



## ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE ANITÁPOLIS – ESTADO DE SANTA CATARINA

### EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 029/PMI/2023

**OBJETO:** 2.1. A presente licitação tem por objeto a contratação de empresa especializada para prover sistema informatizado de gestão pública municipal com usuários ilimitados, incluindo serviços de implantação, suporte técnico e manutenção, migração de dados, treinamento e provimento de datacenter, conforme padrões de desempenho e qualidade objetivamente descritos nos Anexos deste Edital. 2.2. O presente processo justifica-se pela necessidade de sistema para gerenciar todos os procedimentos administrativos realizados no município. Com o intuito de padronização, realiza-se o processo juntamente com o Fundo Municipal de Saúde, Instituto de Previdência e Câmara Municipal de Vereadores.

**IPM SISTEMAS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 01.258.027/0001-41, com sede na Torre Süden - R. Cristóvão Nunes Pires, 86 - 6º andar - Centro, Florianópolis - SC, 88010-120, por seu procurador abaixo firmado, vem à presença de Vossa Senhoria, interpor **IMPUGNAÇÃO** ao **Pregão Presencial nº 029/2023**, de acordo com os fatos e fundamentos que seguem.

## 1. DA TEMPESTIVIDADE

No que diz respeito a tempestividade da impugnação, dispõe o artigo 12 do Decreto nº 3.555/2000, o qual regulamenta o Pregão, que:

Art. 12. **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.

§ 1º Caberá ao pregoeiro decidir sobre a petição no prazo de vinte e quatro horas.

§ 2º Acolhida a petição contra o ato convocatório, será designada nova data para a realização do certame.

Nesse sentido, cumpre destacar que a Lei nº. 8.666/93 estabelece em seu artigo 110 que na contagem de prazos exclui-se o dia do início e se inclui o dia do vencimento.

Ademais, quanto à interpretação da norma que estabelece o prazo e sua contagem, o Tribunal de Contas da União, consolidou o posicionamento supracitado em diversos julgados (Acórdãos nº 1/2007 – processo TC 014.506/2006; nº 382/2003 – processo TC 016.538/2002-2).

Dessa forma, o entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de que a impugnação do Edital em caso de pregão, poderá ser apresentada, inclusive, no segundo dia útil que antecede a disputa.

Além do mais, o Edital prevê em seu item 4.1 a possibilidade de impugnação ao instrumento convocatório no prazo de até dois dias úteis que antecedem a abertura dos envelopes de habilitação, **deste modo, como a data está marcada para o dia 17 de agosto de 2023, verifica-se tempestiva a presente impugnação.**

Todavia, como se sabe, as ilegalidades aqui abordadas são matérias de ordem pública, não estando sujeitas a preclusão, sendo dever da Administração a sua apreciação independente do momento de sua evidenciação<sup>1</sup>.

## 2. DO INSTITUTO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação, a qual está amparada no art. 12 do Decreto nº 3.555/2000, na Lei 10.520/2002 e no art. 41, §1º, da Lei 8.666/93, tem como fim a correção de vícios contidos no ato convocatório que comprometem a legalidade do Pregão Presencial n.º 082/2023 promovido pelo Município de Anitápolis/SC.

Além dos referidos diplomas, sempre se faz importante destacar o fundamento constitucional do direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, “a”, da CRFB, que assim descreve: *“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.”*

Assim, pretende-se afastar do processo licitatório em análise, exigências que extrapolam as normas e os princípios que norteiam a licitação pública, de acordo com o que preceitua a doutrina:

[...] só serão válidos os atos administrativos praticados em conformidade com as normas nelas estabelecidas. Qualquer descumprimento a essas normas pela Administração Pública acarretará a invalidação do procedimento licitatório ou a nulidade dos atos que infringiram o edital. **Muitas vezes a nulidade de um ato no processo licitatório pode não apenas prejudicar todo o processo, como também obrigar o reinício da licitação.** (FRANÇA. Maria Adelaide. Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública. – 5. Ed.. 2008. p. 123).

<sup>1</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de, Licitações e Contrato Administrativos: teoria e jurisprudência – Brasília: Senado Federal. 2017, p. 90.

Por outro lado, a impugnação obedece a princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as premissas das Linhas de Defesas do já vigente e aplicável art. 169 da Lei 14.133/2021, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União:

c) informar ao representante que, considerando o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as disposições previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021, **deve o interessado acionar inicialmente a primeira e a segunda linhas de defesa, no âmbito do próprio órgão/entidade, antes do ingresso junto à terceira linha de defesa, constituída pelo órgão central de controle interno e tribunais de contas, evitando, por exemplo, a apresentação de pedidos de esclarecimentos ou impugnação a edital lançado, ou mesmo de recurso administrativo concomitantemente com o ingresso de representações/denúncias junto a esta Corte de Contas, sob pena de poder acarretar duplos esforços de apuração desnecessariamente, em desfavor do erário e do interesse público;** (Acórdão 752/2022 - Plenário) (Grifou-se).

Não obstante, não se duvida do fato de que os agentes públicos envolvidos no referido processo licitatório usaram de primoroso trabalho na busca pelo cumprimento das leis, alicerçados nos princípios da economicidade e eficiência.

Porém, mais que uma denúncia, a presente impugnação deve ser vista pela administração como um ato voluntário colaborativo promovido pela licitante, a qual se consubstancia em instrumento essencial para o entendimento de questões técnicas intimamente ligadas ao objeto do certame e à legalidade dos requisitos estipulados como requisitos de participação, uma vez que, em regra, as empresas que fornecem o objeto licitado e que já participaram de centenas de licitações da mesma natureza, possuem um conhecimento mais profundo em relação ao mercado de softwares.<sup>2</sup>

Diante disso, impugnamos o edital em apreço para que a Administração Pública de Anitápolis/SC corrija as ilegalidades que impedem o prosseguimento do

<sup>2</sup> MOTTA, Fabricio. Revista Consulto Jurídico, 17 de março de 2019 (<https://www.conjur.com.br/2016-mar-17/interesse-publico-bem-processo-licitatorio-impugnar-preciso>).

certame nos termos que neste momento se encontra, diante dos vícios que o levam inevitavelmente à nulidade, e por consequência, a irreparáveis prejuízos aos cofres públicos.

### **3. DA ACEITAÇÃO DO PROTOCOLO ELETRÔNICO DA IMPUGNAÇÃO - POR EMAIL – PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO**

Por oportuno, destaca-se que, em consonância com os princípios basilares do Direito Administrativo, deve ser recebida a impugnação ao edital por meio eletrônico, uma vez que a sua não aceitação constitui-se como ilegalidade e excesso de formalismo, indo na contramão da competitividade almejada nos certames.

Nesse contexto, assevera-se que o artigo 213 do Código de Processo Civil garante a possibilidade de protocolo eletrônico até às 24h do último dia de prazo, o que é claramente aplicável ao processo licitatório em questão, em atenção ao disposto no artigo 15 da referida norma:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Consoante a esse entendimento, especificamente sobre licitações, preceitua Carlos Ari Sundfeld que *“O formalismo, é bem verdade, faz parte da licitação, e nela tem seu papel. Mas nem por isso a licitação pode ser transformada em uma cerimônia, onde o que importa são as fórmulas sagradas, e não a substância das coisas”*. (in Parecer na licitação de telefonia celular móvel – Banda B).

Sobre o assunto, faz-se importante destacar também aquilo que descreve a Súmula nº. 272 de 02/05/2012 do Tribunal de Contas da União:

**SÚMULA TCU 272:** No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para

cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Portanto, é cristalino o dever de aceitação das impugnações protocoladas por meio eletrônico ou recebidas por e-mail por parte da Administração, uma vez que tal conduta torna viável a participação de um maior número de participantes, o que atende os princípios da legalidade, isonomia e ampla concorrência.

