

EXMA SRA. ÉRICA PEREIRA DE SOUZA, DD. PREGOEIRA OFICIAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM/MG.

A empresa **CONTASS CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA-EPP**, inscrita no CNPJ Nº 09.016.362/0001-45, representada por seu sócio administrador, Sr. IVAN FONSECA DE OLIVEIRA JÚNIOR, inscrito no CPF 084.827.576-44, vem respeitosamente diante de V. Exa., apresentar **IMPUGNAÇÃO**, ao Edital, desta Câmara Municipal de Contagem/MG, nos autos do **PROCEDIMENTO LICITATÓRIO 061/2019, PREGÃO PRESENCIAL 017/2019**, expondo e requerendo o seguinte:

A Impugnante pretende participar do certame que tem por objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licenciamento, implantação e manutenção de sistema integrado de administração pública, gestão orçamentária, contábil financeira, planejamento, recursos humanos e folha de pagamento incluindo os serviços de implantação, conversão/migração de dados, treinamento de capacitação de usuários, suporte técnico operacional e manutenção do software que garanta disponibilidade e adequação às alterações legais exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, bem como as exigidas por órgãos legisladores municipais e federais com implantação, treinamento de operadores, conversão e migração da base de dados existente, assistência técnica remota e local, manutenção e atualização dos sistemas, incluindo:

- Fornecimento de licenciamento;
- Implantação;
- Capacitação de servidores;
- Conversão e migração de dados históricos;
- Treinamento de usuários;
- Suporte in loco e remoto;
- Assessoria técnica;
- Manutenção e atualização de versões dos sistemas;

O software deverá abranger as seguintes áreas: Administração Tributária; Administração Orçamentária e Financeira; Atendimento ao Cidadão; Administração de Recursos Humanos; Compras e Controle de Recursos Patrimoniais e Materiais; Protocolo e Controle de Processos Administrativos; Controle Interno, em conformidade com o Termo de Referência, que acompanha o edital.

A Impugnante tem plenas condições de atender às necessidades da Administração. Porém, encontrou resistência na exigência quando a formalização do objeto do certame equivale o pedido licenciamento, ou seja, quase um produto exclusivo, como abaixo transcrevemos:

O objeto do certame não é outro senão, a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licenciamento (...); Há que se observar que o **fornecimento de licenciamento de software** se dá por um **documento fornecido pelas empresas que desenvolvem softwares**, que garante o direito de acessar, modificar e executar um programa, forma pela qual conseguem limitar o uso de seus sistemas.

Cabe ressaltar os tipos mais comuns de licença, quais sejam:

- a) **De aquisição perpétua:** Neste a aquisição do programa, gera o direito de fazer uso dele para sempre, quantas vezes desejar, não incluindo atualizações ou manutenções;
- b) **De uso:** em que se dá o direito ao uso do sistema por instalação e por máquina, podendo incluir o acesso, a atualização e manutenção do software;
- c) **De aluguel:** neste o usuário tem a licença enquanto estiver pagando uma mensalidade ou anuidade.

A licitação voltada para exigência do fornecimento do licenciamento de software, quando em busca de Sistema Integrado de Gestão de Administração Pública, busca somente o credenciamento de fabricante e, deverá atentar-se no mínimo ao atendimento da Lei 9784/99 em seu artigo 50, por fundar-se no princípio da legalidade administrativa, pelo qual a administração só pode praticar condutas autorizadas em lei e, conforme se vê, tais atos devem ser motivados quando afetam interesses;

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

Acerca das obrigações da Administração no processo de escolha dos fatores de ponderação técnica, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 1330/2008, assim se manifestou:

*[...] 9.4.6. ao fixar critérios de julgamento de uma licitação, como fatores de ponderação de técnica e preço e quantitativo de funcionários, justifique expressamente esse fatores, que devem ser proporcionais ao grau de complexidade dos serviços a serem contratados. Ademais, se os pesos forem diferentes de 50% devem ser justificados de forma circunstanciada, **visando demonstrar que não representam nem privilégio nem direcionamento** e não proporcionarão aumento de preços indevido em decorrência de pequenas vantagens técnicas' (grifamos).*

