



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DA BARRA DO QUARAÍ/RS

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2024

PROCESSO Nº 817/2024

OBJETO: Contratação de empresa (s) especializada(s) no fornecimento de locação de sistema(s) informatizado(s) de gestão administrativa para a PREFEITURA MUNICIPAL e para a CÂMARA DE VEREADORES, com provimento de DATA- CENTER.

IPM SISTEMAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº 01.258.027/0001-41, estabelecida na Rua Cristóvão Nunes Pires, 86, Torre Süden, 6º Andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88010-120, por seus procuradores abaixo firmados, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, interpor **IMPUGNAÇÃO** ao **Pregão Eletrônico nº 17/2024**, de acordo com os fatos e fundamentos que seguem.

1. DA TEMPESTIVIDADE

No que diz respeito a tempestividade da impugnação, dispõe o artigo 164 da Lei nº 14.1333/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que *“qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”*.

Deste modo, como a data de abertura da sessão está marcada para o dia 12/11/2024 às 08:30h, verifica-se tempestiva a presente impugnação.

2. DO INSTITUTO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação, amparada no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, tem como finalidade a correção de vícios contidos no ato convocatório que comprometem a legalidade do Pregão Eletrônico nº 17/2024 promovido pelo Município da Barra do Quaraí/RS, bem como permitir que a Administração reveja seus atos, reparando as ilegalidades dispostas no documento.

Além dos referidos diplomas, sempre se faz importante destacar o fundamento constitucional do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição da República, de que *“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 as exigências que extrapolam as normas e os princípios que norteiam a licitação pública, de acordo com o que preceitua a doutrina, que reconhece que “(...) *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).

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 para obtenção da melhor proposta em favor do Município. Contudo, é indispensável que haja atenção ao ponto a seguir apresentado, a fim de afastar a ilegalidade que é flagrante à hipótese, e impacta em ofensa à ampla concorrência.

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.

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*¹. Assim, a IPM SISTEMAS, que atua há quase 30 anos na oferta de *softwares* para gestão pública busca a contribuição ao certame, para ajuste do instrumento convocatório.

Diante disso, impugnamos o edital em apreço para que a Administração Pública da Barra do Quaraí corrija as ilegalidades que impedem o prosseguimento do 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. DOS FATOS

O Município da Barra do Quaraí/RS realizou a publicação de edital de licitação para “Contratação de empresa (s) especializada(s) no fornecimento de locação de sistema(s) informatizado(s) de gestão administrativa para a PREFEITURA MUNICIPAL e para a CÂMARA DE VEREADORES, com provimento de DATA- CENTER”.

O certame está previsto para ocorrer às 8h30min do dia 12 de novembro de 2024, para licitantes que estejam com credenciamento regular na plataforma BLL COMPRAS: <http://bll.org.br>. O Edital

¹ 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>).



prevê que as especificações técnicas a serem atendidas pelos interessados estão contidas no Anexo 2 – Termo de Referência.

Por sua vez, o TR mencionado anteriormente traz uma série de exigências em relação a necessidade de sistema baseado em ferramenta de *scripts*, que proporcione autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas, limitando a competição entre os possíveis interessados, excluindo fornecedores que atendem o objeto da contratação, mas não utilizam de tais métodos.

Conseqüentemente, haverá uma redução no número de propostas válidas, o que poderá onerar os custos para a administração pública. A exigência é causa de hipótese de ofensa frontal à ampla concorrência, impactando na legalidade do certame ao apresentar critérios que sequer são adequadamente justificadas no conteúdo técnico do instrumento convocatório.

Como exemplo, os sistemas fornecidos pela IPM Sistemas Ltda, assim como tantos outros 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/linguagem de programação ou *scripts* impedem a participação da IPM Sistemas Ltda, referência no mercado de Softwares em Gestão Pública há mais de 27 anos, bem como de outras tantas empresas prestadoras do mesmo serviço, o que restringe arbitrariamente a competitividade do certame e afasta a Administração do encontro da proposta mais vantajosa.

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 gastos de pós-implantação para as reprogramações dos códigos com o fito de finalizar àquilo que não está concluído.

