



ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE TREZE DE MAIO/SC

PREGÃO ELETRÔNICO N. 02/2025

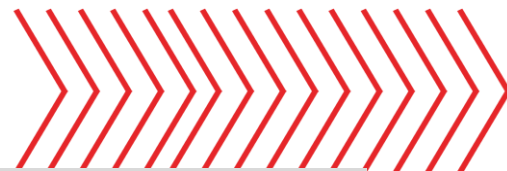
OBJETO: Contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de aplicativos de gestão pública, com acesso ilimitado e simultâneo de usuários.

IPM SISTEMAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob n. 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 n. 02/2025**, 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 n. 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 **30/01/2025 às 08h**, verifica-se tempestiva a presente impugnação.



2. DOS FATOS

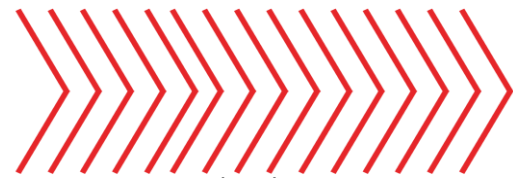
O **Município de Treze de Maio/SC** realizou a publicação de edital de licitação para a **contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso de aplicativos de gestão pública, com acesso ilimitado e simultâneo de usuários**, conforme disposições e especificações técnicas constantes no ANEXO IV, parte integrante deste edital.

Ao longo do instrumento convocatório, é possível identificar que o Município buscar a contratação de um sistema em ambiente web, *cloud computing* visando agilidades nas mudanças tecnológicas, redução de custos, maior segurança e concentração de esforços na atividade fim da organização, optando-se por uma solução ERP (Enterprise Resource Planning), e conforme bem destacado no próprio termo de referência, capaz de melhorar a eficiência dos serviços prestados à população, garantir a segurança da informação e promover a modernização da administração pública, dentre vários outros.

Entretanto, o mesmo o termo de referência apresenta **exigência bastante restritiva**, em descompasso com as vantagens expostas na justificativa da contratação e ainda com o **potencial de direcionar o objeto da contratação** e, que **não encontra justificativa em estudo técnico preliminar**.

Contraditoriamente a tudo que se busca numa contratação de uma solução ERP desenvolvida em ambiente web, como a agilidade, a escalabilidade, não pagar mais por pacotes de atualização, acesso a melhor tecnologia, segurança da computação em nuvem e no menor custo para a Administração, o edital prevê que os sistemas devem permanecer hospedados em ambiente de nuvem pública, além de exigir uma solução altamente configurável, através de ferramenta que proporcione autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas.

Não é a primeira vez que um edital que busca a contratação de empresa especializada em mesmo objeto traz tais especificações. Inúmeros editais apresentam as mesmas exigências, igualmente sem fundamentação, reproduzindo as mesmas frases, num



verdadeiro “copia e cola” de itens nos quais, por vezes, variam apenas os termos utilizados no texto: linguagem de programação, script, códigos de programação e automação, solução altamente configurável.

Todos os processos licitatórios em que se exige a disponibilização de hospedagem dos sistemas em nuvem pública ou que exijam uma solução altamente configurável, também denominada de solução que possibilite a utilização de linguagem de programação ou scripts para customização do sistema, 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, uma demonstração clara do malferimento à competitividade do certame.

Os softwares IPM não necessitam de realização de rotinas que impõem a Administração e aos servidores, o conhecimento acerca de códigos ou linguagem de programação, 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 chamados *scripts* com o fito de fomentar a dependência dos usuários em serviços a serem contratados por horas técnicas.

Tão grave como o fato destas exigências direcionarem o objeto da contratação a uma única empresa, a **Betha Sistemas** ou as revendedoras de seu Software, está a constatação de que por trás da escolha injustificada de que ***“solução deve possuir fonte de dados que permita a criação de scripts com o uso integrado e consistente, permitindo ampliação exponencial do uso da plataforma”*** se escondem diversos prejuízos ao interesse público que fulminam a própria busca pela proposta mais vantajosa pela Administração.

No mesmo rumo, há gravidade na escolha pela nuvem pública, que vão desde a segurança dos dados armazenados, cuja infraestrutura compartilhada aumenta os riscos potenciais de isolamento e acesso aos dados e afetam inclusive a questão da soberania de dados.