O caput do artigo 3º, da Lei 8.666/93, indica como um dos princípios da licitação a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como que o seu §1º seja totalmente observado, como abaixo transcrevemos:

*Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a **selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração** e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. – (GRIFAMOS).*

*§1º é vedado aos agentes públicos,  
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo (...)*

*TCU - Nas licitações para contratação de serviços de TI, é irregular a exigência de declaração de credenciamento de fabricantes de hardware e software como requisito de habilitação técnica **sem expressa justificativa no processo licitatório e sem prévio exame do impacto dessa exigência na competitividade do certame.**(grifamos).*

*(<https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2015/Manual%20Final%20Editado%2026%2001%2015%20pdf.pdf>)*

Corroboram os entendimentos da Nota Técnica nº 03/2009 – SEFTI/TCU – de, 10 de abril de 2010 Assunto: Exigência de credenciamento das licitantes pelos fabricantes de produtos de tecnologia da informação, nos certames para aquisição de bens e serviços da área.

*Entendimento I. Nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, via de regra, **não é requisito técnico indispensável à execução do objeto** a exigência de que as licitantes sejam credenciadas pelo fabricante (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI in fine; Lei nº 8.666/1993, art. 30, inciso II, art. 56, arts. 86 a 88ii e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3iii). (grifamos)*

*Entendimento II. A exigência, em editais para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, de credenciamento das licitantes pelo fabricante, via de regra, **implica restrição indevida da competitividade do certame** (Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 1º, inciso I, art. 6º, inciso IX, alíneas “c” e “d”, art. 44, § 1ºiv; Lei nº 10.520/2002, art. 3º, inciso IIv e Acórdão nº 1.281/2009 – TCU – Plenário, item 9.3) e atenta contra a isonomia entre os interessados (Constituição Federal, arts. 5º, caput, 37, inciso XXI e Lei nº 8.666/1993, art. 3º, caput vi). (grifamos)*

*Entendimento III. Nas licitações para contratação de bens e serviços de tecnologia da informação, a decisão pela exigência, em casos excepcionais, de credenciamento das licitantes pelo fabricante **deve ser cabalmente justificada no processo licitatório**, respeitando-se as particularidades do mercado (Lei nº 9.784/1999, art. 50, inciso I). Nessas situações, o credenciamento deve ser incluído como requisito técnico obrigatório, não como critério para habilitação (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI in fine; Lei nº 8.666/1993, arts. 27 a 31vii e Decisão TCU nº 523/1997). (grifamos)*

Em primeiro lugar, chamamos a atenção para o que reza o § 6º, do artigo 30 da Lei 8.666/93, invocado subsidiariamente:

*“Art. 30. a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:*

*§ 6o as exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, **vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.**” – GRIFAMOS.*

No caso em epígrafe, o licenciamento equivale a exigir a comprovação de propriedade da licença do software, ou seja, quase um produto exclusivo.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, assim decidiu a respeito da exigência de propriedade:

*Denúncia. Vedação a exigências de anterior propriedade de bens. “Resta claro que a limitação legal da exigência de localização prévia de instrumentos essenciais ao cumprimento do objeto procura evitar o direcionamento da licitação, **pela via da individualização de bens de propriedade de algum licitante, que, por possuí-los, estaria exclusivamente apto a participar do certame.** Corroborando com esse entendimento, Jessé Torres Pereira Júnior, na sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública, observa, in litteris: ‘(...) remete comando restritivo para a Administração: o de que não poderá formular a exigência de modo a individualizar bens que já devam ser de propriedade do habilitante, nem situados em determinado local. **a vedação é importante para impedir a exigência que direcione a habilitação ao indicar bens certos e determinados, de que somente disporão uma ou algumas das empresas aptas à disputa.** (TORRES JUNIOR, Jessé Pereira. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 2003. 6ª edição, pág. 366)”.<sup>1</sup> - GRIFAMOS.*

<sup>1</sup>Denúncia n.º 753376. Rel. Conselheira Adriene Andrade. Sessão do dia 01/07/2008.

