



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador **CARLOS VIANA**

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E INFORMÁTICA, sobre o Projeto de Lei nº 2.686, de 2019, do Deputado Lucas Redecker, que *acrescenta dispositivo à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a obrigatoriedade de inserir nas contratações que envolvam aquisição de equipamentos de informática as especificações técnicas dos programas de informática respectivos.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem, ao exame da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT), o Projeto de Lei (PL) nº 2.686, de 2019, de autoria do Deputado Lucas Redecker. Em síntese, a iniciativa busca acrescentar dispositivo à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para dispor sobre a obrigatoriedade de inserir nas contratações que envolvam aquisição de equipamentos de informática as respectivas licenças dos *softwares* instalados.

Na justificação da proposição, o autor explica que, apenas em 2018, o contrabando, a pirataria e a falsificação de produtos foram responsáveis pelo prejuízo estimado de cerca de R\$ 160 bilhões à economia nacional. E, embora o País tenha desde 1998 uma legislação específica para proteger a propriedade intelectual de programas de computador, têm sido verificadas diversas ocorrências de fornecimento de *software* “pirata” à administração pública.

Para solucionar a questão, o autor sugere o aprimoramento da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações Públicas), para exigir que conste, no edital, o detalhamento das especificações técnicas dos programas contidos nos equipamentos de informática adquiridos pelo poder público.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi examinada primeiramente pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT), onde recebeu parecer favorável pela aprovação, com a emenda que apresenta. Em seguida, o projeto foi submetido à análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), onde foi considerado jurídico, constitucional e vazado em boa técnica legislativa.

No texto encaminhado ao Senado Federal, o projeto consta de três artigos. O primeiro pretende acrescentar o § 1º-A ao art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, para tornar obrigatórias, nos termos do regulamento do Poder Executivo, as especificações e, no que couber, as respectivas licenças de programas de informática nas contratações cujos objetos incluam a aquisição de equipamentos de informática, que sejam suficientes para comprovar a procedência da origem e a autenticidade do produto.

O segundo artigo dispõe que a lei resultante da aprovação do projeto sob exame se aplicará às contratações cujos editais já tiverem sido publicados antes de sua entrada em vigor, desde que não tenha havido a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

Por fim, o projeto prevê que a lei a ser editada entrará em vigor na data de sua publicação.

Após receber a avaliação deste colegiado, o projeto seguirá para a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Conforme determina o Regimento Interno do Senado Federal, nos termos do seu art. 104-C, cumpre à CCT opinar acerca de proposições que versem sobre propriedade intelectual (inciso V), informática (inciso VI) e regulamentação, controle e questões éticas referentes a informática (inciso VIII). Em vista disso, verificamos que a proposição sob análise se encontra sob as competências regimentais deste colegiado.

No mérito, entendemos que a proposição é, de fato, louvável. De forma geral, os governos em todo o mundo têm investido maciçamente em tecnologias da informação, com objetivos de oferecer melhores serviços à população e aumentar a eficiência da aplicação de recursos pelo poder público.

Convém lembrar que este Congresso Nacional já deu expressiva contribuição à sociedade brasileira ao aprovar a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, a Lei de Governo Digital. Essa lei consolidou e impulsionou os esforços da administração pública, em todas as esferas federativas, para a implementação de estratégias de governo digital, ao definir princípios, objetivos e iniciativas para a transformação do governo por meio das tecnologias digitais.

Verificamos que as contratações de bens e serviços de informática corresponderam a uma parcela significativa do orçamento público nos últimos anos. Não obstante, vemos claramente que essa demanda tende a crescer ainda mais, para sustentar a execução dos variados instrumentos e aplicações de governo digital na complexa estrutura da administração pública brasileira, considerando a separação de Poderes e os diferentes níveis federativos.

Assim, não é difícil perceber que é necessário aprimorar as normas de licitação e contratação do poder público, sobretudo quando ainda se observam fragilidades, tal qual a grave violação da legislação de direito autoral com a aquisição de *software* não licenciado (ou “pirata”), que foi apontada pelo autor da proposição sob análise.

A contratação de bens e serviços de tecnologia da informação é assunto sensível na administração pública. Para orientar os agentes públicos em todo o Brasil nesse tipo de contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou, em 2012, o Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, que ainda hoje continua a ser uma referência sobre o tema.

