

**ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CAICÓ**

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO  
DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO - PP 014/2019 - CONTRATAÇÃO DE  
EMPRESA PARA CESSÃO DE DIREITO DE USO DE SOFTWARE  
INTEGRADOS QUE SUPRAM A NECESSIDADE DO MUNICÍPIO

**DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO**

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 014/2019 – PROCESSO ADMIN.  
MC/RN nº 1811060143**

**Objeto: Contratação de empresa para cessão de direito de uso de software integrados que supram a necessidade do município.**

**I – DA TEMPESTIVIDADE**

O art. 12 do Decreto 3.555/2005, que disciplina a modalidade pregão, em sua forma presencial, dispõe que “**até dois dias úteis antes da data fixada para recebimento das propostas**, qualquer pessoa poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do pregão”.

A abertura das propostas estava marcada para o dia 25 de fevereiro de 2019, às 08h, e a impugnação foi apresentada em 18 de fevereiro de 2019, sendo, portanto, tempestiva.

O professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Livro Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, faz a seguinte explanação acerca da contagem do prazo para apresentação de impugnação e exemplifica:

“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 110 da Lei 8.666/93, tendo por termo inicial a data estabelecida para o dia da apresentação da proposta.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de Impugnação apresentada pela empresa acima mencionada, nos seguintes:

**DA ADJUDICAÇÃO POR LOTE – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA E IMPOSIÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE INTEGRAÇÃO ENTRE TODOS OS SISTEMAS – CERCEAMENTO DE PARTICIPAÇÃO E DIRECIONAMENTO DE LICITAÇÃO.**

3.4. Sem perder de vista a integração onde por lei ou por bom senso as integrações entre sistemas sejam de fato e de direito necessárias, a impugnante pretende, através da presente impugnação, seja feito o desmembramento do Lote Único do edital, tornando-os itens independentes entre si, ou em tantos mais lotes quantos forem necessários, levando em consideração a razoabilidade e a legislação vigente, visto que tal aperfeiçoamento tende a ampliar o leque de empresas participantes que, por certo, se dedicam a um único ou a vários produtos que, pela própria natureza, (legal ou fática) são especializadas. Vejamos:

3.5. Em primeiro lugar, há de se ter em mente que esta multicitada padronização, a qual reflete a similitude qualitativa dos bens ou serviços oferecidos, faz exsurgir a noção de fungibilidade, isto é, a Administração Pública não necessita perquirir minuciosamente a respeito da qualidade dos bens ou serviços ofertados, vez que qualquer um, dentro do perfil padronizado, pode atender satisfatoriamente seus interesses.

(...)

3.7. O edital, ao exigir a disputa em lote único, com módulos totalmente integrados entre si, não possibilita a contratação por itens onde tais integrações sequer são obrigatórias por lei ou pela lógica, carreando, via de consequência, flagrante cerceamento de participação e reflexamente o direcionamento de edital, diga-se VOLUNTÁRIA!

E ainda quanto à necessidade de fracionar em itens:

3.15. A persistirem tais inconformidades, quando se informa licitação do tipo menor preço por Lote Único vem exigir integração entre módulos totalmente parceláveis, utilizando-se de meras razões de subjetividade explícita, esquivando-se de cotejar as características subjacentes dos produtos licitados (pela própria natureza e finalidade de cada um deles), instalada está a violação aos dispositivos que regram as licitações públicas.

(...)

3.16. Ora, não há de ocorrer qualquer prejuízo (técnico ou econômico) realizando-se uma divisão por tantos lotes quanto sejam necessários, ou ainda por tantos itens que demonstrem ser obviamente viáveis, ao mesmo tempo salvaguardando integração entre módulos onde ela seja, por lei ou por eficiência justificada, como sendo a de melhor emprego (como por exemplo, em módulos de sistemas tributários que de fato se exige tais integrações). Ocorre que isso não se visualiza na completude dos sistemas componentes do lote único e, no conjunto, restringe a participação e fia afetado pela disposição posta.

Por fim afirma que há possível direcionamento para o sistema “EPUBLICA”, vejamos:

3.34. Causa estranheza, aos titulares da impugnante, o fato de lhes parecer que a Prefeitura municipal de Caicó/RN já utiliza o sistema ePublica, fornecido pela empresa Sistema Integrado Aplicado ao Setor Público LTDA, com nome de fantasia SIASP, inscrita no CNPJ nº. 18.603.971/0001-91 e que já presta serviços em algumas administrações públicas, inclusive, que a contrataram segundo a mesma forma de adjudicação cobrada no edital de Caicó/RN.

(...)

3.40. Em comum, também, é o número de participantes presentes e disputando àqueles procedimentos licitatórios. EM TODOS ELES APENAS A EMPRESA VENCEDORA PARTICIPU DOS CERTAMES, que tiveram como forma de ADJUDICAÇÃO POR LOTE.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

O art. 18 do Decreto 5.450/2005 dispõe que “até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica”.

O professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Livro Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico, faz a seguinte explanação acerca da contagem do prazo para apresentação de impugnação e exemplifica:

“A contagem do prazo para impugnação se faz com a observância da regra geral do art. 110 da Lei 8.666/93, tendo por termo inicial a data estabelecida para o dia da apresentação da proposta.

De saída, notam-se preenchidos os requisitos autorizadores do recebimento do recurso.

Já em relação ao mérito, destaca-se o seguinte:

A impugnante colacionou jurisprudência, a exemplo do Acórdão 6.463/2011, no intuito de sobrestar ou retificar, os termos do edital, no entanto, ali prevê a impossibilidade quanto a ineficácia da adjudicação por lote, bem como a possibilidade de está direcionado para uma única empresa.

