

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE MURIAÉ/MG.**

**Ref.: Pregão Eletrônico nº 73/2024**

**IDS DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE E ASSESSORIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 05.982.200/0001-00, com sede na cidade de Pato Branco, Estado do Paraná, na Avenida Brasil, nº 922, Sala 01, representada por seu Administrador, Sr. Antonio Espírito Santo, CPF/MF nº 229.076.038-25, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fundamento nas disposições do art. 164, da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 73/2024**, pelas razões de fato e de direito elencadas a seguir.

### **I - DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO**

A presente Impugnação é plenamente tempestiva, uma vez que o prazo estabelecido é de até 03 (três) dias úteis anteriores à data fixada para a data de abertura do certame conforme o art. 164, da Lei nº 14.133/2021, e o item 22 do Edital.

### **II - DOS FATOS**

Trata-se de procedimento licitatório exclusivo à participação de microempresas e empresas de pequeno porte destinado ao *“registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em softwares nativos de plataforma web para fornecimento de sistema de gestão pública integrada, no modo locação de licenças de uso de programas, sem limite de usuários. Inclui ainda serviços complementares necessários ao funcionamento de tais sistemas, como migração de dados, implantação, parametrizações e configurações, treinamento de usuários, suporte técnico, manutenção corretiva, legal e evolutiva, bem como hospedagem da solução em data center e todas as demais condições constantes nos Anexos II, III e IV deste Termo”*.

Ao analisar os termos do Edital, a Impugnante deparou-se com irregularidades que maculam a validade do certame, visto que impedirá ao Município a seleção da proposta mais vantajosa. Nesse sentido, e com o objetivo de garantir a legalidade do procedimento licitatório, a impugnante pleiteia a retificação instrumento convocatório pelas razões que passa a expor.

### **III - DO PARCELAMENTO DO OBJETO DE NATUREZA DIVISÍVEL**

O Tribunal de Contas da União, 2012, p. 101-106, aduz que:

*O parcelamento consiste em dividir a solução em itens ou os itens em lotes, em que cada parte será um objeto de licitação autônomo, a ser, portanto, licitado ou adjudicado separadamente.*

Apesar de sua natureza divisível e da possibilidade de separação dos serviços em grupos distintos, esta municipalidade deixou de parcelar o objeto licitado, restringindo, assim, de forma indevida, o caráter competitivo do certame.

Instar salientar que a maximização do número de licitantes está relacionada com a aderência do objeto à conformação do mercado fornecedor dos produtos ou serviços. Assim, a opção de não parcelar o objeto através do presente feito contraria a lógica de organização das prestadoras de serviços e revela-se potencialmente antieconômica.

A expectativa é possibilitar a participação de maior número de licitantes que não teriam capacidade ou condições de atender aos requisitos de habilitação para disputar a totalidade do objeto, mas que podem fazê-lo com relação a frações da prestação.

Supõe-se que a ampliação da disputa levará os participantes a apresentarem propostas mais vantajosas, resultando na redução do valor global a ser desembolsado pela Administração e evitando a concentração de mercado. Lei 14.133/2021, art. 40, § 2º, inciso III, e art. 47, § 1º, inciso III.

No caso em tela está previsto a prestação de serviços de cessão do direito de uso de sistemas de gestão pública de diversas áreas que compõem a administração, assim, considerando o nível de complexidade, é certamente possível identificar, no mercado, várias empresas que atuam em apenas em uma dessas áreas ou seja especialista em apenas uma ou mais áreas.

Neste prisma o Tribunal de Contas da União (TCU) firma entendimento de que o parcelamento de objeto de natureza divisível, assim como ocorre no presente caso, é, em via regra, obrigatório. A Administração deverá instituir processo licitatório por itens/lotos num único procedimento, ou em procedimentos licitatórios distintos, se for o caso, a fim de ampliar o caráter competitivo do certame.

*\*Súmula nº 247/2004 do TCU*

*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.*

#### **IV – DO SIAFIC COMO FORTE JUSTIFICATIVA PARA LICITAÇÃO JULGAMENTO GLOBAL**

Outro aspecto que carece atenção e que merece reforma é o simples embasamento do edital e termo de referência sobre o prisma do Decreto Federal nº 10.540, de 05 de novembro de 2020, que instituiu o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle – SIAFIC com o objetivo de assegurar a transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos.

Como se depreende do Edital e Termo de Referência fica nítida o embasamento errôneo do SIAFIC:

Do Edital:

1.4 A Licitação é compartilhada, tendo a Prefeitura Municipal de Muriaé como órgão gerenciador e a Câmara Municipal, a FUNDARTE, O DEMSUR e o MURIAEPREV como participantes, visando atender o Decreto 10.540/2020 – SIAFIC.

16.10 A Licitação é compartilhada, tendo a Prefeitura Municipal de Muriaé como órgão gerenciador e a Câmara Municipal, a FUNDARTE, O DEMSUR e o MURIAEPREV como participantes, visando atender o Decreto 10.540/2020 – SIAFIC.

Do Termo de Referência:

2.9 A licitação será realizada em um único lote para o Sistema Único e Integrado em atenção ao SIAFIC, contendo todos os módulos necessários para fins de melhor integridade e confiabilidade das informações alimentadas no sistema.

Relação dos serviços a serem prestados, quantidade e valor:

74	1	SERV	UNIFICAÇÃO DE BASES PARA ATENDIMENTO DO DECRETO 10540-2020 - SIAFIC	20.000,0000	20.000,00
----	---	------	---	-------------	-----------

3.9 A Licitação é compartilhada, tendo a Prefeitura Municipal de Muriaé como órgão gerenciador e a Câmara Municipal, a FUNDARTE, O DEMSUR e o MURIAEPREV como participantes, conforme estabelece o Decreto 10.540/2020 – SIAFIC.

3.118. A empresa deve disponibilizar rotinas de importação de dados da câmara municipal, autarquias e qualquer outra administração indireta, através das remessas desses órgãos ao Tribunal de Contas de Minas Gerais (SICOM AM, SICOM balancete ou os que vierem a substituí-los), de forma a evitar que a consolidação das contas dos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e de controle sejam feitas de forma manual, na situação em que, por ventura, o SIAFIC não tenha sido implantado com o uso da base de dados única, atualizados;

3.223. A empresa deve disponibilizar rotinas de importação de dados da câmara municipal, autarquias e qualquer outra administração indireta, através das remessas desses órgãos ao Tribunal de Contas de Minas Gerais (SICOM AM, SICOM balancete ou os que vierem a substituí-los), de forma a evitar que a consolidação das contas dos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e de controle sejam feitas de forma manual, na situação em que, por ventura, o SIAFIC não tenha sido implantado com o uso da base de dados única;

Ora, o presente decreto tem por finalidade *que todos que utilizem os recursos públicos dentro de cada esfera da Federação sigam as mesmas regras e falem a mesma língua na hora de registrar os atos e fatos da administração* **orçamentária, financeira e patrimonial**.

Além da literalidade expressa quanto ao que se tem de comunicar, o presente Decreto escore de forma clara e cristalina sobre os sistemas único e integrantes:

Art. 1º **A transparência da gestão fiscal** de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado **de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle** - SIAFIC, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

§ 6º O SIAFIC será único para cada ente federativo e **permitirá a integração com outros sistemas estruturantes**, conforme o disposto nos incisos I e II do caput do art. 2º, vedada a existência de mais de um SIAFIC no mesmo ente federativo, mesmo que estes permitam a comunicação, entre si, por intermédio de transmissão de dados.

