

A

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA

Superintendência de Compras e Licitações

IMPUGNAÇÃO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 14/2025

pregao@santamaria.rs.gov.br

ABEMO - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE MONITORAMENTO DE INFORMAÇÃO, inscrita no CNPJ n.02.372.645/0001-8, vem tempestivamente, oferecer **Impugnação** ao Edital supra citado aduzindo para tanto o que se segue.

I - DA SÍNTESE DOS FATOS

A **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA** está promovendo Pregão Eletrônico para a contratação de serviço especializado de clipping.

Entretanto, as condicionantes constantes do Edital não observam as ordens legais e levam seus participantes à insegurança na apresentação das Propostas.

II - DA LEGITIMIDADE DA ABEMO

Antes de apresentar as razões pelas quais considera que o Edital do certame em apreço está a merecer reforma, que se faz mister informar que a ABEMO é uma Associação de classe criada em 1998 com objetivo de congregar as empresas e profissionais que atuam nas áreas de “clipping” impresso, televisivo e radiofônico, realizando relatórios de avaliação crítica e analítica, fornecendo ao mercado em geral informações de interesses específicos.

A atuação da Associação abrange todos os Estados da Federação. Nos termos da Constituição Federal a ABEMO representa seus sócios e, em nome deles, defende a livre concorrência, o respeito às regras de mercado e o direito de todos ao livre exercício profissional.

Assim sendo, agindo na defesa dos interesses de seus associados, oferece a presente impugnação dentro do prazo legal.

Logo, diante da expressa previsão legal do cabimento de Impugnação ao Edital no prazo de até dois dias úteis da data de abertura da sessão pública, a ABEMO se utiliza de tal prerrogativa, tendo em vista considerar que as solicitações da SEGOV ES contrariam as Lei Licitatórias.

Intenta a ABEMO, atacar o instrumento impugnatório, com vistas a resguardar o procedimento licitatório de anulação, por conta de vícios presentes no mesmo.

III - DO OBJETO DA LICITAÇÃO

O objeto do certame licitatório em análise, é a contratação de serviço de monitoramento de notícias sobre a prefeitura de santa maria, veiculadas nas mídias impressa (jornal e revista), eletrônica (rádio e televisão), digital (sites, blogs e portais da internet), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

O item 6 do Termo de Referência afirma que a lista de veículos a serem monitorados poderá ser alterada durante a vigência do contrato, com acréscimos ou decréscimos

Relevante destacar que a Prefeitura Municipal de Santa Maria inicialmente no item 8.5.1 do Edital, exigia das licitantes, a propriedade sobre o software como condição de habilitação técnica (grifamos):

“Certificado de Registro de Programa de Computador, fornecido pela Diretoria de Patentes do Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI), em conformidade com o parágrafo 2º, Artigo 2º, da Lei 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, **garantindo a propriedade do software utilizado para gestão do clipping** objeto deste edital, contendo a Data de Criação, o Titular vinculado à Licitante vencedora, o Tipo de Linguagem da Construção do Software, Campo de Aplicação e Tipo de Programa”.

Entretanto, após Impugnação apresentada pela empresa CONECT INTELIGÊNCIA LTDA, acolheu o pedido parcialmente para alterar a exigência contida no item 8.5.1. para inserir a possibilidade de usar Contrato de Licenciamento (destacamos):

“ 8.5.1 Certificado de Registro de Programa de Computador, fornecido pela Diretoria de Patentes do Instituto Nacional da Propriedade Intelectual (INPI), em conformidade com o parágrafo 2º, Artigo 2º, da Lei 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, garantindo a propriedade do software utilizado para gestão do clipping objeto deste edital, contendo a Data de Criação, o Titular vinculado à

Licitante vencedora, o Tipo de Linguagem da Construção do Software, Campo de Aplicação e Tipo de Programa **ou contrato de licenciamento que comprove o direito da licitante de utilizar o software na execução dos serviços**".

Esta alteração de condição técnica anteriormente posta, poderá vir a acarretar prejuízos dos mais variados na entrega do objeto da licitação, principalmente nas assertividades dos conteúdos clipados, os quais são a base da política pública, priorizando iniciativas, antecipando e evitando problemas, ao gerir as informações e avaliar o impacto das ações de governo.

