



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE XAXIM – ESTADO DE SANTA CATARINA

EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL Nº 065/2023

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de licenciamento mensal de sistemas de gestão pública com usuários ilimitados, manutenção corretiva, legal e tecnológica, implantação, migração de dados, treinamento e aperfeiçoamento, provimento de Datacenter e suporte técnico, conforme padrões de desempenho e qualidade objetivamente descritos nos anexos deste Edital, para as unidades gestoras **Prefeitura Municipal de Xaxim, Fundo Municipal de Saúde de Xaxim e Câmara Municipal de Vereadores de Xaxim.**

IPM SISTEMAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob nº 01.258.027/0001-41, com sede na Torre Sûden - R. Cristóvão Nunes Píres, 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 065/2023**, 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 9.1 a possibilidade de esclarecimentos 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 evidenciação¹.

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 065/2023 promovido pelo Município de Xaxim/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).

¹ 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.²

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

² 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>).



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 a Administração aceitar as impugnações protocoladas por meio eletrônico ou recebidas por e-mail, 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 9. (DA IMPUGNAÇÃO E DO RECURSO ADMINISTRATIVO) exige o protocolo na Prefeitura Municipal de Xaxim, o item 17.2 descreve de forma clara a possibilidade de esclarecimentos por meio do email susana.barros@xaxim.sc.gov.br.

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 Xaxim possui uma relação contratual com a empresa Betha Sistemas Ltda. que remonta aproximadamente 15 (quinze) 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, além da própria Betha Sistemas Ltda.

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 e ultrapassado serviço desktop até os dias atuais.

Destaca-se que a nocividade desse discurso protecionista e “terraplanista” que impôs medo àquilo que é o normal (sistemas WEB) e desejável por toda instituição alinhada que se alinhe modernidade, foi fruto de uma campanha em prol da perpetuação do ultrapassado sistema desktop, proporcionando aos munícipes, servidores e gestores do Município de Xaxim e outros tanto passarem pelo período sombrio da pandemia de COVID-19 sem a utilização de um sistema web.

Por outro lado, diversos municípios de maior e menor porte ao de Xaxim 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 Xaxim, já em 2015, talvez percebendo que um sistema desktop não se justificava, mas, talvez, induzida por um discurso fantasioso, publicou o Processo Licitatório 086/2015, Pregão 048/2015, que, de forma curiosa, exigiu o fornecimento de um sistema misto (meio desktop, meio web), para ser mais preciso, o edital exigia que os poucos módulos fornecidos em ambiente web pela Betha Sistemas Ltda. fossem fornecidos em ambiente WEB e aqueles fornecidos pela referida empresa em ambiente desktop, fosse fornecidos em ambiente desktop.

Não há nada mais direcionante e restritivo de uma licitação de sistemas de gestão pública do que a exigência de um sistema misto, pois o atendimento das referidas minúcias (quais módulos serão web e quais serão desktop), só poderia ocorrer por uma empresa com um software “*Frankenstein*”.

Diante do tamanho da resistividade, acabou ocorrendo a lógica, a licitação contou com a participação apenas da Betha Sistemas Ltda.

Como se errar uma vez não fosse o bastante, em 2019, nas vésperas da sombria pandemia e após longos anos de difusão de sistemas web pelos municípios brasileiros e, principalmente, catarinenses, a Administração do Município de Xaxim publicou o Processo Licitatório 063/2019, Pregão Presencial 029/2019 exigindo, novamente, o fornecimento de um sistema misto, contando com a participação isolada da empresa Betha Sistemas Ltda.

Ressalta-se que as exigências técnicas contidas nos editais de 2015 e 2019 estavam presentes em diversos editais publicados por diversos município, todos vencidos pela empresa Betha Sistemas Ltda. sem que houvesse qualquer competitividade nos certames.

Tanto o processo de 2015, quanto o processo 2019 estavam em desalinhamento em relação ao entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (@REP 20/00182210):

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, vendendo 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.

Nesse sentido, vale destacar ainda o seguinte entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, o qual 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, APÓS TODOS ESSES ANOS, o Município de Xaxim dá, ainda que com significativo atraso, um importante passo no sentido na modernização tecnológica ao publicar um edital que, enfim, exige que os sistemas sejam ***“projetados e desenvolvidos para rodar nativamente em ambiente web”***.

Contudo, da mesma forma como ocorreu nos processos licitatórios anteriores, o Município de Xaxim 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 Xaxim impõe grave restrição ao certame ao exigir um sistema que o sistema a 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,** vai na contramão da modernidade, da lei e daquilo que centenas de órgãos da

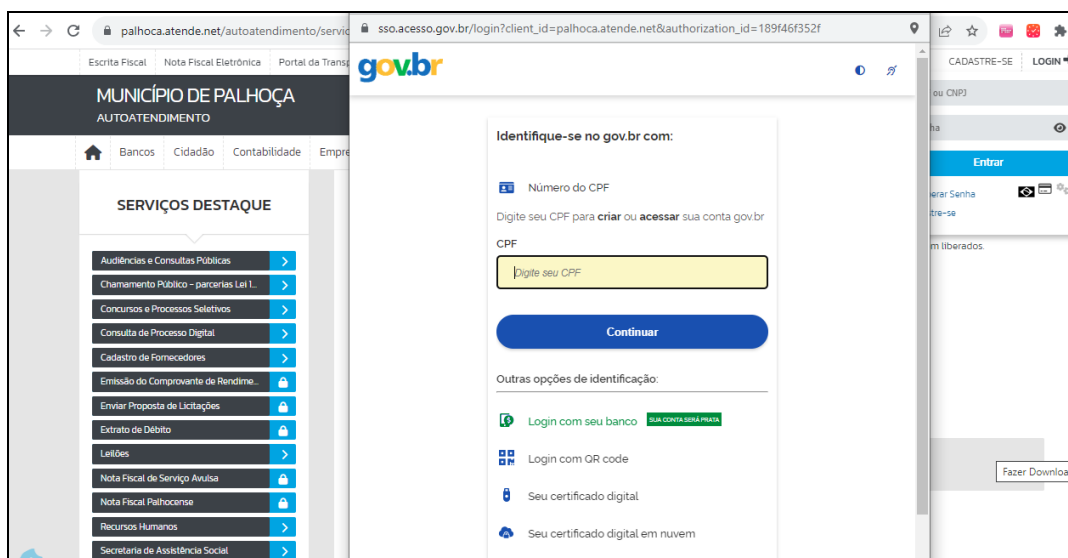
administração pública de todo país tem buscado: a transformação digital por meio do acesso único dos cidadãos pelo portal único do Governo Federal:



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:





Portanto, nota-se que o processo licitatório em questão dá um tímido e atrasado passo na tentativa da modernização digital dos seus serviços, mas, de forma inexplicável, deixa de lado questões que são 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 Municípios³.

Assim, elucidados os pontos controversos 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.

³ <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.>

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, Angelina e Içara, 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.

A ausência de realização do Estudo Técnico Preliminar que acaba fazendo com a Administração apenas republique editais que restringe a participação de qualquer outra empresa além da Betha Sistemas Ltda., tem como resultado as baixas notas atribuídas pela própria Administração ao seu sistema de gestão⁴:

Grande Oeste	XAXIM	2020	Governança em TI	C+	SC.13. De 1 a 5, que nota você atribui ao Sistema de Gestão utilizado pelo Município?		3
Grande Oeste	XAXIM	2021	Governança em TI	B	SC.13. De 1 a 5, que nota você atribui ao Sistema de Gestão utilizado pelo Município?		3
Grande Oeste	XAXIM	2019	Governança em TI	C	SC.13. De 1 a 5, que nota você atribui ao Sistema de Gestão utilizado pelo Município?		4
Grande Oeste	XAXIM	2019	Governança em TI	C	SC.13.1. Por que você atribuiu esta nota ao sistema de gestão?	Demora na resolução de chamados técnicos e segregação dos dados.	
Grande Oeste	XAXIM	2021	Governança em TI	B	SC.13.1. Por que você atribuiu esta nota ao sistema de gestão?	ESTÁ BOM, MAS PODE MELHORAR	
Grande Oeste	XAXIM	2020	Governança em TI	C+	SC.13.1. Por que você atribuiu esta nota ao sistema de gestão?	Segregação de dados e suporte técnico.	

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 de um sistema que possibilite

⁴ <https://paineistransparencia.tce.sc.gov.br/extensions/appiegm/index.html>

o acesso dos cidadãos por meio do portal único do Governo Federal (Gov.br), descumprindo as recomendações dos Decretos nº 11.260/2022 e nº 9.756/2019, 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 DO NÃO ATENDIMENTO DO SISTEMA QUE EXIJA O ACESSO DOS CIDADÃOS POR MEIO DA PLATAFORMA GOV.BR

O Decreto mº 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 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, **porém, de forma inexplicável, o Município de Xaxim caminha na contramão, para o completo isolamento digital.**

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.

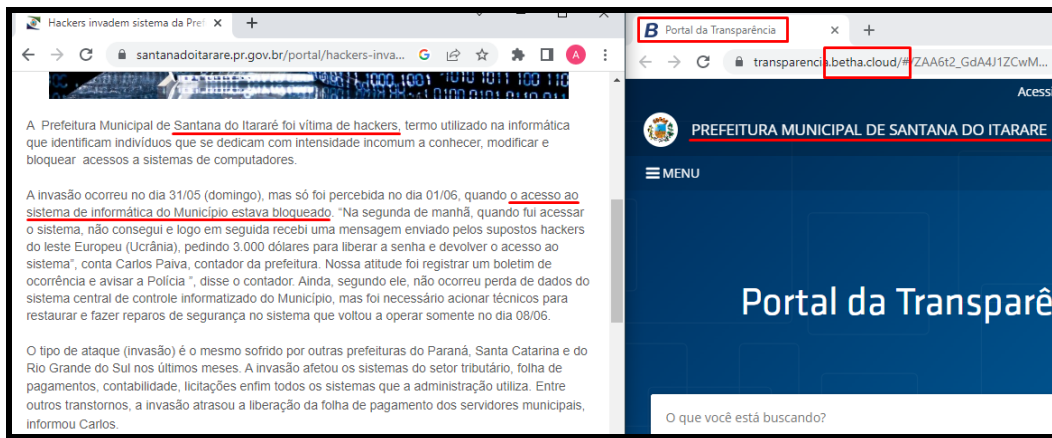
Parágrafo único. As atividades previstas no caput serão executadas em conformidade com a priorização estabelecida no PGT.

Portanto, de acordo com o que se pode observar, o edital publicado, de forma injustificada, não atende a Estratégia Nacional de Governo Digital, estipuladas pelo Decreto nº 10.332/2020, caminhando na contramão daquilo que se espera dos sistemas de gestão pública municipais e da verdadeira modernização digital.

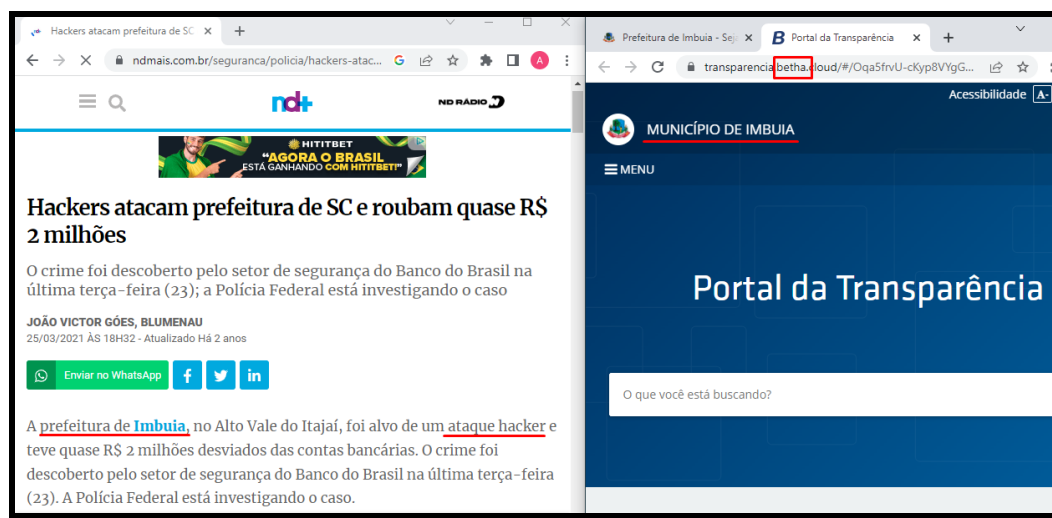
5.3 DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS DE SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

O Município de Xaxim se absteve de exigir requisitos mínimos de segurança da informação, tais como sistemas de firewall e, até mesmo, um simples dicionário de dados do banco de dados, erro que se repete ao longo de todos os processos licitatórios promovidos pela municipalidade, contrapondo totalmente, a lógica, ao se considerar que incidentes de segurança não são novidades entre as administrações públicas municipais.