Os diversos **prejuízos** que serão abordados a seguir, **não se limitam apenas a obtenção de uma proposta vencedora extremamente elevada diante da falta de competitividade no procedimento licitatório, e, a maior onerosidade aos cofres com a contratação de horas extras para desenvolver tais comandos, mas também à própria segurança dos sistemas e sua usabilidade.**

Justamente por isso, diante da afronta aos princípios contidos no **art. 5º da Lei 14.133/2021** dentre eles: da eficiência, do interesse público, da igualdade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, economicidade, e, principalmente, o da competitividade a IPM Sistemas vêm neste ato alertar a **Municipalidade para que corrija tais vícios que indubitavelmente levarão ao não atingimento dos objetivos primordiais buscados num processo licitatório.**

Objetivos da licitação estão **expressos** no **art. 11 da Lei de Licitações e Contratos**, e visam: “I – **assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração Pública**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; II – **assegurar o tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição**; IV – incentivar a inovação e o desenvolvimento e principalmente; III – **evitar contratações com sobrepreço [...]**”.

A seguir serão abordados os principais pontos desta Impugnação e expostos os riscos técnicos, financeiros e jurídicos a que se submeterão as entidades contratantes com a manutenção destas exigências restritivas, direcionadoras e manifestamente ilegais à luz da Lei de Licitações e da jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

3. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

3.1 DA EXIGÊNCIA DE QUE A SOLUÇÃO DEVA SER ALTAMENTE CONFIGURÁVEL (SCRIPTS E LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO)

Conforme exposto anteriormente, o **Anexo I - Termo de Referência, do Pregão Eletrônico n. 02/2025** traz em seus requisitos, entre outros, a seguinte exigência:

4.16. Aspectos técnicos da Solução

[...]

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

Necessário destacar, que tal exigência é desprovida de qualquer justificativa técnica para tanto, em descompasso, inclusive ao estudo técnico preliminar, que ao cabo, aduz que os sistemas são necessários para o aperfeiçoamento dos mecanismos de caráter legal, administrativo e tecnológico vinculados à administração municipal, características distintas dos softwares que utilizam linguagem de programação e linguagem script.

De modo a entender primeiramente as implicações técnicas para a Administração de tais exigências, recorre-se ao significado do termo “solução altamente configurável” no contexto de que a solução deverá possuir ferramenta que proporcione autonomia na criação de relatórios personalizados e customizações do sistema, que, em outras palavras pode ser definida como linguagem de programação que suporta scripts, programas escritos para um sistema de tempo de execução especial. Isso significa que o código fonte é executado diretamente por um interpretador, sem a necessidade de compilação prévia.

Em outras palavras ***“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

Em que pese sejam projetadas para automação de tarefas específicas, as linguagens de script também chamadas linguagem de programação operam com altíssimo nível de abstração, ou como linguagens de controle e exigem conhecimentos avançados em



matéria de desenvolvimento de sistemas, da natureza dos processos a serem automatizados, suas funcionalidades e do próprio software que será configurado através destas linhas de comando.

Existe ainda uma série de **desvantagens** numa contratação advindas desta necessidade de configuração da ferramenta a partir de um conjunto de instruções escritas em linguagem de programação específica. Dentre elas pode-se destacar: **1) problemas de desempenho da Solução ou limitação de performance; 2) dependência de programadores para desenvolvê-los; 3) problemas envolvendo a segurança do software e dos processos automatizados e por fim 4) aumento de custos para a Administração devido a necessidade da contratação de horas técnicas.**

A primeira grande desvantagem está na ameaça ao próprio desempenho da solução. Os códigos de programação pelo fato de serem interpretados, geralmente são mais lentos em comparação com programas escritos em linguagem compilada (softwares finalizados). Isso representa um **fator limitante em aplicações que exigem alta performance como uma solução integrada de gestão pública.**

Ademais um sistema cuja suas funcionalidades exigem a utilização de códigos de programação ou 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 mudanças bruscas em sua configuração.

A segunda questão está na dependência por recursos humanos ou de um corpo técnico a disposição da Administração de programadores ou desenvolvedores familiarizados com estas linguagens de programação. **Desenvolver essas funcionalidades e configurar um software através de linhas de comando exige profissionais capazes de identificar os processos, conhecer as necessidades de cada setor do ente e principalmente de traduzir estas questões de automação em um conjunto de linhas escritas.**

Além disso, um sistema que seja gerenciado pelo próprio Município através linguagem de programação pode ser mais difícil de manter e atualizar, especialmente se os códigos forem desenvolvidos por terceiros e a equipe interna não possuir o conhecimento necessário para entender ou modificar a linha de comando.

A terceira questão envolve **problemas de segurança da solução gerenciada através de linguagem de programação, linhas de comando mal escritas, por exemplo, podem levar a falhas de segurança, especialmente se não forem validadas adequadamente.** Portanto, é crucial que os desenvolvedores desses códigos estejam cientes das melhores práticas de segurança ao criar e implementar pequenos trechos de códigos que visem customização da ferramenta ou automação de tarefas.

Como se não bastasse exigir pessoal especializado para cuidar de todos estes pontos, visando especialmente garantir a estabilidade e a segurança das aplicações, **a falta de tipagem estática em muitas linguagens de script pode levar a erros que só são detectados em tempo de execução, proporcionando riscos imensuráveis aos próprios processos que a Administração pretende personalizar.**

Por fim, a quarta enorme desvantagem que acompanha a exigência é o **aumento dos custos com a contratação devido a necessidade de contratar por meio de horas técnicas a criação/desenvolvimento dos scripts.**

Por decorrência da soma das desvantagens supracitadas restará à Administração, de modo a minimizar os próprios riscos a utilização da ferramenta, buscar no pagamento de horas técnicas que profissionais da própria contratada ofereçam esse suporte, aumentando consideravelmente os custos da própria contratação.

Como a assistência técnica requer conhecimento e a expertise de profissionais que conheçam a solução integrada e diante dos riscos envolvendo a segurança dos próprios processos cria-se uma dependência latente a única empresa que oferece este tipo exclusivo



de configuração por linguagens de programação, encarecendo as contraprestações para além das

```
def dotwrite(ast):
    nodename = getNodeName()
    label=symbol.sym_name.get(int(ast[0]),ast[0])
    print '    %s [label="%s' % (nodename, label),
    if isinstance(ast[1], str):
        if ast[1].strip():
            print '= %s";' % ast[1]
        else:
            print '"]'
    else:
        print '";'
        children = []
        for n, child in enumerate(ast[1:]):
            children.append(dotwrite(child))
```

mensalidades previstas na proposta vencedora.

Abaixo exemplos das linhas de comando com a capacidade gerar mais insegurança por parte dos usuários e dependência técnica por desenvolvimento de terceiros que autonomia no gerenciamento da ferramenta:

Diante de tais apontamentos, verifica-se que a exigência de um software com linguagem de programação/script é completamente antagônica às definições do Termo de Referência. Pois, se o município busca “Redução de custos com aquisição, manutenção e infraestrutura tecnológica [...]” e “[...] a gestão eficiente dos recursos públicos [...]”, certamente não será através de um software operado mediante linguagem de programação ou linguagem script, que obterá tais benefícios.

Logo, não há qualquer vantagem em exigir um requisito que, primeiramente, serve para afastar possíveis competidores do certame, e segundo, não traduz a solução identificada para atender as necessidades da Administração e que remete a sistemas inacabados ou que no mínimo exigem constante redesenvolvimento de suas próprias funcionalidades.

Esta exigência atende a tudo, menos ao interesse público envolvido na busca por uma tecnologia de ponta. Curiosamente, a exemplo de tantos outros editais a linguagem de

programação para configuração foi inserida como requisito da contratação sem qualquer justificativa em estudo técnico preliminar.

Em continuidade, a definição do objeto exige atenção redobrada para prevenir violações aos princípios que regem as licitações, especialmente o princípio da igualdade. Nesse sentido, a Administração tem o direito e o dever de estabelecer que o bem ou serviço a ser contratado atenda a determinadas especificações, desde que tais exigências estejam alinhadas ao interesse público que justifique a contratação.

Contudo, tal alinhamento não se verifica no caso em apreço. Ao contrário, há forte restritividade em tais cláusulas e claros indícios de direcionamento, evidenciados pela imposição de requisitos que favorecem tecnologias mais obsoletas em prejuízo de soluções mais avançadas, como o software oferecido pela ora impugnante.

Portanto, é inconcebível que fornecedoras de licenças de software prontos para o uso, nos quais inexistem as necessidades de configuração, gerenciamento ou execução por linguagem de programação (tampouco a criação de scripts), sejam cerceadas em seu direito de competir pela proposta mais vantajosa mesmo apresentando soluções que proporcionem melhor performance, maior segurança, confiabilidade e economia aos cofres públicos.