Art. 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I - **sistema único** - sistema informatizado cuja base de dados é compartilhada entre os seus usuários, observadas as normas e os procedimentos de acesso, e que permite a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada, nos termos do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

XIX - **sistema estruturante** - sistema com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competên-

cia, o controle ou a auditoria das ações do Estado, além de outras atividades auxiliares, comum a dois ou mais órgãos da administração pública e que necessite de coordenação central;

O aludido Decreto exige comumente a necessidade da gestão das informações de ordem contábeis, objetivando a qualidade das informações prestadas pelos entes federativos, assim, em momento algum, obriga ou exige que todos os sistemas necessários a boa execução dos processos das diversas secretárias do município seja de uma mesma empresa ou de um único sistema.

Pelo contrário, deixa expresso que os demais sistemas que contribuem para o bom andamento da organização municipal (sistema estruturante) podem coexistir nos termos do decreto, isto, dada a imensa complexidade e especialização nas temáticas como a da saúde, educação, tributação, hospitalar, previdenciária entre outras que existem nos municípios.

No caderno de perguntas e respostas do SICONF - GRUPO TÉCNICO Nº 3 DO ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE TESOURO NACIONAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS, REPRESENTADOS PELO IRB E ATRICON - 3ª edição 10 de maio de 2021, aduz de forma objetiva a questão:

14. Os municípios poderão contratar um único sistema de gestão para autarquia, legislativo e executivo?

O SIAFIC é um sistema de execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle e não necessariamente de gestão. Ele deve permitir a integração com outros sistemas estruturantes.

Salvaguardadas as disposições do Decreto, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, direciona e posiciona a respeito dessa temática em seu informativo de Jurisprudência nº 224:

**Não há obrigatoriedade da contratação da mesma empresa responsável pela manutenção e gerenciamento do sistema único de execução orçamentária e financeira por parte das demais entidades não integrantes do Poder Executivo**

Versam os autos sobre Consulta formulada por Dirigente de Instituto de Previdência Municipal, nos seguintes termos:

1 - O art. 48, §6º da Lei Complementar n. 101/2000 que dispõe que os órgãos do ente federativo devem utilizar sistema único de execução

orçamentária e financeira, quer dizer, um único software para todos os entes? (sic)

2 - Quando a norma em comento dispõe que o Poder Executivo de cada uma das unidades federativas é que "deverá manter e gerenciar o referido sistema", pode ser compreendido como a contratação da mesma empresa para os demais órgãos do ente federativo, a cargo do Poder Executivo? (sic)

3 - Caso o Poder Executivo já tenha efetivado contratação de sistema de execução orçamentária e financeira sem abranger os demais órgãos daquele mesmo ente federativo, esses podem fazer a contratação da mesma empresa para atender a LRF, com a dispensa do respectivo processo licitatório? (sic)

4 - O termo "resguardada a autonomia", que consta no dispositivo legal ora mencionado diz respeito à responsabilidade da inclusão de dados por cada ente ou à liberalidade de escolha do software de dados?

Na preliminar, o Tribunal Pleno conheceu, parcialmente, da Consulta, nos termos do voto do Relator, Conselheiro José Alves Viana.

No que tange ao primeiro questionamento, o Relator, com espeque no disposto no art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000, destacou que a transparência da gestão fiscal é assegurada pela divulgação dos planos, orçamentos, prestações de contas e o respectivo parecer prévio, sendo obrigatória, também, a publicidade das demonstrações contábeis específicas, chamados de Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), de periodicidade bimestral, e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de periodicidade de elaboração e publicidade quadrimestral ou semestral (artigos 52 a 55).

Ademais, o § 1º do art. 48 da LC n. 101/2000 preceitua que a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos e servirá para a avaliação das metas fiscais. Tem-se, assim, que a publicidade deve ser a regra utilizada pelos agentes públicos, devendo alcançar o maior número de entidades e

indivíduos. Para tanto, as informações devem possuir o maior alcance possível, de modo a atender a todos.

Em seguida, a relatoria esclareceu que o § 6º do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe acerca da obrigatoriedade de todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 do mesmo diploma legal, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos do ente da Federação, utilizarem, obrigatoriamente, sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, os quais serão mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, não havendo em sua redação qualquer menção atinente à obrigatoriedade de utilização do aludido sistema mediante um único software para o seu atendimento.

Sendo assim, o Relator asseverou que o legislador não quis se referir a software único, tendo assinalado que, em outros dispositivos da LC n. 101/2000, quando se utiliza o termo “sistema”, a exemplo daquele a se refere o art. 48, § 6º, da mesma Lei, este pode ser compreendido por um conjunto de métodos e critérios que devem ser adotados pelos órgãos públicos.

Feitas essas considerações, o Relator concluiu que o disposto no art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000 não se refere a software único, mas tão somente à obrigatoriedade, por parte dos órgãos dos entes federativos descritos no art. 20 da mesma lei, de utilizarem sistema único de execução orçamentária e financeira, visando assegurar transparência da gestão fiscal conforme disposto em seu caput.

Em relação ao segundo questionamento, o Conselheiro José Alves Viana registrou que a contratação de sistemas de informação e softwares requer do seu responsável minucioso estudo, com o planejamento das atividades/rotinas por meio da definição de critérios objetivos, respeitadas as características específicas que lhes são inerentes, em face da finalidade para a qual foram constituídos, cabendo aos órgãos e entidades definirem, observadas as suas peculiaridades, quais as exigências a serem atendidas pelos respectivos prestadores desses serviços.

Ressaltou, ainda, que os sistemas de informática e os softwares serão obtidos por meio de licitação, ou aquisição, ou cessão de uso, devendo



estar adequados às leis, às normas contábeis do Conselho Federal de Contabilidade e aos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, assim como às exigências e padrões estabelecidos por esta Corte de Contas.

Em relação à expressão “deverá manter e gerenciar o referido sistema”, o Relator salientou que esta não deve ser entendida necessariamente como a contratação da mesma empresa para os demais órgãos do ente federativo, em face dos princípios da autonomia, da economicidade e da obrigatoriedade de licitação.

Desse modo, não há obrigatoriedade da contratação da mesma empresa responsável pela manutenção e gerenciamento do sistema único de execução orçamentária e financeira por parte das demais entidades não integrantes do Poder Executivo, visto inexistir tal exigência no art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000, bem como dadas as peculiaridades de cada ente, além da observância aos princípios da licitação, da economicidade e da autonomia imposta a todos esses entes para a contratação em comento.

No que concerne à indagação formulada no item 4, a relatoria salientou que a extensão do significado de autonomia está condicionada e dependerá do órgão público ou pessoa jurídica da Administração Indireta de que se trata.

Sendo assim, o Relator asseverou que o termo “resguardada a autonomia” se insere no contexto da contratação dos serviços prestados pelas empresas responsáveis pelos sistemas de informação e softwares, os quais serão mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, tendo colacionado excerto da Consulta n. 20/2018-1, relatada pela Conselheira Substituta Márcia Jaccoud Freitas, do TCE/ES.

Em seguida, a relatoria concluiu que o disposto no art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000 deixa claro que a intenção do legislador foi estabelecer que todos os Poderes e órgãos, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos do ente da Federação, a que se refere o art. 20 da mesma lei, devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada autonomia.

Tecidas tais considerações, o Relator, Conselheiro José Alves Viana, votou pela fixação de prejulgamento de tese, com caráter normativo, nos seguintes termos:

1 - O disposto no art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000 refere-se à obrigatoriedade dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 da mesma lei utilizarem sistema único de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada sua autonomia, não havendo exigência legal em relação à utilização do mesmo software por todos os entes;

2 - Não há obrigatoriedade da contratação da mesma empresa responsável pela manutenção e gerenciamento do sistema único de execução orçamentária e financeira por parte das demais entidades não integrantes do Poder Executivo, conforme disposto no art. 48, § 6º, visto inexistir tal exigência nessa norma legal, bem como dadas as peculiaridades de cada ente, além da observância aos princípios da licitação, da economicidade e da autonomia imposta a todos esses entes para a contratação em comento;