Apoiado no inciso IX do art. 2º da Instrução Normativa nº 4/2010 da extinta Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), o documento conceitua solução de tecnologia da informação como o conjunto de bens e serviços de tecnologia da informação e automação que se integram para o alcance dos resultados pretendidos com a contratação, de modo a atender à necessidade que a desencadeou. Insta esclarecer que esse

conceito foi proposto inicialmente na instrução que posteriormente redundou no Acórdão nº 1.480/2007-TCU-Plenário.

De acordo com o guia, as contratações de tecnologia da informação devem ser planejadas no todo, o que é coerente com o conceito exposto. Entretanto, em regra, as contratações devem ser divididas em quantas parcelas quanto possível, desde que seja técnica e economicamente viável. Cada parcela ou parte da solução poderá corresponder ao objeto de uma licitação separada. Contudo, se a solução não for técnica e economicamente divisível, então o objeto da licitação coincidirá com a solução integral.

A título de ilustração, vejamos um exemplo corriqueiro de uma compra de equipamentos de informática. Nesse caso, alguns programas podem ser adquiridos separadamente, tais como os aplicativos de produtividade, se for demonstrado que é técnica e economicamente viável contratá-los à parte. Enquanto isso, outros programas podem obtidos em conjunto com os equipamentos, como parte de uma solução integrada, tal como o caso dos sistemas operacionais.

Em suma, o TCU sugere planejar a solução como um todo, mas também recomenda dividi-la em tantas parcelas quanto possível, para ampliar a competitividade nas contratações, desde que esta divisão seja técnica e economicamente viável.

A despeito de todo o cuidado da legislação e dos órgãos de controle no tratamento dessa matéria, a aquisição e o uso de programas de computador não licenciados continuam a gerar diversos prejuízos para os envolvidos.

Em primeiro lugar, citamos os danos causados ao titular dos direitos autorais do programa desenvolvido, que deixa de auferir os devidos benefícios sobre obra de sua criação intelectual. Sem os rendimentos esperados, as empresas de tecnologia da informação deixam de investir em melhorias e novos desenvolvimentos.

Já a administração pública, ao usar programa de computador de forma não autorizada, afronta a Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, podendo atrair, dessa maneira, as sanções previstas na própria lei.

Além disso, verificamos prejuízo à própria administração pública quando paga pela aquisição de bem ou serviço que, ao fim, não recebeu. Incorre ainda em riscos cibernéticos ao utilizar programa de computador não autorizado, que pode, inclusive, ter sido adulterado com fins maliciosos.

Por fim, faz-se necessário mencionar o prejuízo à concorrência entre os licitantes, uma vez que o fornecedor de programa de computador não licenciado obtém vantagem ilícita em relação a seus competidores.

Constatamos, portanto, que as preocupações endereçadas pelo projeto são atuais e relevantes. Segundo esses aspectos, concluímos que a proposta é altamente meritória. Contudo, julgamos imprescindível promover certos ajustes quanto ao texto normativo, pelas razões apontadas a seguir.

Em primeiro lugar, no que se refere à preocupação do autor da proposição quanto ao descaminho e à falsificação de produtos, entendemos que esses assuntos já recebem o devido tratamento na legislação nacional. Diversos órgãos federais, como a Polícia Federal, a Receita Federal, a Agência Nacional de Telecomunicações, vêm atuando sistematicamente para coibir a ocorrência desses crimes no território brasileiro.

Ademais, ocorre que, após a apresentação da proposta, sobreveio a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a nova Lei das Licitações e Contratos Administrativos. Ainda que a Lei nº 8.666, de 1993, continue vigente, sua revogação está prevista para 30 de dezembro deste ano. Portanto, para que a proposta tenha plena eficácia, é necessário modificar o projeto em tela para que promova alteração também na nova Lei das Licitações e Contratos Administrativos.

Quanto à técnica legislativa, avaliamos que a inserção do dispositivo como parágrafo do art. 40 da Lei nº 8.666, de 1993, que trata do edital, pode limitar sua aplicação tão somente às modalidades de licitação que exigem esse instrumento convocatório. Assim, a fim de ampliar a abrangência da norma pretendida a qualquer modalidade licitatória, entendemos mais apropriado acrescentar esse dispositivo como novo artigo do Capítulo VI – Disposições Finais e Transitórias.