Dessa forma, o objeto fornecimento de licenciamento de sistema integrado (Software), está na contramão da atualidade, diante da existência de software público brasileiro:

*“O Software Público Brasileiro é um tipo específico de software livre que atende às necessidades de modernização da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e é compartilhado sem ônus no Portal do Software Público Brasileiro, resultando na economia de recursos públicos e constituindo um recurso benéfico para a administração pública e para a sociedade.”<sup>2</sup>*

O software livre, atende plenamente as necessidades e exigências de desempenho da Administração, como demonstra a descrição abaixo:

#### **“Sobre o Software**

*O e-cidade destina-se a informatizar a gestão dos Municípios Brasileiros de forma integrada. Esta informatização contempla a integração entre os entes municipais: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e outros. A economia de recursos é somente uma das vantagens na adoção do e-cidade, além da liberdade de escolha dos fornecedores e garantia de continuidade do sistema, uma vez apoiado pelo Ministério do Planejamento.*

#### **Novidades da versão 3.0**

*O software público e-cidade propõe-se realizar uma abordagem completa para a gestão pública municipal. Esta versão é composta dos seguintes módulos:*

- **Módulo Financeiro**
- **Módulo Patrimonial**
- **Módulo Cidadão**
- **Módulo Gestor**
- **Módulo Recursos Humanos**
- **Módulo BI**
- **Módulo Educação**
- **Módulo Saúde**

O Software Livre, já adotado em outros países, vem tomando força no Brasil e é um conjunto de Sistemas Informatizados acompanhados de uma licença especial que disponibiliza seu código-fonte, podendo, deste modo, ser usado, copiado, estudado, modificado e passado adiante sem restrições.

A utilização de Software Livre e Público pela Administração Pública Brasileira é recomendada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), por, entre outras vantagens, possibilitar a gestão de recursos e gastos com informática mais racionalizada, além da ampliação de parcerias no setor público e do reforço da política de software público na administração pública.

Os Softwares Livres para serem disponibilizados como Softwares Públicos pelo

<sup>2</sup> <https://softwarepublico.gov.br/social>

Governo Federal, devem se adaptar aos critérios obrigatórios de aceitação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), entre os quais, o de não depender de um Único Fornecedor.

Desta forma, a licitação deve ser aviada em consonância com os objetivos estratégicos do Ministério do Planejamento, quais sejam: Promover o uso eficiente dos recursos de TI, promover continuamente a melhoria dos Serviços Eletrônicos à Sociedade e ir de encontro com a Instrução Normativa (IN) SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010.

De outro giro, optando-se por permitir a participação de empresas fornecedoras de “soluções” a partir de software livre (e-cidade especialmente), podendo concorrer com as fornecedoras de software proprietário, com certeza ocasionará economia para a Administração, além de cumprir as exigências legais quanto à ampliação da concorrência.

**Ressaltamos que somente a nossa empresa, desde o ano de 2012, atende com o software livre denominado “e-cidade” em Minas Gerais, 13 (treze) Prefeituras, 26 (vinte e seis) Câmaras Municipais, das quais destacamos a da nossa Capital, 06 (seis) consórcios públicos, cumprindo integralmente todas as exigências dos órgãos de controle.**

Assim, impugna-se o edital, para requerer que sejam decotados das exigências o “fornecimento de licenciamento”, para em contrapartida, fornecimento de sistema integrado de administração pública, gestão orçamentária, contábil financeira, planejamento, recursos humanos e folha de pagamento incluindo os serviços de implantação, conversão/migração de dados, treinamento de capacitação de usuários, suporte técnico operacional e manutenção do software que garanta disponibilidade e adequação às alterações legais exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, bem como as exigidas por órgãos legisladores municipais e federais com implantação, treinamento de operadores, conversão e migração da base de dados existente, assistência técnica remota e local, manutenção e atualização dos sistemas.

Dessa forma, o certame atingiria sua finalidade maior com a ampliação da concorrência, levando a Administração a conseguir proposta mais vantajosa e melhor

preço para a execução dos serviços licitados.