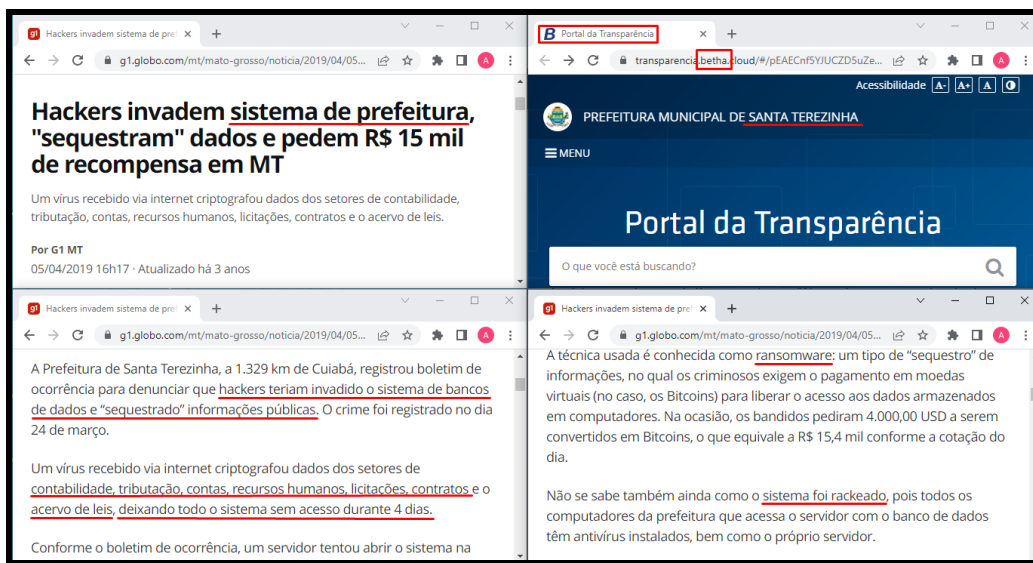
São diversas as notícias que dão conta de invasões hackers à sistemas de gestão de Prefeituras espalhadas pelo Brasil, algumas, inclusive, clientes da Betha Sistemas Ltda.:



<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, como apontado acima, tem-se o dever por parte da municipalidade de Xaxim de sanar os erros e dúvidas e alterar o referido Edital, com o fito de evitar a reiteração de erros nas contratações.

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 Xaxim 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 permitem 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.

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 ($rs1 as $spot):
70     $node = $dom->createElement('Placemark');
71     $placeNode = $nd_document->appendChild($node);
72
73     $placeNode->setAttribute("id", "hotspot" . $spot["hotspot_id"]);
74     $nodeName = $dom->createElement("name", stripslashes($spot["hotspot_ssid"]));
75     $placeNode->appendChild($nodeName);
76
77     $descStr =
78         stripslashes($spot["hotspot_tipo"]) . "<br /><br />" .
79         stripslashes($spot["hotspot_endereco"]) . "<br />" .
80         stripslashes($spot["hotspot_cep"]) . "<br />" .
81         stripslashes($spot["hotspot_cidade"]) . "/" .
82         stripslashes($spot["hotspot_estado"]) . "<br /><br />" .
83         stripslashes($spot["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" . $spot["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](#)⁵, 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

⁵ <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2013/12/o-que-sao-scripts-entenda-para-o-que-servem.html>

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 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:

6.5. A solução deve ser altamente configurável, através de ferramenta e linguagem de programação, que proporcione autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas.

17.52. Permitir a definição de linguagem de programação para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de

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 mandatária, 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.

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 065/2023, Processo Licitatório 0130/2023 promovido pelo Município de Xaxim/SC em razão das ilegalidades acima assinaladas.

Ante o exposto,
Pede Deferimento.

Florianópolis, 14 de agosto 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
MARCOS FOLADOR
Consultor de Vendas
RG nº. 1154259
CPF nº. 526.248.709-20