**No caso em apreço há uma enorme incoerência nas exigências editalícias, enquanto o item 4. (DA IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO) exige o protocolo na Prefeitura Municipal de Anitápolis, o item 17.13 descreve de forma clara a possibilidade de esclarecimentos por meio do e-mail [licita@anitapolis.sc.gov.br](mailto:licita@anitapolis.sc.gov.br), conforme segue:**

17.13. Esclarecimentos em relação a eventuais dúvidas de interpretação do presente Edital poderão ser obtidos junto a Divisão de Licitação e Contratos pelo telefone (48) 3256.0188, ou e-mail: [licita@anitapolis.sc.gov.br](mailto:licita@anitapolis.sc.gov.br), em dias úteis, de segunda a sexta das 08:00 às 11:30 e das 13:30 às 17:00 horas.

**Ora, primeiramente há de se destacar ser uma ilegalidade a não aceitação do protocolo da impugnação por email ou por qualquer outro meio eletrônico, porém absurdo maior é aceitar o protocolo por email dos pedidos de esclarecimentos e não aceitar esse tipo de protocolo para as impugnações, não há qualquer razoabilidade nisso!**

Destarte, não existe qualquer motivo legal e racional para o não recebimento da presente impugnação, uma vez que o seu não recebimento importará em grave afronta aos princípios da ampla defesa e do contraditório, basilares do Estado Democrático de Direito.

Por oportuno, destaca-se que a estipulação de horário final para o recebimento das impugnações é ilegal, uma vez que o prazo de impugnação é contado em dias e não em horas.

Dessa forma, as formalidades do Edital devem ser examinadas segundo a utilidade e finalidade, sendo a admissibilidade da impugnação protocolada por e-mail, ainda que posteriormente ao horário de expediente do Ente, tendo em vista o fato de que tal recebimento não causa prejuízo algum às demais licitantes ou à Administração Pública, assim como a exigência de seu protocolo por meio físico se consubstanciaria num inexplicável excesso de formalismo.

#### 4. DOS FATOS

O Município de Anitápolis possui uma relação contratual com a empresa Betha Sistemas Ltda. que remonta, pelo menos, mais de 10 (dez) anos, vindo a recontratar a referida empresa por meio de certames que além de exigirem o fornecimento de um sistema ultrapassado, não contam com a participação de qualquer outra empresa.

Apenas para exemplificar, destaca-se que desde 2012 há softwares web de gestão pública disponíveis no mercado, mas, ainda assim, talvez induzida pelos ruídos e perturbações perniciosas daquela que se locupleta com tal atraso tecnológico, impingindo com vigor suas desinformações no anseio de, engenhosamente, plantar o caos em relação ao novo, o Município acabou por se manter com o mesmo ultrapassado serviço desktop.

Destaca-se que a nocividade desse discurso protecionista e “terraplanista” que impõe medo àquilo que é o normal (sistemas WEB) e faz com que ultrapassado se perpetue (sistemas desktop), proporcionou aos munícipes, servidores e gestores do

Município de Anitápolis passar pelo período sombrio da pandemia de COVID-19 sem a utilização de um sistema web.

Diversos municípios de maior e menor porte ao de Anitápolis puderam cumprir o período de *home office* que as normas sanitárias exigiam, com a utilização de sistemas web, possibilitando aos cidadãos a continuidade de suas requisições e recebimento dos serviços públicos de forma *online*. Os servidores puderam prosseguir com as suas atividades normalmente, realizando todas as suas atividades de casa, sem precisar instalar qualquer aplicativo e utilizando-se de qualquer dispositivo com um navegador de internet. Os gestores públicos puderam assinar os documentos que lhe eram pertinentes e acompanhar o desempenho das atividades administrativas de um simples *smartphone*.

Contudo, na contramão da modernidade, o Município de Anitápolis, já em 2016, talvez percebendo que um sistema desktop não se justificava, teve a oportunidade de dar um salto tecnológico e evitar que os seus servidores públicos e cidadãos passassem pelo constrangimento e frustrações suportadas até os dias atuais e de forma mais grave durante a pandemia que viria mais adiante com a publicação do Pregão Presencial nº 003/2016.

Ocorre que, na contramão de tudo, inclusive da lei, o referido processo licitatório de 2015, o qual teve, mais uma vez, como contratada, a empresa Betha Sistemas Ltda, a qual participou sozinha do certame, previa em seu item 1.36 que:

**Os aplicativos deverão rodar em ambiente desktop, sob a arquitetura cliente x servidor, sem necessidade do uso de navegadores ou aplicativos de internet, exceto quanto aos aplicativos expressamente solicitados em ambiente web, ficando ressalvada ainda a possibilidade de, durante a execução contratual e de comum acordo entre os contratantes, modificar-se o ambiente operacional dos aplicativos.** (grifou-se).

Ressalta-se que a mencionada cláusula estava presente em diversos editais (Içara, Xaxim, Angelina, Imaruí e outros tanto), todos vencidos pela empresa Betha Sistemas Ltda. sem que houvesse qualquer competitividade nos certames.

O ano era 2016, ano em que a utilização de sistemas web já estavam plenamente difundidos no Brasil e, principalmente, no Estado de Santa Catarina, porém, atendendo, anda que inadvertidamente, as necessidades da empresa Betha Sistemas Ltda., que desde daquele momento até os dias atuais já estava desenvolvendo um sistema web e, muito provavelmente, acreditando que isso, de fato aconteceria, o Município acabou por publicar um edital que restringia a participação de qualquer outra empresa, principalmente daquelas que já forneciam um sistema Web, privilegiando a contratação de um sistema desktop com a ingênua possibilidade de se realizar durante a contratação uma clara e condenável pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (@REP 20/00182210), descaracterização do objeto, migrando o sistema desktop contratado para web:

**2.2.2. Desprivilegiar o princípio da primazia do interesse público ao sujeitar a migração dos sistemas para uma plataforma web ao “bel-prazer” da iniciativa privada.**

O item 1.35 do edital diz que:

**1.35. Os aplicativos deverão rodar em ambiente desktop, sob a arquitetura cliente x servidor, sem necessidade do uso de navegadores ou aplicativos de internet, exceto quanto aos aplicativos expressamente solicitados em ambiente web, ficando ressalvada ainda a possibilidade de, durante a execução contratual e de comum acordo entre os contratantes, modificar-se o ambiente operacional dos aplicativos. (g.n.)**

[...]

**Por essa razão, percebe-se que a possibilidade de mudança do ambiente operacional altera e descaracteriza o objeto licitado, porquanto o edital prevê que os aplicativos deverão rodar em ambiente desktop.**

Nestes termos, sugere-se a audiência do responsável para que esclareça o verdadeiro conteúdo do item questionado, haja vista que conforme está redigido revela um objeto licitado descrito de

forma vaga e imprecisa, em desacordo com o art. 40, I, e inciso I do § 1º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

Do processo sobreveio a seguinte decisão:

Representação. Pregão Presencial. Sistemas de informática. Desktop. Web. Vedação. Restrição à participação de interessados. Procedente. Recomendação. **Para o licenciamento do uso de serviços de informática a exigência de que utilizem somente sistema desktop, vendando empresas que forneçam tecnologia de nova geração (web) com funcionamento pela internet, configura restrição à competitividade do certame.** Contrato firmado deve ser cumprido, mas com proibição de prorrogação.

Por óbvio, novamente, ninguém além da Betha Sistemas Ltda. participou do certame em que, pelo que se pode observar, o Município abdicou ou cansou de esperar pela migração para uma plataforma web e, inexplicavelmente, se contentou com um retrógrado sistema misto.