Cumpra aqui destacar que **não fora localizada qualquer justificativa em relação a necessidade de contratação de sistemas “altamente configuráveis através de ferramenta de *scripts*”, tampouco como a demonstração que o quadro de servidores está apto para realizar as intervenções nesses termos.** A ausência de um embasamento técnico apropriado poderá enfraquecer a integridade e credibilidade do certame, resultando em um edital suscetível a erros e questionamentos legais, como o que está se demonstrando. Isso sem contar a possibilidade de direcionamento do Edital para uma única Empresa.

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



4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1 EXIGÊNCIA DE QUE A SOLUÇÃO DEVA SER ALTAMENTE CONFIGURÁVEL ATRAVÉS DE SCRIPTS

O edital e o termo de referência do Pregão Eletrônico 17/2024, do Município da Barra do Quaraí/RS, trazem exigências quanto a necessidade de operação do sistema por meio de linguagem de programação/script.

Para ilustrar o “tamanho do problema” que a Administração está prestes a licitar, em um sistema cuja suas funcionalidades dependam de configurações por meio de códigos de programação trazendo uma enorme insegurança a própria contratação, demonstraremos os principais conceitos e situações envolvidas a seguir.

Pois bem, segundo a literatura em relação ao tema, **“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.reddit.com/r/Dev_Solutions/comments/18q6sje/editores_de_codigo_para_aprender_a_programar/?rdt=45184

Ora, o significado de linguagem/código de programação/script já revela por si só que a solução para o problema manifestada no TR obrigará a Administração a fazer uso de configurações por meio de scripts/linguagem de programação durante a própria utilização do sistema, ou pior, fará com que a Administração fique refém da 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 uma solução de gestão pública que exija dos usuários conhecimento sobre script/código de programação para sua configuração ou customização 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 que seja customizável exclusivamente por scripts a serem configurados pelo próprio Município pode ser mais difícil de manter e atualizar, especialmente se estes códigos de programação forem desenvolvidos por terceiros e a equipe interna não possuir o conhecimento necessário para entender ou modificar os referidos códigos.

Uma das principais dificuldades que serão enfrentadas pela administração será a sua falta de habilidade e conhecimento técnico para alterar e criar as programações necessárias, uma vez que os



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

Assim, a alteração da fonte 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.

Logo, 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.