A propriedade sobre software a ser utilizado mostra-se muito diferente da simples licença de uso, não refletindo a essência do pedido anterior contido corretamente no Edital. A diferença entre a propriedade e o direito de uso é fator diferencial na titularidade do exercício de poder sobre o código fonte e faz toda a diferença quando da prestação dos serviços à Prefeitura Municipal de Santa Maria.

IV - DAS RAZÕES QUANTO À PROPRIEDADE DO SOFTWARE

O registro de software no Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI serve para garantir uma maior segurança jurídica ao seu detentor em caso de comprovação da autoria ou titularidade do programa, e tem como por objetivo fazer cumprir as legislações especiais que regem a temática, além de conferir à Administração Pública a segurança jurídica de estar contratando uma empresa com real capacidade de cumprimento do objeto da licitação.

Esse foi o entendimento basilar do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência (destacamos):

4 - CONDIÇÕES GERAIS

4.1 A empresa vencedora deve atender as seguintes necessidades: 4.1.1 Gravar o sinal via antena/cabo das emissoras de rádio e televisão;

4.1.2 Comprovar propriedade do software utilizado para gestão do Clipping.

4.1.3 Será exigido dos licitantes que apresentem junto com os DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO o Certificado de Registro de Programa de Computador, fornecido pela Diretoria de Patentes do Instituto Nacional da

Propriedade Intelectual (INPI), em conformidade com o parágrafo 2º, Artigo 2º, da Lei 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, garantindo a propriedade do software utilizado para gestão do clipping objeto deste edital, contendo a Data de Criação, o Titular vinculado à Licitante vencedora, o Tipo de Linguagem da Construção do Software, Campo de Aplicação e Tipo de Programa”.

A exigência relativa à propriedade tem razão de ser. Somente a propriedade do software concede ao seu titular o direito de alterar o mesmo, ou até de por fim a sua continuidade.

A propriedade do software visa resguardar o interesse básico da licitação, que é a plena continuidade dos serviços em conformidade com o pedido no objeto. Além do que se mostra como aspecto essencial para a consecução do objeto licitatório.

Tal entendimento foi reforçado pela Prefeitura Municipal de Salvador, quando de análise de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico SEMGE N.º 155/2021, cuja parte da decisão a favor da propriedade do software a ser utilizado nos trabalhos transcrevemos abaixo (destacamos):

“No caso concreto, o serviço de clipagem a ser contratado possui grande quantidade de veículos de imprensa a serem monitorados, **o que demanda a realização por meio de software**. Ocorre que, a única maneira de garantir que o referido software esteja sendo legalmente utilizado, sem qualquer violação a direitos autorais, **é por meio da exigência do registro de INPI**.

Isto porque a **apresentação do registro de software, no INPI, garante que o licitante é proprietário do software a ser utilizado, trazendo, assim, segurança jurídica ao Ente da Administração Pública** contratante.

Nesse sentido, o artigo 2º, §2º/Lei 9.609 de 1998, garante a propriedade do software utilizado para gestão do objeto pesquisado e a permanente execução dos serviços exigidos no objeto deste edital, por meio do registro do INPI.

Assim, **a obrigação do registro**, estipulada pela Administração Pública Municipal, objetiva resguardar seus interesses, **evitando que eventuais condutas ilegais de empresas contratadas possam colocar em risco a continuidade do serviço público”**.

A propriedade concede a seu titular a plena fruição e poder sobre o código fonte, podendo alterá-lo quando necessário, fato que não ocorre em face de possível licenciado.