Contudo, mesmo restringindo a participação de qualquer outra empresa que fornecesse um software mais moderno, pronto, testado e validado em ambiente web e privilegiando, ainda que acidentalmente, a empresa Betha Sistemas Ltda. que estava construindo um sistema Web, o que se pode notar é que **o Município de Anitápolis não efetuou a nos mais de 10 (dez) anos de contrato com a empresa Betha Sistemas Ltda. a dita “*modificação do ambiente operacional dos aplicativos*”, encontrando-se em 2023 em meio a contratação de um sistema desktop obsoleto e superado diante das limitações relacionadas à acessibilidade restrita que esse proporciona, tais como necessidade de atualizações manuais e individuais, complexidades na colaboração e compartilhamento de arquivos, dependência de armazenamento local e exigências de manutenção individualizada, dentre outras diversos prejuízos ocasionadas pela utilização da ultrapassada tecnologia, uma vez que ainda utiliza a versão desktop do seu módulo de transparência:**

Nº do contrato	Natureza	Assinatura	Tipo do contrato	Contratado	CPF/CNPJ	Objeto do contrato	Valor final do contrato
34	Principal	23/08/2019	Termo de Contrato	BETHA SISTEMAS LTDA	00.456.865/0001-67	<a href="#">A presente licitação tem por o...</a>	496.321,49
038/2018	Principal	14/11/2018	Contr. Licença de Uso de Aplic	BETHA SISTEMAS LTDA	00.456.865/0001-67	<a href="#">Consta o objeto do presente c...</a>	10.114,92
4	Principal	01/02/2016	Termo de Contrato	BETHA SISTEMAS LTDA	00.456.865/0001-67	<a href="#">Contratação de empresa especia...</a>	411.110,00
047/2015	Principal	07/07/2015	Locação Sist. de Informática	BETHA SISTEMAS LTDA	00.456.865/0001-67	<a href="#">1.1. Contratação de empresa esp...</a>	36.330,00
03/2012	Principal	05/01/2012	Locação Sist. de Informática	BETHA SISTEMAS LTDA	00.456.865/0001-67	<a href="#">LOCAÇÃO DE SISTEMAS PARA GESTA...</a>	134.640,00

Nesse sentido, vale destacar que em relação a exigência de um sistema desktop prevista no Edital 031/2019, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina se pronunciou no seguinte sentido em caso análogo na @REP 17/00433471:

**Na situação apresentada, exigir que a solução licitada seja uma aplicação DESKTOP não só restringe a concorrência, mas impede a administração pública de adquirir soluções mais modernas e que melhor atendam aos princípios da economicidade e eficiência, essenciais à boa atuação do serviço público.**

Dessa forma, TODOS ESSES ANOS, o Município de Anitápolis dá, ainda que com significativo atraso, um importante passo no sentido na modernização tecnológica ao publicar um edital que, enfim, exige a **“contratação de sistemas nativos do ambiente web”**, porém, ainda assim, **impondo-se a si incompreensíveis limitações a esta evolução.**

Ocorre que, da mesma forma como ocorreu nos processos licitatórios anteriores, o Município de Anitápolis coloca as necessidades da Betha Sistemas Ltda. acima das suas próprias necessidades e, mais ainda, do interesse público, uma vez que o presente processo licitatório está, acidentalmente, exigindo o fornecimento de um sistema inacabado que em muitas de suas rotinas e funcionalidades **se faz**

**necessária a utilização de códigos de programação/scripts por parte dos funcionários da administração pública.**

Assim, após todos esses anos, sem a implantação de um sistema web, atualmente o município de Anitápolis impõe grave restrição ao certame ao exigir um sistema que o sistema ao ser contratado seja baseado em códigos de programação/scripts, uma vez que não se tem notícia de outra empresa além da Betha Sistemas Ltda como fornecedora de softwares que trabalhe com programação por scripts para atender as necessidades e especificidades dos Municípios.

Os sistemas fornecidos pela IPM Sistemas Ltda, por exemplo, assim como os demais existentes no mercado, **não necessitam destas ditas programações, pois já estão prontos, funcionais e geralmente atendem as especificidades dos Municípios de forma nativa ou por configuração.**

Todos os processos licitatórios em que se exige a realização de rotinas por meio de códigos de programação/scripts impedem a participação da IPM Sistemas Ltda., sabidamente uma das melhores fornecedoras de sistemas de gestão pública, conceito que poderá ser facilmente obtido com os clientes usuários, além de impedir a participação de qualquer outro fornecedor, com exceção da Betha Sistemas Ltda.

**Os softwares IPM não necessitam de realização de rotinas que impõem a administração, aos servidores, o conhecimento acerca de códigos de programação e nem se cogita esse retrocesso tecnológico,** especialmente em decorrência do aumento de custos diretos e indiretos aos clientes, que teriam que suportar mais custos de pós-implantação para as reprogramações dos códigos com o fito de finalizar àquilo que não está concluído.

Além disso, o Termo de Referência, **sem qualquer estudo técnico que o embase, exige a hospedagem do sistema em datacenter “multizona com no mínimo três estruturas distintas”**, se preocupando com questões de segurança totalmente

irrelevantes para a contratação, **mas deixando de exigir questões de segurança básicas como um simples firewall ou de um backup que contenha ao menos um dicionário de dados.**

Além disso, o Termo de Referência, prevê no item 7.28.38 que a *“Ferramenta deverá ter Menu Principal (home) para login, através da coleta de dados do cidadão de acordo com a LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados e cadastramento de dados integrado com o portal da prefeitura, devendo também ser integrada ao portal “gov.br” (sso.acesso.gov.br);”*

Trata-se de uma elogiável iniciativa, mas que é pendente de questionamentos aqui realizados.

Ademais, o edital descreve de forma clara a exigência do fornecimento de um datacenter em conjunto com a solução, o que também é intrínseco se tratando de sistemas web, mas que a ausência de especificações traz, de forma grave, ausência de transparência à licitação e, conseqüentemente, perigo de prejuízo ao erário.

Assim, elucidados os pontos controvertidos e o objeto da licitação, passa-se a análise pontual de cada um dos itens supracitados, sendo necessária a alteração do edital impugnado, sob o risco que este permaneça eivado de ilegalidades que o levarão indubitavelmente à sua anulação.

## 5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### 5.1. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO QUE FUNDAMENTE OS REQUISITOS TÉCNICOS EXIGIDOS

Inicialmente, faz-se importante destacar que a licitação em apreço é regida pelo antigo regime de contratações públicas, tendo como base a Lei 10.520/2002,

Decreto 3.555/2000, Decreto 10.024/19 e Lei nº 8.666/1993.

Em que pese o regime anterior ao da Lei 14.133/2021 não exigir a formalização de um documento denominado como “**Estudo Técnico Preliminar**”, uma vez que inexistente qualquer comando normativo claro acerca dessa obrigatoriedade, a Lei 10.520/2002, a qual fundamenta o certame, já exigia a apresentação dos elementos técnicos que motivam, ou deveriam motivar, o edital e seu termo de referência:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

[...]

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os **indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados**, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;

Portanto, ainda que inexigível a formulação de um documento denominado como “Estudo Técnico Preliminar”, cabe ao órgão a promoção adequada do planejamento da contratação, exigindo-se, ainda que de forma mais sucinta, as justificativas de suas escolhas.

Contudo, no caso em apreço, além de inexistir estudo técnico preliminar, não é possível encontrar no instrumento convocatório a realização de qualquer estudo que seja. Não há qualquer análise acerca das soluções disponíveis no mercado ou explanação de quaisquer justificativas para a utilização dos requisitos técnicos exigidos, mais precisamente a exigência de uma ferramenta que se coaduna a um sistema inacabado.

Pelo que se observa, o Termo de Referência em questão se assemelha a

diversos outros Termos de Referência vencidos sem concorrência pela empresa Betha Sistemas Ltda., tais como os Publicados pelos Municípios de Porto União, Trombudo Central, Maravilha, Içara, Xaxim e Angelina dentre outros vários. O que não o torna por si só viciado, porém não há no Termo de Referência qualquer justificativa no sentido elucidar a existência de consultas a contratações realizadas por outras Administrações Públicas com o fito de atestar a confiabilidade da solução que se pretende contratar, o que torna totalmente imotivado o Instrumento Convocatório publicado.

Portanto, ao exigir requisitos técnicos que destoam do padrão de mercado, como é o caso de funcionalidades que demandam dos usuários conhecimentos sobre códigos de programação e ao não exigir o fornecimento dos módulos relativos à arrecadação, tributação e fiscalização, em descumprimento às regras do Decreto nº 10.540/2020, a ausência de um estudo técnico que embase a referida escolha vicia por completo o certame que necessita ser anulado, sob pena de perpetrar as referidas ilegalidades evidenciada.

Diante disso, questiona-se:

- 1. Há Estudo Técnico que embase o presente Termo de referência?**
- 2. O Termo de Referência foi elabora seguindo qual parâmetro? Se sim, qual?**

## **5.2 DA AUSÊNCIA DE PARÂMETROS PARA O FORNECIMENTO DE DATACENTER**

Em diversos momentos e, inclusive, no seu objeto, o edital exige o fornecimento de datacenter por parte da fornecedora vencedora, contudo não há no Anexo II – Modelo de Proposta os valores relativos ao datacenter.