Pode ser até 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 $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  ;
86  $descStr = utf8_encode($descStr);
87  $descNode = $dom->createElement("description", $descStr);
88  $placeNode->appendChild($descNode);
89
90  // Cria um elemento styleUrl
91  $styleNode = $dom->createElement("styleUrl", "#stl-tipo" . $hotspot["tipo_id"]);
92  $placeNode->appendChild($styleNode);
93
94  // Cria o Point element.
95  $pointNode = $dom->createElement('Point');
```

A imagem acima, a qual foi extraída do site Techtudo², 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 funcionalidade da seguinte forma:

² <https://www.techtudo.com.br/noticias/noticia/2013/12/o-que-sao-scripts-entenda-para-o-que-servem.html>



“Os scripts provêm 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 folha de pagamento ou para fórmula de um tributo, por exemplo, o que é plenamente aceitável.

A questão aqui debatida é a possibilidade da extensa utilização de códigos de linguagem de programação no software a ser contratado, não se limitando apenas a configurações ou fórmulas pontuais.

Assim, questionamos a Administração Municipal quanto aos seguintes pontos:

- **Há 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?**
- **Ou, ainda, está ciente de que a utilização permanente de scripts poderá ensejar em enorme insegurança dos dados de servidores e munícipes?**

Nesse contexto, remetemo-nos àquilo que prevê o edital de licitação em relação aos scripts. As informações foram retiradas do Termo de Referência publicado pelo Município da Barra do Quaraí/RS, motivo do debate:

“TERMO DE REFERÊNCIA

1.7. Exigências Relacionadas ao Ambiente Computacional e a Estrutura do Sistema



[...]

2. Os sistemas deverão ser altamente configuráveis, através de ferramenta de scripts, que proporcionem aos usuários autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas, conforme necessidade do Município, sem intervenção da Contratada.

[...]

22. A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma.”

E ainda quanto as funcionalidades dos módulos:

5.7. Funcionalidades de Contabilidade Pública

183. 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.

5.11. Funcionalidades de Patrimônio

2. Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações

5.16. Funcionalidades de Escrita Fiscal

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

[...]

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

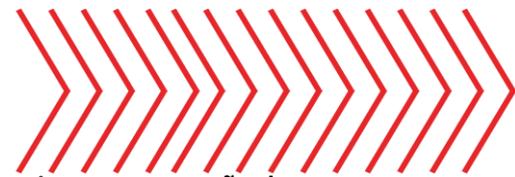
5.17. Funcionalidades de Nota Fiscal de Serviço Eletrônica

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.

5.18. Funcionalidades do Monitoramento de Notas Fiscais

22. Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução.

Nesse cenário, os itens descritos acima revelam que o uso códigos de programação ou scripts se fazem necessários para gerenciar os sistemas do software, e não somente para realizar alguma configuração mandatória, possuindo além das supracitadas desvantagens para o interesse público a insegurança dos dados ali fornecidos, que podem ser alterados ou excluídos a qualquer momento.



Ademais 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. E pior, não há uma justificativa sequer ou menção no Estudo Técnico Preliminar publicado no site da www.barradoquarai.rs.gov.br sobre as necessidades identificadas pelo Poder Público que embasaram tais exigências.

Vale lembrar que o Estudo Técnico Preliminar ou ETP é um documento essencial na primeira etapa do planejamento de uma contratação, que visa identificar o interesse público envolvido e apresentar a melhor solução para o problema a ser resolvido.

O supracitado documento é fundamental para a elaboração do termo de referência, de tal maneira que exigência restritivas ou pouco usuais no mercado de Softwares de Gestão Pública precisam encontrar justificativa em tal Estudo Técnico Preliminar, do contrário não há comprovação que os itens licitados estão lastreados em uma necessidade real e nem que são fundamentados em uma solução bem definida.

A necessidade desta justificativa é ainda maior quando, sabidamente, editais com definições baseadas em critérios técnicos exigindo a utilização de scripts ou linguagem de programação, se revela como característica de sistema inacabado. Ou seja, em nítido confronto ao princípio da eficácia, conforme disposto no artigo 5º da Lei 14.133/21, a Administração busca contratar serviços que não atingem aos efeitos buscados na contratação.

Assim, resta evidente que o uso de uma funcionalidade programada por meio de código/linguagem de programação/scripts está intimamente ligado 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 tecnológico por meio de linguagem programação, promovendo insegurança aos usuários do sistema**, indo de encontro ao próprio objetivo de certame: encontrar a proposta mais vantajosa e apta atender ao Interesse Público.