Mister esclarecer que, o dispositivo legal, em seu §1º, inciso I, impõem:

§ 1o É vedado aos agentes públicos:

**I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; - (GRIFAMOS).**

O mesmo Diploma legal no §1º, do artigo 44, reza o seguinte:

**“Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.**

.....  
 § 1o É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes. – GRIFAMOS.

O grande administrativista, Celso Antônio Bandeira de Melo, manifesta-se a respeito de violação de princípios legais da seguinte forma:

**“Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema subversão aos seus valores fundamentais”<sup>3</sup> - GRIFAMOS.**

O entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, é o seguinte:

**“EMENTA: EDITAL DE LICITAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL – EXIGÊNCIA DE PROPRIEDADE DO SOFTWARE – ESTIMATIVA DE NÚMERO DE VISITAS TÉCNICAS – AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DE ESCOLHA DO SOFTWARE – APONTAMENTOS EFETIVADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÕES. 1) Descabe exigir, na fase de habilitação, qualquer comprovação relativa ao objeto. Dessa forma, as exigências contidas no item 4.3 „a“ do edital transcendem às exigências taxativas previstas no art. 30 da Lei 8666/93, sendo, portanto, consideradas irregulares. 2) Fica ao alvedrio da empresa vencedora/contratada a indicação do número de visitas técnicas para Assistência Técnica Local e treinamento de setores, o que poderia aumentar, sobremaneira, os custos com a mencionada contratação. 3) Em que pese os defendentes alegarem que não há disponibilização de softwares livres que atendam a necessidade do Município, verifica-se a existência de várias soluções que atendem as necessidades municipais com identificação de mais de 50 entidades prestadoras de serviço cadastradas para cada solução, que oferecem suporte para os sistemas. 4) Deixa-se de aplicar sanção em razão das falhas apontadas pelo Parquet de Contas, por se entender**

<sup>3</sup> MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004

*serem formais e não passíveis de macular o certame. Contudo, a atual Administração deve ser recomendada para que evite a reincidência das impropriedades. 5) Aplica-se multa aos responsáveis e fazem-se recomendações.”<sup>4</sup> – GRIFAMOS.*

Ou seja, já em 2014, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais acusava a existência de mais de 50 (cinquenta) entidades que poderiam prestar os serviços licitados através do software livre, devidamente customizado, segundo a necessidade de cada município, como é o caso dos serviços prestados pela Impugnante.

Nos tempos atuais, onde a crise assola o nosso país, a Administração deve buscar por soluções menos onerosas, sendo incontestável que será mais vantajoso para este ente, abrir o leque para participação de empresas que trabalhem com o software público/livre, evitando assim, custos e transtornos com aquisição de programas vendidos através do sistema de licença de uso, e ainda a infringência dos princípios legais.

Abaixo transcrevemos matéria do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, dando conta da contratação de software público:

*“O Tribunal de Contas (TCE) confirmou para o próximo dia 20, às 9h30 (horário de Brasília), conforme publicado na edição 427 do Diário Oficial Eletrônico a abertura da sessão de Pregão nº 25/TCE-RO 2013, cujo objeto É a contratação de empresa para a implantação, com adequação de dados, difusão de tecnologia, capacitação dos usuários. suporte técnico, manutenção evolutiva e elaboração de documentação, dos módulos do e-Cidade referentes às áreas financeira, patrimonial e recursos humanos*

*Desse modo, o TCE, ao atuar como modelo para a implantação do e-Cidade, possibilita ao Estado de Rondônia usufruir da gama de benefícios que essa ferramenta tecnológica traz, entre os quais, maior eficiência na gestão de recursos, gastos de informática mais racionalizada, ampliação de parcerias e reforço da política de software livre na administração pública.”<sup>5</sup>*

As vantagens para a Administração ao possibilitar a participação de empresas que trabalhem com software livre são várias, dentre elas destacamos:

a) Cadastro único de Contribuintes, significa que um mesmo dado não é armazenado em várias tabelas no banco de dados do software, evitando assim a sua duplicidade;

<sup>4</sup> Acórdão Primeira Câmara TCEMG – Denúncia 812239, Relator: Relator: Conselheiro José Alves Viana, 1ª Sessão do dia 1º/07/2014.