Ademais, verifica-se que a contratação de sistemas integrados tem sido, de fato, tendência no mercado, haja vista permitir uma melhor gestão dos recursos públicos, evitando incompatibilidades, superposições, permitindo maior facilidade de operação.

Sob essa perspectiva, a aglutinação de sistemas em lote único, conjugada à adoção de julgamento pelo menor preço global, não se revela fator impeditivo à competitividade desejada entre todos os fornecedores, aptos a prestar o serviço de forma integrada.

No entanto, a modalidade de Cessão de Direito de Uso (CDU) de Software integrados e confere à Administrada certa segurança e

longevidade em soluções de TI, representando, pelo menos em tese, ao longo do tempo, economia de recursos públicos, dada a limitação de Processos de migração e treinamento de usuários, bem como de eficiência, ante a contínua utilização e aprimoramento dos softwares cedidos.

Dada à adoção da modalidade CDU, inconcebível a realização de certame em que se avalie e contrate partes fracionadas dos sistemas de gestão pública com integração futura, sujeitando a Administração ao risco de insucesso em tal tarefa, portanto temerária à eficácia do objetivo da contratação.

Evidentemente, não se trata de padronização por esta ou aquela tecnologia, mas tão somente a eleição de solução completa, contendo sistemas capazes de atender a todas as finalidades previstas no edital. Daí porque resta afastada a opção de parcelamento da licitação pública, nos termos do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/93, pois a admissão de sistemas não integrados, em que tal tarefa fosse transferida à fase posterior ao certame, importaria em prejuízo à Administração Pública, sujeitando esta aos possíveis fracassos ou atrasos da necessária integração.

Nesse contexto, reforça-se o princípio da competitividade insculpido no art. 3º, § 1º, I da Lei de Licitações e Contratos, permitindo a participação de licitante que disponha de autorização para sublicenciar software de terceiros que já operem em sintonia, sem sujeitar a Administração ao risco da contratação de sistemas incapazes de serem integrados, ou cujo processo retarde a entrega definitiva do objeto do certame.

No entanto, o que se verifica no Edital de convocação é a falta de justificativa quanto a necessidade de que a licitação seja por preço global, ou seja, não vislumbro qualquer amparo técnico, científico ou legal, sequer foram trazidos elementos técnicos aptos a ensejar a continuidade, salvo melhor juízo, do certame.

Salutar o reenvio para a equipe técnica, quanto a real necessidade de contratação nos moldes atuais. Tais afirmações, em termos conceituais, pareceriam bastante razoáveis se o presente rito processual permitisse inferir sobre as vantagens comparativas asseguradas à Administração a partir do uso de tecnologias alternativas, sem prejuízo da competição e do tratamento isonômico dos candidatos no processo de escolha da fornecedora.

Destarte, a Constituição da República é expressa em seu artigo 37, inciso XXI, que assim determina:

“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:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (g. n.).

Por oportuno, importante destacar o disposto no artigo 15, inciso IV da Lei Federal 8.666/1993 – Lei de Licitações:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; (g. n.).

No mesmo sentido, o egrégio Tribunal de Contas da União possui entendimento firmado sobre o tema, veja-se:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços,

compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.” Súmula 247. (grifo nosso).

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 15, IV, E ART. 23, § 1º, DA LEI 8.666/1993. EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS AO CARÁTER COMPETITIVO DA LICITAÇÃO. NULIDADE DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.

É obrigatória, nas licitações cujo objeto seja divisível, a adjudicação por item e não por preço global, de forma a permitir uma maior participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para o fornecimento da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas. (Acórdão 122/2014-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER | Sessão: 29/01/2014). (g. n.)

Por oportuno, necessário traçar considerações sobre a Lei Federal 13.655/2018, a qual dispõe sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação das normas de Direito Público, conforme disposto, especificamente nos artigos 20 a 22:

Art. 20. Nas esferas administrativas, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (g.n.)

Administração Pública não pode decidir com base em valores abstratos, sem a consideração das consequências práticas desta decisão. Em outras palavras, são vedadas motivações decisórias sem prévia análise de fatos e, principalmente, dos impactos gerados por esta.

Em que pese as considerações da empresa, primeiro sob o aspecto quanto a necessidade de fracionar o item, visando a ampliar a competitividade e, segundo, pela possibilidade de direcionamento do objeto licitado, verificamos que se tratar de ato discricionário do setor competente e necessidade de uma maior justificativa quanto a continuidade do certame, neste sentido, adequando ao que preconiza a Lei Federal 13.655/2018.

### **III – DECISÃO**

Por todo exposto, diante da fundamentação supra exarada, há que se eliminarem todas as limitações à competição de possíveis licitantes.

Portanto, em conformidade com a legislação aplicável e entendimento jurisprudencial já demonstrado, na qual acatamos a impugnação, suspensão conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte – FEMURN do dia 21 de fevereiro de 2019, ao tempo em que retificamos o termo de referência elaborado pela secretaria solicitante, e posteriormente republicamos o aviso de licitação e edital retificado:

Publique-se.

Caicó/ RN, 08 de fevereiro de 2019.

**ROBERTH BATISTA DE MEDEIROS**

Presidente da CPL

**Publicado por:**

Roberth Batista de Medeiros

**Código Identificador:**6F857DEF

---

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte no dia 11/03/2019. Edição 1973  
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:  
<http://www.diariomunicipal.com.br/femurn/>