No caso em tela, a alteração do item 8.5.1 do Edital coloca em risco toda a prestação de serviços objeto da licitação, ao possibilitar o uso de Contrato de Licenciamento do software que será um dos pilares da contratação, abrindo margem para a SUBCONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS, ato vedado pelo próprio objeto do Edital (destacamos):

“1.DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a contratação de serviço de monitoramento de notícias sobre a prefeitura de santa maria, veiculadas nas mídias impressa (jornal e revista), eletrônica (rádio e televisão), digital (sites, blogs e portais da internet), conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

1.2. A licitação será realizada em um único item, conforme tabela constante neste Edital.

1.3. Não é permitida a subcontratação do objeto”.

Ora, a prestação dos serviços objeto do Edital, tem suas regras e requisitos, os quais devem ser cumpridos do início ao fim do Contrato, não podendo a Administração vir a sofrer alterações ou mesmo paralisações causadas por terceiros. Tais alterações ou paralisações podem ser minimizadas com a exigência basilar constante do ETP e do TR que deram origem ao Edital, ou sela a plena propriedade do software registro junto ao INPI pela prestadora dos serviços de clipping.

Trata-se de um dos requisitos essenciais para garantir a aplicação do princípio da eficiência na prestação dos serviços pretendidos pela Prefeitura de Santa Maria.

A exigência inicial levou em conta o avanço das tecnologias digitais, elevou a propriedade de software como um dos principais ativos das empresas de clipping, afinal, o software é a base para toda a prestação dos serviços objeto do Edital.

Nesse mesmo sentido, cabe ressaltar que a propriedade de software se tornou uma questão cada vez mais complexa e multidisciplinar, nem sempre limitada ao contrato de licenciamento entre as Partes, o que pode vir a retardar, prejudicar ou mesmo inviabilizar a prestação dos serviços objeto deste Edital.

Como exemplo, caso a vencedora possua apenas o Contrato de Licenciamento do software e no decorrer da prestação dos serviços,

o proprietário do software venha a alterar o mesmo? Como fica a Prefeitura de Santa Maria frente a essa relação de serviços terceirizada? Leve -se em conta que o proprietário nada tem a ver com o contrato advindo do presente Edital. Até que essa questão seja sanada, a Prefeitura ficará sem os serviços essenciais de informação.

E mais, como a Prefeitura de Santa Maria irá se posicionar frente à possibilidade das partes contratantes no Contrato de Licenciamento, alterarem as condições de uso, ou mesmo, rescindirem o Contrato? A Administração não pode se submeter a entraves ou condições de terceiros que possam vir a colocar em risco a prestação de serviços por ela contratados.

Pode-se afirmar que o princípio de segurança jurídica, ampara o ideal de que o cidadão deve ter a segurança para confiar nos atos e nas decisões públicas incidentes sobre os seus direitos e nas posições jurídicas emanadas do Estado, afastando-se a ideia de que estas possam ser modificadas por motivos circunstanciais entre terceiros.

Tendo em consideração a premissa de que em um ambiente inseguro, dotado de uma proteção deficiente dos direitos da Prefeitura, ou notabilizado por documentos imprecisos e sujeitos a ampla margem de controvérsias, a não exigência da propriedade do software e a possibilidade do contrato de licenciamento apenas, pode comprometer a fiel e almejada prestação dos serviços de clipping.

Frente aos riscos advindos de uma “terceirização” dos serviços, necessário repensar a forma como a Prefeitura de Santa Maria passou a entender propriedade sobre o software que se mostra como base para a prestação dos serviços por ela almejados nessa licitação.

V- DA NECESSIDADE DE REGITRO NO INPI

Ao se inserir a frase *"ou contrato de licenciamento que comprove o direito da licitante de utilizar o software na execução dos serviços."*, deve-se acrescentar a exigência do INPI do responsável pelo licenciamento. Senão fica fácil apresentar um licenciamento qualquer de alguém que sequer tem a propriedade do software que está licenciando.

Vejamos jurisprudência nesse sentido (destacamos):

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 25/2021 – DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA

IMPETRANTE. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL E PERDA DE OBJETO - REJEITADA - A HOMOLOGAÇÃO, A ADJUDICAÇÃO E/OU CONTRATO CELEBRADO NÃO TÊM O CONDÃO DE ENSEJAR O RECONHECIMENTO DA PERDA DO OBJETO - PRECEDENTES DO STJ (REsp 1643492/AM, Rel . Ministro HERMAN BENJAMIN, julgado em 14/03/2017; AgInt no RMS 52.178/ AM, Rel. Ministro OG FERNANDES, julgado em 20/04/2017). DECADÊNCIA - ALEGAÇÃO DE QUE A IMPETRANTE DEIXOU DE IMPUGNAR O EDITAL NO PRAZO HÁBIL DE “ATÉ O SEGUNDO DIA ÚTIL QUE ANTECEDER A ABERTURA DOS ENVELOPES”, NA FORMA DO ART . 41 DA LEI Nº 8.666/93 - REJEITADA - PRAZO QUE DIZ RESPEITO À IMPUGNAÇÃO NA VIA ADMINISTRATIVA, O QUE NÃO AFASTA A POSSIBILIDADE DA PARTE FAZER USO DA VIA JUDICIÁRIA. MÉRITO - ATO QUE DESCLASSIFICOU A IMPETRANTE DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 25/2021, O QUAL TINHA COMO OBJETO A CONTRATAÇÃO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS - DESCLASSIFICAÇÃO POR NÃO PREENCHER O ITEM 11.9 .2 DO EDITAL, O QUAL EXIGIA CERTIFICADO DE SOFTWARE EMITIDO PELO INPI (INSTITUTO NACIONAL DE PROPRIEDADE INDUSTRIAL) - NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO ESSENCIAL E EXPRESSAMENTE EXIGIDO PELO EDITAL - AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA - PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA VINCULAÇÃO AO EDITAL - ARTS. 3º, 41 E 55, XI, TODOS DA LEI FEDERAL 8.666/93 (LEI DE LICITAÇÕES), ASSIM COMO NOS ARTS. 5º E 92, II, DA LEI 14 .133/2021 - **EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO NO INPI QUE NÃO SE MOSTRA DESARRAZOADA, TENDO EM VISTA QUE TEM POR OBJETIVO A GARANTIA DE QUE O SOFTWARE UTILIZADO NÃO É DE PROPRIEDADE DE TERCEIRO, E SIM DA EMPRESA LICITANTE - EMPRESA CRIADORA DO SOFTWARE, A PRINCÍPIO, É AQUELE QUE DETÉM MAIOR CONHECIMENTO DO SISTEMA, DE MODO A PRESTAR ASSISTÊNCIA TÉCNICA ESPECIALIZADA DE FORMA MAIS EFICAZ** - DIREITO LÍQUIDO E CERTO INEXISTENTE. (Mandado de Segurança Cível Nº 202200100021 Nº único: 0000021-37.2022 .8.25.0000 - TRIBUNAL PLENO, Tribunal de Justiça de Sergipe - Relator (a): Ruy Pinheiro da Silva - Julgado em 26/05/2022) (TJ-SE - MSCIV: 00000213720228250000, Relator.: Ruy Pinheiro da Silva, Data de Julgamento: 26/05/2022, TRIBUNAL PLENO).

Assim, a se manter a alteração do item 4.1.2 do Edital, que seja incluída a obrigação de que o licenciante possua o devido registro do software no INPI, afim de garantir não só a propriedade, mas também, a Data de Criação, o Titular vinculado à Licitante vencedora, o Tipo de Linguagem da Construção do Software, Campo de Aplicação e Tipo de Programa,

indispensáveis à plena satisfação do objeto buscado pela Prefeitura de Santa Maria.

VI - DA DEVIDA ALTERAÇÃO DO EDITAL E CONSEQUENTE REPUBLICAÇÃO

Ao se alterar o objeto do Edital, que implique na alteração das Propostas a serem apresentadas, deverá a Administração publicar novamente o extrato editalício, concedendo novo prazo para reformulação das novas e adequadas Propostas, como determina a Lei 14.133/2021.

As modificações que devem ser introduzidas no Edital ora em comento, relativas ao retorno da exigência da propriedade do software, sem sombra de dúvida, afetam a formulação das propostas, portanto, se torna indispensável uma nova publicação no Diário Oficial do Estado e em jornal de grande circulação.

ANTONIO ROQUE CITADINI ao comentar o art. 21 da ora revogada Lei 8.666/93 aduz:

"Qualquer alteração substancial no edital de licitação traz, como consequência imediata, a exigência de nova publicação, de forma igual à publicidade originalmente efetuada, exceto quando as mudanças forem, inquestionavelmente, meras ratificações, sem acarretar qualquer alteração no conteúdo (prazo, objeto ou item relevante para a proposta do certame). Não efetuada nova publicação, comunicando as alterações substanciais no certame licitatório, o procedimento ficará todo comprometido, podendo ocorrer a nulidade dos atos praticados pelo órgão da Administração que o realizou." (Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas, 3ª ed., Max Limonad, 3ª ed., São Paulo, pg.159) .