<sup>5</sup> Disponível em <http://tce-ro.jusbrasil.com.br/noticias/100506572/licitacao-do-tce-para-adocao-de-software-publico-sera-no-dia-20>

- b) Multi-Instituição, trabalhando em um único sistema;
- c) Todas as informações estão em uma única Base de Dados;
- d) Integração entre os módulos, é aproveitamento das informações, em tempo real, que possibilita a interligação entre as diversas áreas do software;
- e) Desenvolvido com ferramentas de software livre;
- f) A informatização contempla a integração entre os entes municipais: Prefeitura Municipal, Câmara Municipal, Autarquias, Fundações e outros;
- g) Atende a Nova Contabilidade – Lei Complementar nº 101/2000 (PCASP);
- h) Liberdade de escolha dos fornecedores e garantia de continuidade do sistema, uma vez apoiado pelo Ministério do Planejamento;
- i) Gestões totalmente integradas;
- j) Número ilimitado de usuários;
- k) Melhor custo benefício em relação à locação de um software exclusivo.

Além de tudo quanto acima indicado, ao possibilitar a participação de empresas que trabalhem com software livre, a Administração estará ampliando a concorrência, possibilitando a participação de um número maior de empresas no certame, o que garantirá a escolha de proposta mais vantajosa para a Licitante.

Abaixo transcrevemos excerto de estudo de caso que embasa nosso entendimento:

*“...Em um país onde os gastos públicos extrapolam a linha dos bilhões de reais (incluindo a previsão de um déficit bilionário para 2016), a implantação e utilização desse tipo de software podem ajudar na redução de despesas, a qual se faz tão necessária em um momento de crise tão aguda...”*

*A adoção de SL é defendida, principalmente, pela economia de recursos, maior independência tecnológica e segurança com relação aos softwares proprietários. O uso do SL pode ser vantajoso para os órgãos públicos, a partir do momento em que economiza verbas públicas, não havendo necessidade de pagamento de licenças...”<sup>6</sup>*

No caso em estudo, podemos afirmar que, não existe a necessidade do fornecimento de licenciamento de software, sendo devido apenas os custos dos demais

<sup>6</sup> Utilização de Software Livre em Órgãos Públicos de Frederico Westphalen – RS: um estudo de caso (Jefferson Dalagnol, Sidnei Renato Silveira-Universidade Federal de Santa Maria – Campus Frederico Westphalen - RS Curso de Bacharelado em Sistemas de Informação -Departamento de Tecnologia da Informação

serviços, como por exemplo, manutenção e atualização.

Ante o exposto, requer o Impugnante, acolhimento e provimento da presente impugnação, a fim de que se corrija o vício detectado no edital, fazendo-se valer então os princípios acima expostos e, sejam alterados os dispositivos da presente licitação de forma a aceitar o software gratuito/livre, por se demonstrar mais vantajoso para a Administração.

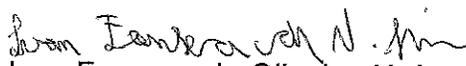
Que, na forma da lei, se proceda aos atos necessários à republicação do respectivo certame licitatório com as devidas alterações, nos termos da fundamentação.

Requer, ainda, seja esta impugnação respondida em até 24 horas, conforme legislação supracitada e de modo fundamentado.

Salientamos que, caso não acatada a impugnação, será enviada cópia deste documento ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais para análise de seus apontamentos e as providências cabíveis.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Montes Claros/MG, 28 de novembro de 2019.

  
Ivan Fonseca de Oliveira Júnior

CONTASS CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA – EPP  
CNPJ: 09.016.362/0001-45

09.016.362/0001-45

CONTASS CONTABILIDADE E  
CONSULTORIA LTDA

R. Padre Augusto, nº 16 Sl. 303 - Centro

CEP: 39.400-053

MONTE CLAROS - MG