Em seu item 5.1 o edital descreve que:

### **5.1. Os sistemas devem rodar (servidor de aplicações e servidor**

de bancos de dados) em Datacenter estruturado com escalabilidade automática, **elasticidade virtualmente infinita, que permita o dimensionado da estrutura de T.I. dedicada de acordo com a demanda de armazenamento e hits (requisições)**. Não serão admitidas soluções baseadas em máquinas virtuais estáticas, manualmente dinamizadas, que não suportem picos de processamento e **onerem a administração pública em médio e longo prazo com aumento de capacidade de processamento**.

Portanto, de uma forma bastante clara e lógica o Município entende que o provimento de um data center incorre em custos por parte das fornecedoras, o qual será repassado a contratante e que, logicamente, poderá ser ampliado para o atendimento da necessidade da Administração.

Portanto, de forma bastante clara, o item 5.1 prevê que caso haja necessidade de ampliação dos recursos do data center disponibilizados pela contratada haverá óbvia oneração da administração, desde que comprovado que a solução não é baseada em máquinas virtuais estáticas, manualmente dinamizadas, que não suportem picos de processamento.

Nesse caso, a contratante é responsável por prover o espaço necessário **para o provimento do data center, caso haja uma necessidade superior àquela prevista no dimensionamento do data center**, contudo o edital não especifica o tamanho do data center a ser provido e os valores a serem pagos.

Assim, faz-se importante destacar que um sistema de gestão pública web acaba se consubstanciando numa solução tecnológica desenvolvida para facilitar a criação, armazenamento, organização, busca, recuperação e compartilhamento de documentos de forma eletrônica, visando melhorar a eficiência, a segurança e a acessibilidade das informações, permitindo em muitos dos casos o armazenamento **de textos, planilhas, apresentações, imagens, vídeos, entre outros formatos**.

Portanto, um sistema de gestão pública web traz, ou deveria trazer, diversos benefícios a Administração Pública Municipal, os quais incluem uma redução de custos com impressão e armazenamento físico, economia de espaço físico, a melhoria da eficiência e produtividade na gestão documental, a garantia da

integridade e segurança dos documentos, além de facilitar o cumprimento de requisitos regulatórios e normas de conformidade.

Tais benefícios acabam por fazer com que a administração mais e mais passe a utilizá-lo, aumentando, inafastavelmente, a sua necessidade de maior espaço de armazenamento dos dados. Isso ocorre devido à transição dos documentos físicos para documentos digitais, que ocupam espaço em servidores e sistemas de armazenamento eletrônico.

A adoção de um sistema de Gestão Pública possibilita a criação de novos projetos que visem digitalizar e armazenar uma grande quantidade de documentos, como contratos, relatórios, processos, correspondências, bem como a digitalização de documentos históricos, processos administrativos antigos e de consolidação de documentos diversos que vão além daquilo previsto no marco temporal da migração dos dados previsto no Termo de Referência.

Portanto, com base nisso, há uma real necessidade de ampliação do data center (aumento de espaço em disco) para armazenamento de mais informações e melhor processamento dos dados, poderá ser necessária quando, por exemplo, houver aumento na demanda de armazenamento, **se a quantidade de documentos a serem armazenados exceder a capacidade inicialmente disponibilizada, a qual deveria estar descrita numa eventual memória de cálculo da proposta pelas proponentes/licitantes**, criando-se a necessidade de ampliação de espaço de armazenamento do data center para acomodar essa demanda adicional.

Além disso, pode haver, por parte do município uma expansão do volume de dados, caso a contratante experimente um crescimento considerável no volume de dados a serem armazenados, como resultado de um aumento nas atividades, no volume de documentos ou na complexidade dos processos, a ampliação do data center pode ser necessária para acomodar esse crescimento.

Tais situações podem ter origem na implementação dos projetos e políticas públicas anteriormente mencionados ou, até mesmo, a partir do aprimoramento da utilização da referida ferramenta.

**Em resumo, a ampliação do data center pode ser necessária quando há um aumento na demanda de armazenamento, expansão do volume de dados ou necessidade de cumprir requisitos de retenção de dados específicos.**

Assim, é importante que o Poder Público contratante avalie suas necessidades de armazenamento e aloque recursos adequados para garantir que o data center possa lidar com o crescimento e as demandas adicionais relacionadas ao armazenamento e processamento de dados, **sob pena de constituir-se em flagrante desequilíbrio contratual, ensejando inafastável reajuste contratual.**

Ocorre que, conforme consabido, **o ordenamento jurídico pátrio exige que a relação contratual se mantenha, ao longo do tempo, com o mesmo equilíbrio inicialmente pactuado**, de acordo com o disposto na no art. 37, XXI, da Constituição Federal, ao se determinar que *“as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...) com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei (...)”*.

Nesse tocante, a Lei nº 8.666/93 fixou, dentre as hipóteses de alteração dos contratos administrativos, a verificação de *“fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis”*, que interferem no equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado. Veja-se:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...)

II - por acordo das partes: (...)

d) para **restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração** para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do **equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem **fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis**, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

Portanto, é impossível para uma empresa fornecedora de um sistema dimensionar com precisão a quantidade de dados que um município contratante vai utilizar ao **longo de um contrato de quarenta e oito meses**, como é o caso da **contratação em apreço (art. 57, IV, da Lei 8.666/93)**.

Conforme exposto anteriormente, são diversas as incertezas, **sendo comum que os contratos que forneçam provimento de data center incluam cláusulas que prevejam reajustes contratuais ou mecanismos de ajuste de preços. Essas**

**cláusulas são geralmente estabelecidas para permitir uma negociação justa e equilibrada entre as partes, levando em consideração o aumento da demanda de armazenamento de dados ao longo do tempo.**

Contudo, no caso em apreço, o referido edital sequer prevê valores relativos a data center, não estabelecendo claramente as condições e os critérios para os reajustes contratuais, como o fez, a fim de evitar ambiguidades e garantir que as partes estejam alinhadas quanto às expectativas, sem que ocorram desequilíbrios contratuais.

Portanto, a conclusão lógica que se chega é a de que o **ordenamento jurídico pátrio impõe a Administração Pública contratante a necessidade de manter o equilíbrio contratual**, sob pena de enriquecimento ilícito/sem causa e o estabelecimento de norma editalícia que preveja a necessidade de transparência do valor dos insumos do referido serviço tem-se como medida salutar e, mais do que isso, legal, de dar transparência e proporcionar isonomia entre os participantes, na medida em que permite, por parte do Poder Público, o julgamento objetivo da proposta (art. 41, § 5º, da Lei 8.666/93).

Dessa forma, roga-se para que esta digníssima Administração revise as previsões editalícia e estabeleça parâmetros e valores máximos relativos ao data center, de acordo com os fatos e fundamentos expostos.

### 5.3 DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

A administração traz no Termo de Referência anexo ao edital, no item sobre manutenção e hospedagem do sistema, a obrigação de 3 (três) data centers, violando o Direito ao Competitório, visto as restrições injustificadas do certame.