3 - O art. 48, § 6º, da LC n. 101/2000 torna obrigatória por parte de todos os Poderes e órgãos, incluídos autarquias, fundações públicas, empresas estatais dependentes e fundos do ente da Federação, a que se refere o art. 20 da mesma lei, a utilização dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia, descabendo interpretação diversa, seja em relação “à responsabilidade da inclusão de dados” ou mesmo a “liberalidade de escolha do software por parte dos entes” consoante questionamento da interessada.

Nesse contexto, o Tribunal Pleno aprovou, por maioria, o voto do Relator, restando vencido, em parte, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, na preliminar e no mérito, quando votou pela complementação do item 3 do voto do Relator.

[Processo n. 1077222 – Consulta. Rel. Cons. José Alves Viana, deliberada em 3.2.2021]

Dados os esclarecimentos sobre o tema SIAFIC e abarcado pelo TCE/MG, não há motivação para que a licitação ocorra por julgamento global, mais sim em lotes, levando em consideração as especificidades técnicas de cada grande área que compõe o complexo organismo municipal.

## **V – DOS SISTEMAS DA SAÚDE, EDUCAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL MUNICIPAL**

São sistemas específicos, considerados sistemas estruturantes pelo Decreto Lei (SIAFIC), voltados para informatizar atividades fins, não exigem nenhum tipo de integração como os demais sistemas (SIAFIC) e, portanto, poderiam ser licitados em lote específico e, aí sim nesse lote, exigir a integração somente entre os três.

Ao colocar todos os sistemas informatizados em um único lote, o Município está correndo o risco de contratar uma empresa que possua expertise nos sistemas informatizados exigidos pelo SIAFIC, mas não possua a mesma expertise nestes três sistemas que são voltados para a informatização das atividades operacionais da Saúde, Educação e Assistência Social, já que a parte financeira, orçamentária, patrimonial e contábil delas ficará por conta do SIAFIC.

Assim como nossa empresa, existem outras no mercado que são especialistas e focadas nesses três sistemas informatizados que são voltados para a qualidade de vida do cidadão, mas não disponibilizam os demais sistemas licitados.

Portanto, esse Edital ao relacionar dezenas de sistemas para áreas totalmente diferentes do Município e julgar pelo menor preço global em lote único está ferindo o princípio legal abaixo descrito.

## **VI – DO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE**

O princípio de competitividade tem por objetivo garantir que as melhores condições sejam ofertadas para a Administração Pública. Assim, a competitividade deve buscar estimular a participação de um número significativo de empresas interessadas, proporcionando preços justos e condições adequadas para o órgão público contratante.

Nesta esteira, através da competição, as empresas licitantes são estimuladas a apresentar suas melhores propostas, tanto em termos de valores quanto de qualidade, objetivando sobressair aos concorrentes.

Tal princípio contribui para a economia do erário públicos e para a obtenção de serviços de boa qualidade.

A Lei de Licitações 14.133/21, em seu art. 5º. remete a vários princípios que serão levados em consideração no bojo editalício:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).”

Outrossim, o art. 9º, da Lei nº 14.133/2021, prevê que:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;

b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;

c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

A inobservância de algum desses dispositivos na elaboração do processo licitatório ou durante a fase externa, gera a nulidade do certame, razão pela qual a retificação do Edital é medida que se impõe.

## VII - DO PEDIDO

Em face do exposto, requer-se que a presente IMPUGNAÇÃO seja julgada procedente, com a suspensão do Pregão Eletrônico nº 073/2024, para que o Edital seja retificado, adotando-se como critério de julgamento o **menor por lote**, nos termos da fundamentação.

Nestes termos, pede deferimento.

Pato Branco, 25 de novembro de 2024.

IDS DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE E ASSESSORIA LTDA.  
Antonio Espírito Santo  
Administrador