Por outro lado, nos sistemas prontos, nos quais inexistente a necessidade programação por linguagem de programação/scripts, isto porque todo o processo já estaria concluído e seguro, pronto para o uso, há uma maior segurança, confiabilidade e economia aos cofres públicos uma vez que não demandam mais recursos humanos para sua constante configuração e customização.

4.2. DO POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DO EDITAL

Conforme exposto no tópico anterior, tem-se demonstrada a inexistência de qualquer vantajosidade na exigência de scripts nos editais para a contratação de softwares para a gestão pública e a ausência de justificativas no ETP para que constem tais pontos restritivos no TR.

Entretanto, a impugnação aqui tratada não se restringe a demonstrar somente a ineficiência



da exigência de que os sistemas sejam altamente configuráveis por scripts, mas também o possível direcionamento que o certame, nos moldes em que foi formulado, poderá trazer. Isso porque apenas uma empresa está apta a fornecer o sistema entabulado no termo de referência, qual seja, a DELTA SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA LTDA revendedora dos softwares produzidos pela BETHA SISTEMAS LTDA.

Necessário asseverar que, exigir programação por scripts para "adequação rotinas e relatórios às especificidades dos clientes", não só restringe, como eleva os custos para os entes públicos contratantes. Todas as demais empresas concorrentes da DELTA e da BETHA fornecem softwares que permitem a adequação a rotinas e relatórios às especificidades dos clientes por configuração.

A exigência de itens baseados em linguagem / códigos de programação ou scripts acobertam uma implícita necessidade que se revela somente após o início da prestação dos serviços. A realidade que o Município da Barra do Quaraí/RS enfrentará se caracteriza no sentido de que, dificilmente a Administração Municipal possuirá corpo técnico com conhecimento suficiente e capaz. Seja pelo conhecimento técnico específico na área tecnológica ou mesmo pelo número de servidores para programar scripts a fim de fazer frente as definições constantes no edital sob tal aspecto.

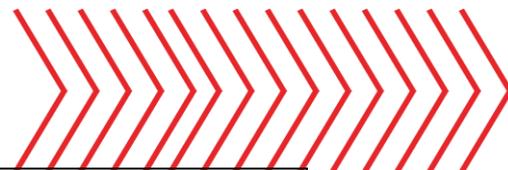
Tal realidade obrigará à Administração a busca pela solução junto apenas a própria prestadora do serviço, a qual possui programadores específicos para tal serviço. Os sistemas fornecidos pelas demais empresas do mercado **não necessitam destas programações, pois já estão prontos, funcionais e geralmente atendem as especificidades do Município de forma nativa ou por configuração.**

Como forma de demonstrar a realidade fática, em outros processos licitatórios em que fora exigida a realização de rotinas por meio de códigos de scripts ou configuráveis por linguagem de programação **é possível verificar que somente a empresa BETHA SISTEMAS LTDA ou sua revendedora DELTA SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA LTDA foram participantes e, conseqüentemente, vencedoras.**

O modus operandi, objetivando o ferimento à competitividade vem se perpetuando e repetindo em diversos Municípios, com cópias *ipsis litteris* das supracitadas exigências. Exemplo claro da continua utilização da artimanha tecnológica direcionante e restritiva à competição se verifica no lançamento de novos editais, como ora se verifica no quadro abaixo:

MUNICÍPIO DE CANELINHA/SC – PREGÃO PRESENCIAL nº 34/2023

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Padrão Tecnológico, s Segurança, Desempenho e Portal de Atendimento ao Usuário	3.24	A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma.
Contabilidade Pública, Prestação de Contas,	169	Possibilitar a disponibilização de dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações (Fonte de



Controladoria e Convênios		Dados), proporcionando amplas apresentações das informações para controle.
Nota Fiscal Eletrônica	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.
Escrituração Fiscal Eletrônica	52	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
	92	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.
Monitoramento de Documentos Fiscais Eletrônicos	22	Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução
Patrimônio Público	2	Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações.

Referência: <https://canelinha.sc.gov.br/licitacao/pl-054-pmc-2023-pp-034-pmc-2023/>

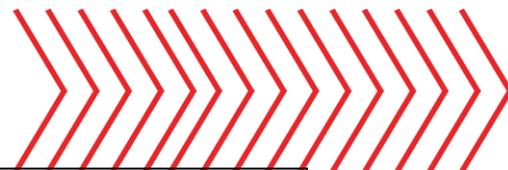
MUNICÍPIO DE XAVANTINA/SC – PREGÃO PRESENCIAL nº 20/2021

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Patrimônio	8	Disponibilizar os dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações.
Aplicativo de Escrituração Fiscal do ISS via Internet	3.911	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
Aplicativo de Tributação Pública	3.940	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.
Aplicativo de Emissão de Nota Fiscal Eletrônica via Internet	3.1049	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.
Monitor Notas Fiscais	31	Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução.
	64	Possibilitar a criação de scripts personalizados a partir de uma ferramenta de scripts.

Referência: https://xavantina.sc.gov.br/uploads/sites/91/2022/04/2167213_003_EDITAL_PROCESSO_032_2021_PP_020_2021_SISTEMA_DE_GESTAO_PUBLICA.pdf

MUNICÍPIO DE SALTO VELOSO/SC – PREGÃO PRESENCIAL nº 05/2023

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Padrão Tecnológico, Segurança,	4.24	A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções



Desempenho e Portal de Atendimento		Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma.
Contabilidade Pública	169	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.
Nota Fiscal Eletrônica	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.
Escrituração Fiscal Eletrônica	52	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
	92	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.
Monitoramento de Documentos Fiscais Eletrônicos	22	Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução
Gestão do Patrimônio Público	2	Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações.

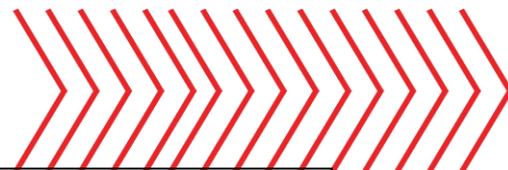
Referência: <https://saltveloso.sc.gov.br/licitacao/licitacao-219698/>

Têm-se aqui, apenas para exemplificação, os demonstrativos de 3 (três) municípios distintos. No entanto, somente no Estado de Santa Catarina, a situação se repete em mais de 95 (noventa e cinco) municípios. **Em todos eles, houve a exigência de script e somente a BETHA SISTEMAS foi participante e vencedora.** E a ocorrência não fica restrita a Santa Catarina!

No Rio Grande do Sul é possível verificar a exigência ilegal, conforme se verá adiante, de scripts. **Em todos os certames em que o requisito é solicitado, há apenas um participante e vencedor, qual seja, a empresa DELTA SOLUÇÕES EM INFORMÁTICA LTDA,** revendedora dos softwares da BETHA SISTEMAS LTDA. Abaixo, listamos 3 (três) exemplos de editais com requisitos semelhantes ao do Município da Barra do Quaraí/RS. Vejamos:

MUNICÍPIO DE SÃO JERÔNIMO/RS – PREGÃO ELETRÔNICO nº 10/2024

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Características e requisitos gerais exigidos	5.3.1.13	<u>Os sistemas deverão ser altamente configuráveis, através de ferramenta de scripts, que proporcionem aos usuários autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas,</u> conforme necessidade do Município, sem intervenção da CONTRATADA.
	5.3.1.29	A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da

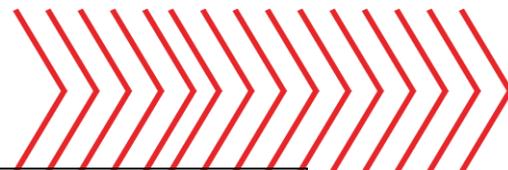


		plataforma
Gestão de Contabilidade Pública com Convênio e Prestação de Contas	5.4.1.171	Possibilitar a disponibilização de dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações (Fonte de Dados), proporcionando amplas apresentações das informações para controle.
Gestão de Nota Fiscal eletrônica de Serviços pela internet	5.4.5.54	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.
Gestão de Declaração eletrônica do ISS pela internet	5.4.6.56	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
	5.4.6.98	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.
Gestão de Patrimônio	5.4.11.2	Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações.

Referência: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-167/con_licitacoes.faces

MUNICÍPIO DE TORRES/RS – PREGÃO ELETRÔNICO nº 601/2023

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Características gerais da aplicação, Padrão Tecnológico de Segurança do Sistema	-	<u>Os sistemas deverão ser altamente configuráveis, através de ferramenta de scripts, que proporcionem aos usuários autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas,</u> conforme necessidade do Município, sem intervenção da Contratada.
	-	A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma.
Contabilidade Pública	183	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.
Módulo de Controle de Patrimônio	2	Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações
Módulo de Declaração do ISSQN	56	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
	98	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento.
Módulo de Geração de Nota Fiscal de Serviços Eletrônica	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.



Módulo de Monitoramento de Notas Fiscais	22	Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução.
--	----	---

Referência: <https://portal.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:10:::NO:10:P10 ID LICITACAO,P10 PAG RE TORNO,F50500 CD ORGAO:1143562,23,61500&cs=1-SbzJyAOXdCxc8pyzDB546ArYyY>

MUNICÍPIO DE CERRITO/RS – PREGÃO PRESENCIAL nº 08/2022

MÓDULO	ITEM	DESCRIÇÃO
Requisitos Gerais Obrigatórios dos Sistemas - Ambiente, Arquitetura e Tecnologia Empregada	6	<u>Os sistemas deverão ser altamente configuráveis através de ferramenta de scripts que proporcionem aos usuários autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas</u> , conforme necessidade do Município, sem intervenção da Contratada
	26	A solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente de soluções Google Forms, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma.
Contabilidade Pública com Prestação de Contas e Convênios	CLXXXI	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.
Sistema de Patrimônio	II	Permitir o acesso aos dados dos registros efetuados para a criação de relatórios, scripts e validações.
Sistema de Emissão de Notas Fiscais Eletrônicas	LIV	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.
Sistema de Monitoramento de Emissão de Notas Fiscais Eletrônicas	XXII	Possibilitar o gerenciamento dos scripts disponíveis para execução.
Sistema de Declaração de ISS Eletrônico	LI	Permitir a definição de scripts para realização de validações no momento de proceder a liberação da AIDF.
	XCI	Permitir a definição de scripts para o cálculo de acréscimos (juro/multa/correção) para emissão de guias de pagamento

Referência: https://e-gov.betha.com.br/transparencia/01037-167/con_licitacoes.faces

Os certames listados, assim como o edital do Município da Barra do Quaraí/RS, também exigem o atendimento de itens baseados em configuração através de ferramentas e linguagem de programação ou scripts (sinônimo técnico). Inobstante o claro ferimento do Interesse Público e à eficiência da contratação buscada, ocorre ainda a materialização da **restrição à participação de mais interessados, já que beneficia apenas empresa que forneça tal retrocesso.**



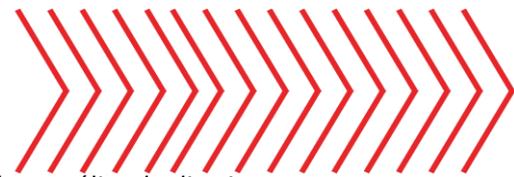
De acordo com as definições constantes dos instrumentos convocatórios destacados no presente levantamento, no que diz respeito à itens para cumprimento de exigências com base em scripts ou linguagem de programação, verificou-se claramente o afastamento de fornecedoras que possuíam ERP de Gestão Pública que disponibilizem 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 scripts, por meio de opções de fácil acesso ao usuário.

Verifica-se nos editais em apreço lançados pelas administrações que, **apesar do objetivo da solução ser o mesmo, o que diverge é o meio pelo qual ele foi construído. Ou seja, as definições dos termos de referência exigindo o cumprimento de funcionalidades/itens através de programação por scripts, acabou por alijar da disputa os demais fornecedores que não necessitam mais de scripts, mas que poderiam solucionar plenamente para o problema identificado no ETP. Porém, sem a necessidade de conhecimento dos servidores/usuários de programação por script.**

Agindo assim, as Administrações, estarão incorrendo em descumprimento aos termos dos princípios previstos do artigo 5º da Lei 14.133/21, quais sejam, **do interesse público**, haja vista a restrição em razão da exigência de cumprimento de itens por intermédio de scripts; **do planejamento**, posto, em caso de definições baseadas em scripts, claramente não terá sido cumprida a etapa do planejamento com base na devida importância que a respectiva fase merece de acordo com os propósitos e objetivos da novel legislação; da **competitividade**, devido as claras restrições materializadas pela exigência restritiva no que diz respeito à obrigatoriedade do cumprimento de itens baseado em scripts; e da **eficiência**, cujo princípio, também previsto no artigo 37 da Constituição Federal, não irá se atingir caso seja permitido a contratação de sistemas de gestão que ainda dependam de programação por intermédio de script, para o cumprimento de funcionalidades, ocasionando toda a problemática ora destacada.

Como forma de coibir a prática e firmando entendimento em relação ao tema, o **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** se posicionou no sentido de que *“a competição é limitada porque fornecedores que não utilizam linguagem de programação ou script podem ser indevidamente excluídos, mesmo que sejam capazes de atender às necessidades do sistema por outros meios. Isso não apenas reduz o número de propostas válidas, mas também pode levar a um aumento nos custos para a administração pública devido à redução na concorrência. Portanto, é importante que qualquer requisito técnico imposto em um edital tenha uma justificativa clara e seja amplamente acessível para não restringir a participação apenas a um fornecedor com funcionalidades específicas. Conforme mencionado no item 3.2.1, na documentação anexadas aos autos (fls. 206/208), não foi identificado a origem desses requisitos existentes no Termo de Referência. Dessa forma, a ausência de fundamentação para a exigência de uma linguagem de script/programação limita a competição. Esta área técnica reitera que o requisito é excessivo, irrelevante e desnecessário, descumprindo o inciso II do artigo 3º da Lei Federal nº 10.520/2002”.* (@REP 23/80077660 – Relatório Nº DIE – 149/2023). (Grifou-se).