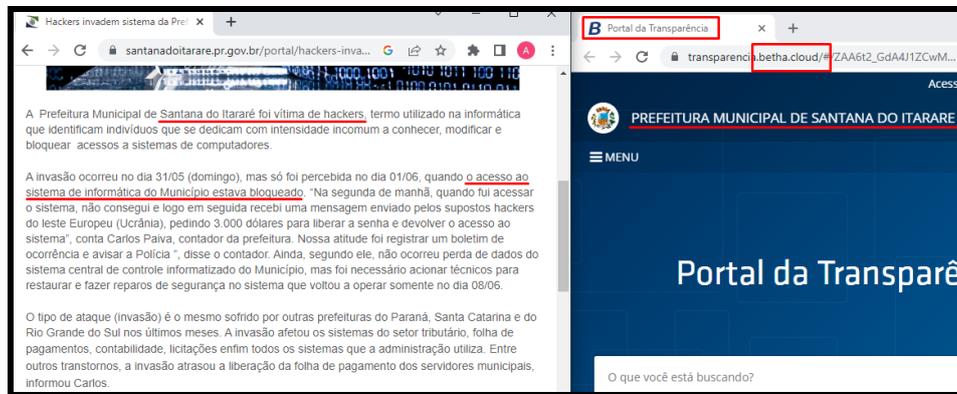
*5.2. Os sistemas devem permanecer hospedados em Datacenters com comprovação de disponibilidade multizona com no mínimo três estruturas distintas.*

*5.3. O ambiente multizona deve funcionar com replicação de dados em tempo real, assegurando disponibilidade dos serviços em caso de queda de um datacenter.*

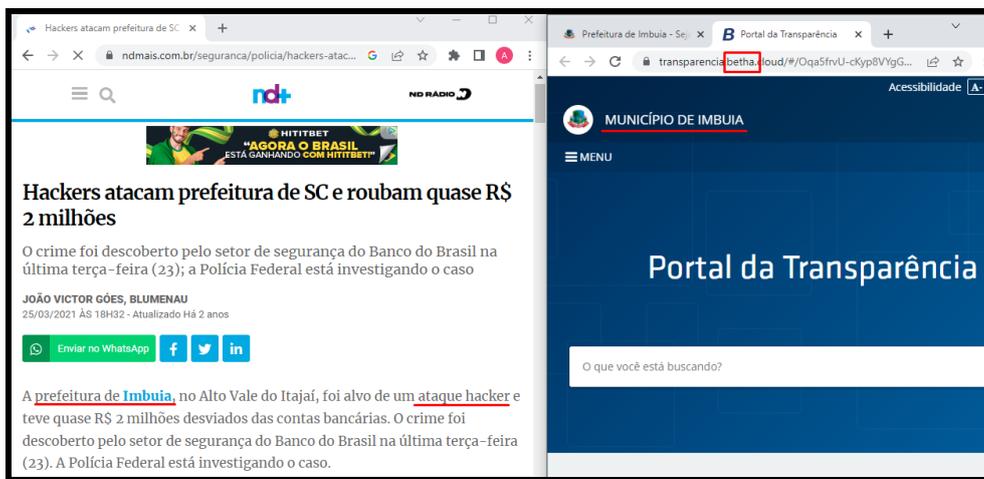
Ao exigir três estruturas distintas de data centers, a Administração Pública comete uma prática abusiva, o que, por vezes, pode caracterizar direcionamento na escolha do vencedor, além de comprometer e frustrar o caráter competitivo da licitação.

Na contramão, o Município se absteve de exigir requisitos mínimos de segurança da informação, tais como sistemas de firewall e, até mesmo, um simples dicionário de dados, o que contrapõe totalmente, a lógica, ao se considerar que incidentes de segurança não são novidades entre as administrações públicas municipais.

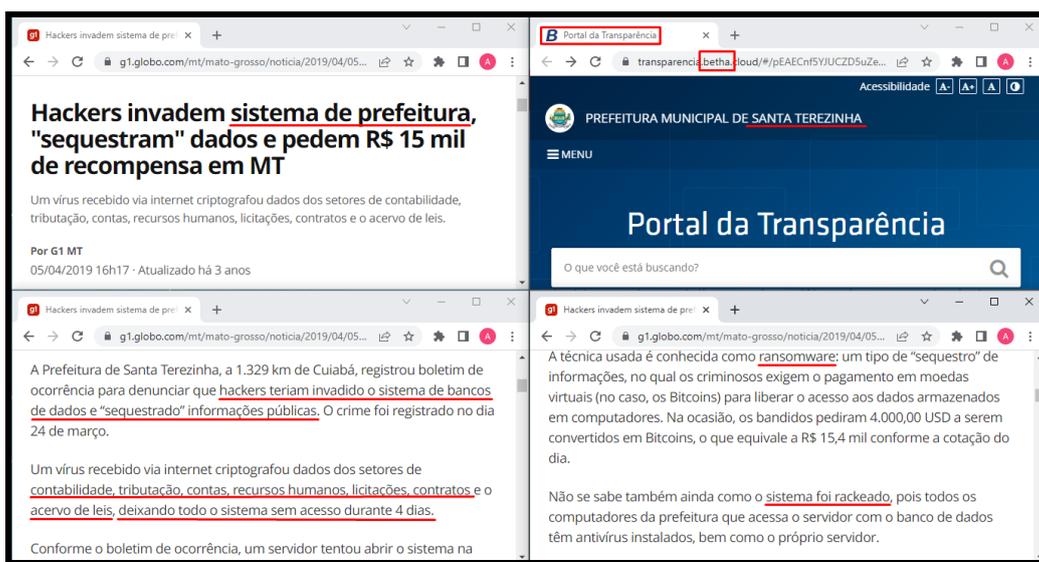
São diversas as notícias que dão conta de invasões hackers à sistemas de gestão de Prefeituras espalhadas pelo Brasil, algumas, inclusive, clientes da Beta Sistemas Ltda.:



<https://www.santanadoitarare.pr.gov.br/portal/hackers-invadem-sistema-da-prefeitura/>



<https://ndmais.com.br/seguranca/policia/hackers-atacam-prefeitura-de-sc-e-roubam-quase-r-2-milhoes/>



<https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2019/04/05/hackers-invadem-sistema-sequestram-dados-e-pedem-r-15-mil-de-recompensa-em-mt.ghtml>

Dessa forma, além de restritiva, pois somente empresas que possuam três datacenters separados entre si estarão aptas a participar desta disputa, a referida exigência ainda se mostra totalmente irrelevante em relação as flagrante ausência de

requisitos técnicos que garanta o devido atendimento a normas relativas a proteção dos dados.

Inobstante ao poder discricionário do administrador, não pode o mesmo, incluir cláusulas abusivas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. A exigência de três estruturas distintas de hospedagem não se faz necessária ao bom andamento do sistema administrativo.

O custo para se ter três datacenters em diferentes localidades pelo país deixa a participação no certame por demais onerosa, o que inviabiliza a ampla concorrência, tendo em vista que provavelmente muitos possíveis participantes não entrem na disputa, uma vez que o custo para atender essa cláusula será de um valor considerável.

Apenas para elucidar, o *data center* é o centro de processamento de dados, o local onde estão concentrados os sistemas computacionais da empresa, ou seja, o centro de processamento de dados do software em questão.

Importante destacar que a exigência em questão não possui qualquer justificativa plausível, uma vez que diversas empresas de todo o país, prezando pela qualidade de seus serviços, hospedam seus sistemas em datacenters em locais com vias de informação mais robustas, como por exemplo Curitiba, São Paulo e Brasília.

Essas empresas, quando fornecem a replicação dos dados, fazem-no mantendo cópia de todos os sistemas de informações por redundância no ambiente da própria Entidade ou em datacenter mantido em alguns dos grandes centros, situação em que as informações são mantidas, por exemplo, em Curitiba e São Paulo; ou Curitiba e Brasília; ou São Paulo e Brasília.

E ainda que se cogite qualquer visita presencial, o que é muitíssimo improvável, considerando os elevados critérios de acesso externo e a necessidade de manutenção da segurança do ambiente, sua realização teria significativos custos à

Administração Municipal, especialmente quando comparados com a vantajosidade econômica que a ampliação da disputa ocasionaria, e em nada irá mudar o curso da contratação.

Assim, inobstante ao poder discricionário do administrador, não pode o mesmo, incluir cláusulas abusivas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. A exigência de 3 (três) data center, uma vez que isso **não é necessária para bom andamento do sistema administrativo, o que demonstra a arbitrariedade do edital em comento, bem como a sua incoerência.**

Pelo acima apontado, tem-se o dever por parte da municipalidade de Anitápolis de sanar os erros e dúvidas e alterar o referido Edital.

Além disso, o art. 37, caput da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 8.666/93, estabelecem que o procedimento licitatório visa garantir, dentre outros, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, respectivamente, *in verbis*:

Art. 37, CF. [...] 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.**

Art. 3º, Lei nº 8.666/93. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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.

**§ 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; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (grifos nossos)

Diante do mesmo contexto, o Tribunal de Contas da União possui o sólido entendimento de que o Edital não deve, e não pode prever cláusulas restritivas, como ocorre no presente caso, conforme segue:

TCU – Acórdão 2079/2005 – 1ª Câmara – “9.3.1. **abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios condições não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações**, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;”. TCU – Decisão 369/1999 – Plenário – “8.2.6 **abstenha-se de impor, em futuros editais de 15 licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública**, consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;”

TCU- Acórdão 1580/2005 – 1ª Câmara – “Observe o § 1o, inciso I, do art. 3o da Lei 8.666/1993, de forma a adequadamente justificar a inclusão de cláusulas editalícias que

A exigência supramencionada é restritiva, pois somente empresas que possuam três datacenters separados entre si estarão aptas a participar desta disputa.

Inobstante ao poder discricionário do administrador, não pode o mesmo, incluir cláusulas abusivas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. A exigência de três estruturas distintas de hospedagem entre si não se faz necessária ao bom andamento do sistema administrativo.

O custo para se ter três datacenters em diferentes localidades pelo país deixa a participação no certamente por demais onerosa, o que inviabiliza a ampla concorrência, tendo em vista que provavelmente muitos possíveis participantes não entrem na disputa, uma vez que o custo para atender essa cláusula será de um valor considerável.

Assim, inobstante ao poder discricionário do administrador, não pode o mesmo, incluir cláusulas abusivas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. A exigência de 3 (três) data centers, uma vez que tal exigência **não se faz necessária ao bom andamento do sistema administrativo, o que demonstra a arbitrariedade do edital em comento.**

Pelo acima apontado, tem-se o dever por parte da municipalidade de Anitápolis de sanar os erros e dúvidas e alterar o referido Edital.

#### 5.4 EXIGÊNCIA DE QUE O SISTEMA OPERE POR MEIO DE CÓDIGO DE PROGRAMAÇÃO/SCRIPT

Para ilustrar o “tamanho do problema” que a administração do Município de Anitápolis está prestes a licitar, um sistema cuja suas funcionalidades dependam da utilização de um código de programação, sem dimensionar a enorme insegurança que isso traz à contratação.

Pois bem, segundo a literatura em relação ao tema, código de programação significa o que segue:

***Um código de programação é uma sequência de instruções escritas em uma linguagem de programação que são usadas para dizer o que o computador (ou outro dispositivo) deve executar. Estas instruções podem incluir operações matemáticas, manipulação de dados e outras tarefas que***

permitted ao software realizar tarefas específicas. Normalmente, **um código de programação é escrito por uma pessoa programadora no editor de código.** ([https://www.labenu.com.br/blog-post/6-editores-de-codigo-para-aprender-a-programar#:~:text=Um%20c%C3%B3digo%20de%20programa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,ou%20outro%20dispositivo\)%20deve%20executar.](https://www.labenu.com.br/blog-post/6-editores-de-codigo-para-aprender-a-programar#:~:text=Um%20c%C3%B3digo%20de%20programa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9,ou%20outro%20dispositivo)%20deve%20executar.))

```
<!DOCTYPE html>
<html>
  <head>
    <title>Título da Página</title>
  </head>
  <body>
    <h1>Olá, mundo!</h1>
    <!-- O conteúdo da página vai aqui -->
  </body>
</html>
```

Ora, o significado de script/código de programação já revela por si só que a sua previsão numa funcionalidade do Termo de Referência que objetiva a contratação de um software de gestão pública administrativa obrigará a administração a fazer uso de códigos de programação na utilização do sistema ou, pior, fará com que a administração fique obrigada a onerar a contratação com horas técnicas cujo fito será concluir o inacabado sistema a ser fornecido, fazendo com que a empresa contratada acabe se locupletando de sua própria torpeza.

Tal exigência não traz qualquer benefício a administração pública, não se trata de um requisito de segurança ou de atendimento de requisitos que levariam, por exemplo a adesão serviços fornecidos pela Governo Federal, como é o caso do portal único do Governo Federal, mas de um requisito que direciona a licitação, ainda que inadvertidamente, para a vitória da empresa Betha Sistemas Ltda.

Não se trata de requisito de validação de dados (até porque isso não está previsto em lugar algum), **mas de requisito de finalização de um sistema que ainda não foi concluído**, o que, logicamente, **não é atendido por sistemas CONCLUÍDOS.**

Portanto, trata-se de uma cortina de fumaça que se duvida que a Administração saiba para o que serve e de seus impactos técnicos e financeiros.

**Ora, se tal requisito é importante, porque nenhum outro sistema de mercado, seja de gestão pública ou privada possui tal requisito? A resposta é óbvia, sistemas são desenvolvidos para usuários (no caso dos sistemas de gestão pública, para os servidores municipais e cidadãos) que não devem ou não necessitam possuir qualquer conhecimento de linguagem de programação para operar um sistema.**

Um sistema de gestão pública deve ser configurável por meio de uma interface de fácil entendimento e não programável por meio de linguagem de programação.

No caso em apreço a situação é gravíssima, pois não há alternativa. Ou a empresa fornece um sistema retrogrado que exija dos usuários a sua programação para a conclusão das funcionalidades ou está fora da disputa. **A empresa que fornece um sistema altamente configurável sem a necessidade de usuário ser um programador está sumariamente alijada da disputa.**

Ocorre que um sistema de gestão pública que exige dos usuários conhecimento sobre script/código de programação traz diversos impactos negativos, pois o seu uso pode levar a uma maior propensão a erros, já que eles podem não ser atualizados ou ajustados para refletir as mudanças nos processos ou nas regras de negócio. Além disso, um sistema baseado em códigos de programação pode ser mais difícil de manter e atualizar, especialmente se os scripts foram desenvolvidos por terceiros e a equipe interna não possui o conhecimento necessário para entender ou modificar o código.

Pois, uma das principais dificuldades que serão enfrentadas pela administração será a sua falta de habilidade e conhecimento técnico para alterar os

códigos e criar os mencionados códigos, uma vez que os sistemas são desenvolvidos por profissionais especializados em programação, que utilizam linguagens de programação e ferramentas específicas para criar e modificar os códigos.

Assim, a alteração de códigos pode ser uma tarefa complexa e arriscada, que requer um conhecimento aprofundado da arquitetura do sistema, dos processos de negócio envolvidos e das melhores práticas de desenvolvimento de software. Sem esse conhecimento, é fácil cometer erros que podem levar a falhas no sistema ou a problemas de segurança.

Assim, se a administração precisar criar qualquer código de programação isso resultará, inevitavelmente, no pagamento de horas técnicas para os profissionais que prestam esse suporte. Isso ocorre porque a assistência técnica requer o conhecimento e a expertise de profissionais especializados em programação e desenvolvimento de software.

Outro problema é que um sistema cuja suas funcionalidades exigem a utilização de códigos de programação/scripts possui uma escalabilidade limitada, o que pode dificultar o atendimento das necessidades crescentes de usuários ou de novas áreas de negócio, sendo menos flexível e adaptável às necessidades específicas de cada órgão ou entidade, já que os scripts são projetados para operar de uma maneira específica e não permitem customização.

Não se duvida que a administração Municipal possua programadores com experiência em uma boa gama de linguagens de programação aptos adequar o inacabado sistema às necessidades da administração, porém, caso não possua, cumpre ilustrar de forma técnica do que se trata e a entropia que isso pode ocasionar na utilização do sistema de gestão administrativa:

```
69 foreach ($rel as $hotspot){
70     $node = $dom->createElement('Placemark');
71     $placeNode = $nd_document->appendChild($node);
72
73     $placeNode->setAttribute("id", "hotspot" . $hotspot["hotspot_id"]);
74     $nodeName = $dom->createElement("name", stripslashes($hotspot["hotspot_ssid"]));
75     $placeNode->appendChild($nodeName);
76
77     $descStr =
78         stripslashes($hotspot["hotspot_tipo"]) . "<br /><br />" .
79         stripslashes($hotspot["hotspot_endereco"]) . "<br />" .
80         stripslashes($hotspot["hotspot_cep"]) . "<br />" .
81         stripslashes($hotspot["hotspot_cidade"]) . "/" .
82         stripslashes($hotspot["hotspot_estado"]) . "<br /><br />" .
83         stripslashes($hotspot["hotspot_informacoes"]);
84
85     $descStr = utf8_encode($descStr);
86     $descNode = $dom->createElement("description", $descStr);
87     $placeNode->appendChild($descNode);
88
89     // Cria um elemento styleUrl
90     $styleNode = $dom->createElement("styleUrl", "#stl-tipo" . $hotspot["tipo_id"]);
91     $placeNode->appendChild($styleNode);
92
93     // Cria o elemento Point
94     $pointNode = $dom->createElement('Point');
```

A imagem acima, a qual foi extraída do site [techtudo](http://techtudo.com.br)<sup>3</sup>, apresenta um exemplo de códigos de programação/scripts, com linhas de código para a execução de ações no computador, o referido site ainda conceitua a referida funcionalidade da seguinte forma:

Os scripts provém de seqüências de códigos de uma linguagem de programação, sendo as mais utilizadas: ActionScript, JavaScript, Lua, PHP, Python, ShellScript, Ruby, VBScript e C++. Uma outra plataforma de script bem conhecida é a DOS, a famosa matriz de origem do Windows, o “cmd” do Windows 7. Você pode editá-los em qualquer ferramenta de texto, como o Bloco de Notas, mas, para vê-los funcionando, precisará de uma ferramenta dedicada para interpretá-los, como um navegador.

Ou seja, a “*linguagem de script é uma linguagem de programação que suporta scripts, programas escritos para um sistema de tempo de execução especial que automatiza a execução de tarefas que poderiam alternativamente ser executadas uma por vez por um operador humano*”. Consubstanciam-se em técnicas para ajustar programas na fase de implantação, quando os programas finalísticos não estão prontos. Softwares prontos e homologados por clientes, seja na área pública ou privada, não precisam prever a utilização de códigos de programação ou, ao preverem, fazem de forma muito excepcional, na elaboração de fórmulas para o cálculo de uma

<sup>3</sup> <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2013/12/o-que-sao-scripts-entenda-para-o-que-servem.html>

folha de pagamento ou para fórmula de um tributo, por exemplo.

- Assim sendo, a Administração Municipal deve ser questionada quanto a ciência dos riscos técnicos e financeiros que o edital publicado lhe fará, inevitavelmente, suportar?
- Esta administração está disposta a contratar um software inacabado que necessita de permanente programação para viabilizar a sua operabilidade?
- Ou, possui ela programadores aptos para concluir o referido sistema?
- Ou, está ciente dos custos que a administração terá que suportar com o fornecedor para reprogramar quando necessário?

Nesse contexto, remetemo-nos àquilo que prevê o edital em relação aos scripts:

**5.35. A solução ERP deve possuir fonte de dados que permita a criação de Scripts com o uso integrado e consistente de soluções google forms.**

**5.39. Propiciar ao usuário acesso a ambiente de criação de scripts de sistema, com possibilidade de exportação do script para uso externo, em outras aplicações, combinando API's para geração de integrações. Esta funcionalidade deverá permitir alterar qualquer sistema.**

**162. Possibilitar a disponibilização de dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações (Fonte de Dados), proporcionando amplas apresentações das informações para controle.**

**22. Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução.**

**54. Possibilitar ao Fiscal a criação de Fórmulas (scripts) para a validação dos dados da nota, tendo ainda a possibilidade de bloquear a sua emissão exibindo uma mensagem.**

**39. Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.**

**70. Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.**

Nesse contexto, os itens descritos acima revelam que o uso da linguagem de

código de programação se faz necessário para gerar os sistemas do software, e não somente para realizar alguma configuração mandatória, possuindo como uma das principais desvantagens para o interesse público a insegurança dos dados ali fornecidos, que podem ser alterados ou excluídos a qualquer momento.

**As descrições são claras, e preveem requisitos que permitam a construção de uma aplicação, para de fato gerar as funcionalidades requeridas, as quais já deveria estarem concluídas no momento da implantação.**

Assim, resta evidente que o uso de uma funcionalidade programada por meio de código de programação está intimamente ligada à construção do sistema de gestão pública, o que não traz qualquer benefício. Ao contrário, as especificações buscam a contratação de um sistema **que utiliza ferramentas de baixo nível por meio de linguagem programação, provendo insegurança aos usuários do sistema**, indo em desencontro ao Princípio do Interesse Público.

Por outro lado, nos sistemas prontos, onde inexistente a necessidade de programação por linguagem de programação, isto porque todo o processo já estaria concluído e seguro, pronto para o uso, ou seja, pronto para o mercado.

Assim sendo, diante daquilo que está descrito no edital e no termo de referência, não poderá participar do certame a fornecedora que possua ERP de Gestão Pública que disponibilize a configuração do sistema através de uma ferramenta adversa, com interface intuitiva de alto nível (sem a necessidade de criação de rotinas por meio de códigos de programação), por meio de opções de fácil acesso ao usuário, o que claramente infringe o direito ao competitório, haja vista, **o produto final é o mesmo, o que diverge é o meio pelo qual ele foi construído**. Portanto, trata-se claramente de **AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA, VANTAJOSIDADE E INTERESSE PÚBLICO!**

Isto posto, conclui-se que a administração procura um sistema que seja

construído posteriormente conforme demanda **em ambiente de produção, o que é inviável, demasiadamente oneroso e mais, direcionado à empresa Betha Sistemas Ltda**, violando também o Princípio da Isonomia, haja vista, **não há justificativa plausível para restringir a competição entre as empresas que possuam sistemas maduros e prontos, com alto grau de configuração, principalmente considerando as vantagens dos mesmos, como economicidade, segurança de dados e garantia ao interesse público.**

## **5.5 DOS QUESTIONAMENTOS EM FACE DO ACESSO DOS CIDADÃOS POR MEIO DA PLATAFORMA GOV.BR**

De forma elogiável, o Termo de Referência prevê em seu item 7.28.38 que a *“Ferramenta deverá ter Menu Principal (home) para login, através da coleta de dados do cidadão de acordo com a LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados e cadastramento de dados integrado com o portal da prefeitura, **devendo também ser integrada ao portal “gov.br” (sso.aceso.gov.br);”***

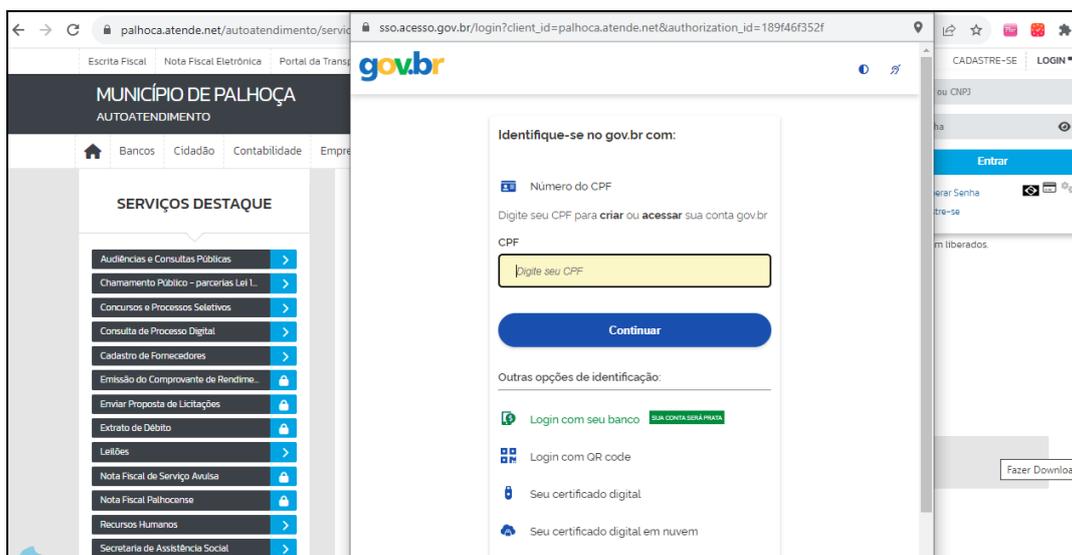
Portanto, trata-se de um importante passo da administração no sentido da modernidade, da lei e daquilo que centenas de órgãos da administração pública de todo país tem buscado: a transformação digital por meio do acesso único dos cidadãos pelo portal único do Governo Federal:



Atualmente, todos os cidadãos brasileiros que necessitam realizar qualquer interação com o Governo Federal precisam fazer uso da conta do gov.br.

Porém, o acesso por meio do portal único não está mais restrita somente aos usuários dos serviços do Governo Federal, mas dos Estados e Municípios:





Sendo assim, nota-se que o processo licitatório traz a referida previsão, contudo de forma pouco elucidativa, considerando o fato de que a questão envolve questões indispensáveis atinentes a Estratégia Nacional de Governo Digital 2022-2023 (Decreto nº 11.260/2022) que tem como objetivo a integração, racionalização e simplificação dos serviços públicos para o cidadão no âmbito do Poder Executivo Federal, Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>4</sup>.

Nesse contexto, o Decreto nº 9.756/2019 instituiu o portal único “gov.br” estabelecendo a unificação dos canais digitais do governo.

Art. 4º A Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República coordenará a consolidação de portais governamentais na internet, sob o domínio “gov.br”.

§ 2º Até 31 de dezembro de 2020, os órgãos e as entidades da administração pública federal a que se refere o art. 1º deverão:

I - **migrar os conteúdos de seus portais na internet para o portal único, registrado sob o domínio “gov.br”;** e

Por seu turno, o Decreto nº 10.332/2020 estabeleceu a Estratégia Nacional de

<sup>4</sup> <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/novembro/governo-estabelece-diretrizes-para-a-estrategia-nacional-de-governo-digital#:~:text=EGD%202020%2D2023,pol%C3%ADticas%20e%20dos%20servi%C3%A7os%20p%C3%ABlicos.>

Governo Digital, o qual identifica dentre os objetivos:

**Objetivo 3 - Canais e serviços digitais simples e intuitivos**

Iniciativa 3.1. Estabelecer padrão mínimo de qualidade para serviços públicos digitais, até 2020.

Iniciativa 3.2. Realizar, no mínimo, cem pesquisas de experiência com os usuários reais dos serviços públicos, até 2022.

**Um Governo integrado, que resulta em uma experiência consistente de atendimento para o cidadão e integra dados e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, reduzindo custos, ampliando a oferta de serviços digitais e retira do cidadão o ônus do deslocamento e apresentação de documentos.**

[...]

Art. 7º **Fica instituída a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.br**, de natureza colaborativa e adesão voluntária, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas relacionadas à expansão da Estratégia de Governo Digital.

Ocorre que o Governo Federal tem desenvolvido diversas ações para impulsionar a modernização digital das entidades públicas brasileiras. E uma importante estratégia foi a criação da Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.Br (Portaria 23/2019 e Decreto nº 10.332/2020), permitindo acesso aos serviços públicos digitais via login único (CPF + senha).

O objetivo é digitalizar todos os mais de 4,8 mil serviços públicos federais prestados aos cidadãos. Conforme o Ministério da Economia, 84% dessa meta foi atingida em outubro de 2022. Ou seja, a plataforma GOV.BR já disponibiliza 4 mil serviços públicos digitais. Um dos mais recentes serviços é a Carteira de Identidade Nacional digital, que agora tem número único, o CPF. Hoje, rapidamente os brasileiros conseguem acessar serviços como o Meu INSS, Conecte SUS (emissão do Certificado Nacional de Vacinação Covid-19), Carteira de Trabalho Digital e CNH Digital, entre outros.

Tratam-se de facilidades que podem – e devem – ser oferecidas também pelos Municípios. Basta as Prefeituras assinarem o Plano de Integração ao Login Único Gov.Br e trabalharem com tecnologia compatível, o que inclui cada entidade ter um

domínio exclusivo de acesso, exigindo na contratação de sistema de gestão pública municipal que ele esteja totalmente alinhado à Estratégia de Governo Digital do Governo Federal.

Como visto acima, esse ambiente único de autenticação digital para acesso de serviços federais, estaduais e municipais tem um objetivo bem claro: ampliar a oferta de serviços públicos de forma on-line, facilitando o acesso para os cidadãos.

Isso significa simplificar a vida do cidadão, colocando-o no foco central da gestão. Por meio da Plataforma Gov.Br, o Governo Federal espera integrar e coordenar iniciativas comuns de transformação digital no setor público brasileiro, além de estimular a redução de custos e o aumento da agilidade na prestação de serviços públicos.

Trata-se de um estímulo que está mostrando resultado. Conforme divulgado pelo Ministério da Economia, em janeiro de 2019 a plataforma Gov.Br possuía 1,7 milhão de usuários cadastrados, número que pulou para 112 milhões em setembro de 2021 e para 137 milhões em setembro de 2022.

Ainda sobre o assunto, destaca-se que o Decreto nº 10.382, de 28 de maio de 2020, o qual institui o Programa de Gestão Estratégica e Transformação do Estado no âmbito da administração pública federal direta, descreve em seu artigo 2º a necessidade de implementação de medidas de transformação institucional no âmbito do Poder Público:

Art. 2º O TransformaGov tem por finalidade a implementação de medidas de transformação institucional, de modernização das estruturas regimentais e de aprimoramento da gestão estratégica nos órgãos e entidades para o alcance de melhores resultados e tem os seguintes objetivos:

- I - identificar as necessidades e as oportunidades de inovação e transformação institucional;
- II - definir prioridades de digitalização, de simplificação e de integração de processos;

- III - propor novos modelos institucionais com foco na entrega de resultados para os cidadãos;
- IV - estimular ganhos de eficiência;
- V - otimizar a implementação de políticas públicas que visem à oferta de melhores serviços à sociedade;
- VI - promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e entidades; e
- VII - incentivar a cultura de inovação.

[...]

Art. 11. Na revisão dos seus processos de trabalho, os órgãos e entidades seguirão as seguintes premissas:

- I - desburocratização, simplificação e consolidação normativa;
- II - digitalização de serviços e processos;
- III - integração entre sistemas e bases de dados;
- IV - centralização de atividades de apoio;
- V - aumento da eficiência; e
- VI - otimização dos recursos humanos e dos materiais.

Parágrafo único. As atividades previstas no caput serão executadas em conformidade com a priorização estabelecida no PGT.

Portanto, considerando todo esse embasamento legal que envolve matéria a importância do acesso ao sistema por meio da plataforma gov.br, questiona-se:

- a) O sistema a ser ofertado deve prever a possibilidade de acesso por meio da Plataforma Única do Governo Federal Gov.br?
- b) O sistema a ser ofertado deve permitir o acesso dos cidadãos aos sistemas que dizem respeito ao autoatendimento deve oportunizar o acesso por meio da Plataforma Única do Governo Federal Gov.br?
- c) Se a resposta de qualquer uma das questões forem negativas, questiona-se: houve estudo técnico contendo justificativa para a não adesão da referida plataforma, tendo em vista a previsão legal de sua utilização?



#### 4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, REQUER, seja recebida, conhecida e julgada dentro do prazo legal a presente impugnação para que, uma vez acolhidos os argumentos expostos, determine-se a ANULAÇÃO/REGOVAÇÃO do Edital do Pregão Presencial nº 029/2023 promovido pelo Município de Anitápolis/SC em razão das ilegalidades acima assinaladas.

Ante o exposto,  
Pede Deferimento.

Florianópolis, 20 de julho de 2023.

**IPM SISTEMAS LTDA**  
**ANTONIO NATALIO DO CANTO VIGNALI**  
Advogado – OAB/SC 36.999

**IPM SISTEMAS LTDA**  
**BRUNA HELENA MATOS GOEDERT**  
Advogada – OAB/SC 46.930

**IPM SISTEMAS LTDA**  
**LUIS GUSTAVO DA ROCHA HEKIS**  
Coordenador de Licitações e Contratos  
RG nº. 5.228.647  
CPF nº. 006.125.399-54

**IPM SISTEMAS LTDA**  
**FELIPE FEIJÓ DUTRA DE BARROS**  
Analista de Licitações  
RG nº. 4.583.308  
CPF nº. 093.578.639-23