No caso da Lei nº 14.133, de 2021, consideramos pertinente acrescentar o mesmo texto normativo, igualmente sob a forma de novo artigo, na sequência de seu art. 93, que trata de serviços técnicos especializados, inclusive o desenvolvimento de programas de computadores.

Convém explicar que o referido artigo não alcança os programas de computador padronizados, tais como sistemas operacionais e pacotes de *software* de uso geral, como as denominadas suítes de produtividade. Dessa forma, na ausência de regramento específico para a contratação dessa modalidade de programa de computador, a proposição visa a aperfeiçoar as regras contidas na lei.

Além disso, cabe salientar que as leis que tratam das licitações públicas são leis nacionais e se referem a normas gerais. Por essas razões, elas disciplinam as regras válidas para todos os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim, não poderia o Poder Executivo figurar como responsável para regulamentar lei nacional, sob risco de infringir o princípio constitucional da separação dos Poderes. Compete, então, a cada Poder regulamentar independentemente a aplicação da lei de licitação em sua respectiva esfera de atuação.

Noutro aspecto, vale notar que o art. 2º do projeto estabelece que as novas disposições se aplicarão às contratações em andamento, cujos editais já tiverem sido publicados mesmo antes da entrada da lei em vigor, desde que não tenha havido a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

No entanto, é importante observar que tal previsão pode alcançar uma quantidade desconhecida de processos licitatórios em órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, Estados e Municípios. Ademais, tende a ferir um princípio básico da lei, que é a vinculação ao instrumento convocatório. Ao introduzir novas regras não previstas no edital, por exemplo, corre-se o risco de gerar insegurança jurídica em todos esses processos, retardando ou até inviabilizando as contratações. Por isso, sugerimos que as novas disposições legais sejam aplicadas apenas aos processos licitatórios cujos instrumentos convocatórios ainda não tenham sido publicados.

Ponderamos que tal cuidado não deve gerar qualquer risco adicional para a administração pública, visto que a entrega de bens ou serviços cuja origem seja ilícita pode ser recusada pelo agente público, atraindo as disposições referentes à inexecução total ou parcial do contrato, como a sua rescisão ou extinção, conforme o caso, a aplicação de sanções administrativas e as demais consequências contratuais e as previstas em lei ou regulamento (segundo art. 77 da Lei nº 8.666, de 1993, e art. 155 da Lei nº 14.133, de 2021).

Nesse contexto, entendemos ainda que é adequado estabelecer um período de *vacatio legis* de, ao menos, trinta dias para permitir as adaptações dos órgãos e entidades públicas alcançados pela lei, sem impactar demasiadamente os processos licitatórios em andamento.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.686, de 2019, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCT (SUBSTITUTIVO)

Altera as Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre a contratação de programa de computador nas licitações públicas.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a contratação de programas de computador nas licitações públicas.

Art. 2º A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 111-A:

Art. 111-A. No processo licitatório que envolver a contratação de programas de computador na forma de licença de uso, nos termos da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, isoladamente ou em conjunto com a aquisição de equipamento de informática, é obrigatório, nos termos do regulamento:

I – incluir no instrumento convocatório as especificações do programa a ser fornecido;

II – exigir da contratada, no momento da entrega do objeto contratual, o fornecimento da respectiva licença de uso concedida pelo titular dos direitos autorais do programa, para comprovar sua

procedência e autenticidade, sob pena de caracterizar a inexecução do contrato.

Art. 3º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 93-A:

Art. 93-A. No processo licitatório que envolver a contratação de programas de computador na forma de licença de uso, nos termos da Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, isoladamente ou em conjunto com a aquisição de equipamento de informática, é obrigatório, nos termos do regulamento:

I – incluir no instrumento convocatório as especificações do programa a ser fornecido;

II – exigir da contratada, no momento da entrega do objeto contratual, o fornecimento da respectiva licença de uso concedida pelo titular dos direitos autorais do programa, para comprovar sua procedência e autenticidade, sob pena de caracterizar a inexecução do contrato.

Art. 4º As disposições desta Lei aplicam-se aos processos licitatórios cujos instrumentos convocatórios ainda não tenham sido publicados ou divulgados na data de sua entrada em vigor.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor 30 dias após a data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator