejam empregadas como exigência para habilitação ou como critério de desclassificação de propostas, podendo-se citar, além da Decisão 20/1998 - Plenário, outros precedentes como o Acórdão 584/2004 - Plenário.

[...]

Considerando-se que o certame já se encontra concluído, tendo o contrato decorrente sido celebrado em novembro/2014, entende-se que o encaminhamento adequado é determinar a não renovação do contrato. Caso haja necessidade de nova contratação, a entidade deverá abster-se de exigir a apresentação de certificações, do tipo ISO e SCORM, como critérios de desclassificação de propostas, ainda que constem como itens de pontuação técnica, conforme modelo de pontuação atribuído a essas certificações (itens 63-66 desta instrução). ACÓRDÃO Nº 539/2015 – TCU – Plenário

[...]

Da manifestação acima, pode-se concluir que a Diretoria de Pagamento de Pessoal, setor solicitante do objeto em questão, conhece a certificação em debate, sabe que ela é facultativa, e entendeu desnecessária a sua exigência, haja vista o caráter restritivo que ela representa, podendo alijar do certame potenciais fornecedores de menor poder econômico-financeiro, visto que por não haver uma determinação legal a sua obtenção é voluntária.

Com referência ao terceiro e último assunto levantado pela impugnante, sobre o processo licitatório estar violando alguns princípios básicos da licitação, assim como nos outros assuntos abordados, também não merece acolhimento.

É incontroverso entre os diversos atores que militam no direito público que o processo licitatório deve ser orientado pelos princípios constitucionais da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros correspondentes, se assim houver.

Nos processos licitatórios, não raro deparamos com ocasiões em que os potenciais fornecedores, por razões das mais diversas, as vezes até meramente protelatórias, incluem em suas peças impugnativas questionamentos apontando possíveis violações aos princípios constitucionais, usando de jogo de palavras para tentar sensibilizar os órgãos promoventes das licitações.

Nesse caso em comento, a impugnante começa apontando a violação ao princípio da legalidade, alegando que a Administração não é livre para agir, senão em observância da lei, tendo colado um pequeno trecho da CF (art. 37) e citado o art. 4º da Lei 8.666/93, como exemplos.

Sobre o princípio da legalidade, destacado pela impugnante, estamos confiantes de que em nenhum momento tê-lo infringido, no âmbito desta licitação, uma vez que, como agente público, pautamos as nossas atividades laborais, absolutamente, instruídos segundo os ditames legais, visto que a legalidade não é somente o sustentáculo fundamental na contratação pública, mas é o alicerce de todo ato administrativo.

Sobre os demais princípios citados pela impugnante, os da competitividade, da proporcionalidade e o da razoabilidade, que supostamente também teriam sido violados, salvo melhor juízo, há um grande contrassenso entre estas alegações de agora e aquelas que pleiteiam a inclusão da exigência de certificação ISO, uma vez que, conforme já demonstrado, aquelas são restritivas e, por consequência, desproporcionais e desarrazoáveis.

Consultando a doutrina vimos que “a razoabilidade exige uma relação de equivalência entre a medida adotada e o critério que a dimensiona, e que a proporcionalidade exige que a administração escolha, para a realização de seus fins, meios adequados, necessários e proporcionais. Um meio é adequado quando promove o fim a que se propõe. Um meio é dito necessário se, dentre todos aqueles meios igualmente adequados para promover o fim, for o menos restritivo relativamente aos direitos fundamentais e um meio é proporcional, em sentido estrito, se as vantagens que promove superam as desvantagens que provoca. A aplicação da proporcionalidade exige a relação de causalidade entre meio e fim, de forma que, adotando-se o meio, chega-se ao fim”.

Em face do exposto, entendemos, salvo melhor juízo, que as alegações da Impugnante foram consideradas improcedentes e, portanto, não devem prosperar. E, também, não vislumbramos afronta ao princípio da isonomia ou lesão à competitividade do certame, razão pela qual não cabe qualquer modificação a ser efetuada no instrumento editalício.

### 3 – CONCLUSÃO

Conforme o demonstrado, considerando que as reivindicações da Impugnante não foram atendidas, entendemos que o edital não deve ser alterado.

Diante de todo o exposto, não havendo lesão ao regime normativo da licitação, e em observância aos princípios que devem nortear a realização do certame, notadamente os da legalidade, da impessoalidade, da razoabilidade e da eficiência, julgo **IMPROCEDENTE** a impugnação apresentada, mantendo *in totum* as previsões editalícias.

Belo Horizonte - MG, 19 de janeiro de 2023

**Sebastião Nobre da Silva**  
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **SEBASTIAO NOBRE DA SILVA, AGENTE DO MINIST. PUBLICO - QP**, em 20/01/2023, às 16:05, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **4412713** e o código CRC **6872225A**.

Processo SEI: 19.16.2179.0086967/2022-59 / Documento SEI:  
4412713

Gerado por: PGJMG/PGJAA/DG/SGA/DGCL

AVENIDA ÁLVARES CABRAL, 1740 6º ANDAR - Bairro SANTO AGOSTINHO - Belo Horizonte/ MG  
CEP 30170008 - [www.mpmg.mp.br](http://www.mpmg.mp.br)