Desde que iniciado o procedimento do certame, a alteração do Edital, com reflexo nas propostas já apresentadas, exige a divulgação pela mesma forma que se deu ao texto original, determinando-se a publicação (do Edital) pelo mesmo prazo inicialmente estabelecido.

A falta de nova publicação importa na nulidade do feito sem possibilidade de sua convalidação por afrontar princípios basilares do processo de licitação como da publicidade, isonomia da competitividade contidos no art. 3º e 21 da LLC, e no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal.

VII - DA DEVIDA MOTIVAÇÃO DO ATO

Caso seja mantido o entendimento quanto a aceitação de contrato de licenciamento, mister se motivar este requisito, pois estar-se-ia dirimindo um questionamento essencial à continuidade do certame.

Dar uma resposta adequada a um interesse juridicamente relevante passa por um processo de justificação legalmente permissível. Isso revela o caráter interativo ou complementar dos princípios que orientam o poder discricionário da autoridade.

Os princípios que orientam o exercício da discricção administrativa encerram limitações de duas ordens: legal ou estatutária e judicial. Construídas pelo legislador ou pelos tribunais, essas limitações comunicam um dever de justificar as decisões, um senso de adequação de motivos e um dever/poder de atuar quando necessário.

Para exercitar discricção adequadamente, diz outro princípio, deve-se dispensar adequada consideração ao mérito e aos fatos do caso individual, isto é, exige-se tratar os pontos-chave de maneira racional, desenvolvendo-se argumentos informados.

À administração também cabe estabelecer mecanismos de avaliação dos resultados. Isso permite detectar falhas e gera oportunidade de reparação. Avaliar resultados revela um comprometimento com o controle de qualidade da justiça administrativa.

Somente mediante a enunciação dos fundamentos de fato e de direito que ensejaram a prática do ato administrativo, poder-se-á verificar se a atuação estatal respeitou as condições impostas pelo povo para o exercício da atividade pública: cumprir a Constituição, observar as leis e promover o interesse público.

Por essas razões, é possível afirmar, com apoio na doutrina dominante, que a motivação dos atos administrativos configura exigência essencial ao Estado Democrático de Direito. De nada adiantaria a submissão da Administração Pública ao império da lei, se pudesse agir sem invocar os fundamentos fáticos e jurídicos de sua atuação, pois, nesse caso, não seria possível atestar a conformidade desta atuação com os parâmetros impostos pela ordem jurídica.

VIII - DOS PEDIDOS

Certos que a Prefeitura Municipal de Santa Maria, via do Agente de Contratação e de sua Assessoria, seguirá fielmente os seus valores éticos e legais, a ABEMO requer que seja acolhida a presente impugnação e julgada procedente para que:

- a) que seja alterado o item 8.5.1 do Edital, afim de que retorne à sua essência original, exigindo-se a prova da propriedade do software;
- b) que, a se manter a alteração do item 4.1.2 do Edital, que seja incluído a obrigação de que o licenciante possua o registro do software no INPI;
- c) que seja republicado o edital, com novo prazo de abertura;
- d) que se assim não entender, que apresente a motivação ensejadora da necessidade de se manter o desbalizamento e incerteza quanto à possibilidade de se apresentar apenas o Contrato de licenciamento do software que representa um dos pilares da contratação;
- e) que não sendo providos os pedidos anteriores, que seja este enviado à Autoridade Superior, para decisão administrativa final.

Nesses termos, pede deferimento.

Salvador/BA, 01 de abril de 2025.

LUIS CLAUDIO SANTOS
GARRIDO:1629762857
2

Assinado de forma digital por
LUIS CLAUDIO SANTOS
GARRIDO:16297628572
Dados: 2025.04.01 15:41:20 -03'00'

**ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE MONITORAMENTO DA
INFORMAÇÃO**
Luis Cláudio Garrido

Presidente