Em continuidade, o Egrégio **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** indicou o



direcionamento de certame que utilizava script, ao afirmar que “em relação a análise do direcionamento do certame, **entende-se que o script direciona o certame**”, concluindo ainda que “essa afirmação já havia sido exposta na análise do relatório DIE - 32/2023 (fls. 182 a 186) que o direcionamento não foi evidenciado tão somente pela participação única da empresa Betha, mas porque dentre os fornecedores, somente a empresa Betha tem as funcionalidades listadas pelo representante (fls. 7 a 9). Na representação REP 2380064177, no relatório DIE – 129/2023 (fls. 442 – 450), **esta área técnica também se manifestou no sentido de que a exigência da linguagem script para geração do sistema, estabelecia critérios excessivos, irrelevantes e desnecessários, afrontando o artigo 3º, II da Lei Federal 10.520/2002**”. (@REP 23/80023063 – Relatório Nº DIE – 13/2024). (Grifou-se).

Nessa toada, o art. 3º da Lei de Licitações assim dispõe:

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

I - a autoridade competente justificara 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;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

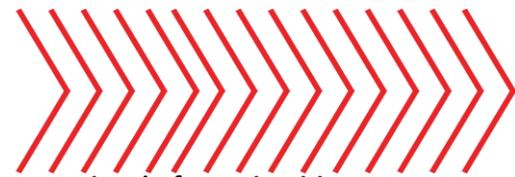
III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados;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

Veja-se que ao manter em edital a exigência de script/linguagem de programação – que são considerados excessivos, desnecessários, irrelevantes e, principalmente, que direcionam o certame, conforme elucidado pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – a Administração incorrerá em claro descumprimento ao texto normativo que embasa o processo.

Para complementar e contribuir com a fundamentação aqui exposta, encaminhamos anexo parecer técnico pericial (Doc. 01) que analisou o Edital do Pregão Eletrônico 04/2024 (Doc. 02), do Município de Horizontina/RS. O referido certame contém **exatamente as mesmas previsões editalícias** do Município da Barra do Quaraí/RS. Após análise do termo de referência do Município de Horizontina/RS, concluiu-se:

“QUE não há qualquer justificativa técnica plausível para a exigência de scripts para a geração de relatórios customizados;

QUE há um custo elevado para o Contratante em administrar o conhecimento dos servidores a terem a devida capacidade técnica em poder criar scripts;



QUE Sistemas de Gestão modernos disponibilizam meios de forma intuitiva usuário comum a criar seus relatórios customizados sem qualquer necessidade de se ter conhecimento em linguagens de programação / scripts; (Grifou-se).

Assim, o documento exarado por perito forense judicial, com atuação inclusive no Estado do Rio Grande do Sul/RS, bem como os julgados do Tribunal de Contas, são provas cabais quanto a ilegalidade da exigência de sistemas que utilizem scripts em editais para a contratação de softwares para a gestão pública.

Isto posto, conclui-se que a administração procura um sistema que seja construído posteriormente conforme demanda **em ambiente de produção, o que é inviável e demasiadamente oneroso. Ademais, 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.**

4.3. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA QUE FUNDAMENTE OS REQUISITOS TÉCNICOS EXIGIDOS

Inicialmente, faz-se importante destacar que a licitação em apreço é regida pelo novo regime de contratações públicas, tendo como base a Lei 14.133/2021. O novo ordenamento jurídico exige a formalização do “**Estudo Técnico Preliminar**”, de forma que sejam apresentados os 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;*

Conforme mencionando anteriormente, em análise ao Edital e ao Termo de Referência, não foram localizados os motivos que levaram a Administração a exigir que o sistema seja baseado em configuração por linguagem de programação (ou scripts). 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.

Portanto, frise-se, 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, sem que haja a devida justificativa e demonstração 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 das alegações e fundamentações apresentadas, entendemos que o edital do Município da Barra do Quaraí/RS merece ser anulado/revogado, a fim de que os vícios elencados possam ser sanados, possibilitando a competitividade e a escolha da melhor proposta.

5. 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 Eletrônico nº 17/2024 promovido pelo Município da Barra do Quaraí/RS em razão das ilegalidades acima assinaladas.

Ante o exposto,
Pede Deferimento.

Florianópolis/SC, 28 de outubro de 2024.

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

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

IPM SISTEMAS LTDA
FABIANO LOTICI WALTER
Coordenador Jurídico
OAB/SC 20.216