As razões para a previsão de uma exigência anticompetitiva e que traz mais riscos à Administração que benefícios além da elevação dos custos diretos e indiretos encontra explicações no que fora constatado a seguir pelo **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**: possível direcionamento do certame à empresa Betha Sistemas.

3.2 DOS REQUISITOS ENVOLVENDO LINGUAGEM DE PROGRAMAÇÃO: CRITÉRIO EXCESSIVO, DESNECESSÁRIO, IRRELEVANTE E POSSIVELMENTE DIRECIONADOR DO PROCESSO LICITATÓRIO

Conforme exposto no tópico anterior, a previsão de que a solução deva ser altamente configurável por meio de linguagem de programação traz uma série de



desvantagens técnicas para a Administração Pública, e sem justificativas no instrumento convocatório vicia o próprio processo licitatório.

Entretanto, a impugnação aqui tratada não se restringe a demonstrar somente os riscos para o Poder Público provindos da exigência de linguagem de programação ou script, 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: a BETHA SISTEMAS LTDA.

Necessário asseverar que exigir que a solução deva ser altamente configurável, com ferramenta de customização, não só eleva os custos e aumenta os riscos para os entes públicos como restringe a competição, **tendo o condão de direcionar o certame**.

A IPM Sistemas, por exemplo, bem como as demais concorrentes que fornecem licenças de uso de outros softwares de gestão pública permitem a mesma adequação a rotinas e autonomia na criação de rotinas e relatórios por meios alternativos de configuração ou de forma nativa dentro do próprio sistema.

Deste modo, existem soluções que permitem a utilização exponencial do uso da plataforma sem a utilização de scripts, atendendo assim de outras formas as mesmas necessidades identificadas pela Municipalidade, e o melhor, sem a assunção dos riscos de performance, segurança ou dependência pelo desenvolvimento destas linhas de comando por terceiros.

Por outro lado, existem inúmeros editais em Santa Catarina que preveem as mesmas exigências envolvendo scripts e linguagem de programação cuja única participante foi a Betha Sistemas. Apenas apresentando dois exemplos recentes: o **Pregão Eletrônico n. 16/2024 do Município de Rancho Queimado** e o **Pregão Eletrônico n. 23/2024 de Bom Jesus** apresentaram as mesmas exigências e a **Betha participou sozinha dos respectivos certames**.

Observe-se a identidade textual em comum dos requisitos presentes nos dois

primeiros editais vencidos sem competição e o **Pregão Eletrônico n. 02/2025** do Município de Treze de Maio:

Pregão Eletrônico n. 16/2024 – Município de Rancho	Pregão Eletrônico n. 23/2024 – Município de Bom Jesus	Pregão Presencial n. 02/2025 – Município de Treze de Maio
6. CARACTERÍSTICAS GERAIS DA APLICAÇÃO	4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO	4.16. ASPECTOS TÉCNICOS DA SOLUÇÃO
6.1 A solução deve ser altamente configurável proporcionando autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas.	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.	28. A solução deve ser altamente configurável, através de ferramenta que proporcione autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas.

E a realidade fática não se resume ao ano de 2024. Há bastante tempo requisitos que exigem que a ferramenta seja altamente configurável por linguagem de programação ou script seguem sendo replicadas em editais de processos licitatórios vencidos por uma única participante. A situação chegou ao ponto do **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** se pronunciar em mais de uma oportunidade sobre o prejuízo que esta restritividade traz para a Administração:

“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).

Tem-se claramente na manifestação da Diretoria de Informações Estratégicas do TCE/SC ao apreciar a questão a corroboração de que estas exigências são anticompetitivas e por reduzirem a participação a uma única empresa (a Betha Sistemas) acabam por aumentar o custo da contratação.

Sem competição por decorrência da participação exclusiva da Betha Sistemas, a única capaz de atender a descrição editalícia, a proposta final tende a se elevar consideravelmente em comparação com um cenário de ampla competição entre as fornecedoras de licenças de softwares de gestão pública.

Em outra ocasião, a área técnica do **Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** indicou ainda o direcionamento de certame que utilizava script, ao afirmar que:

“Em relação a análise do direcionamento do certamente, entende-se que o script direciona o certame.

[...]



Ainda que a Prefeitura desenvolva internamente os scripts, o fato é que, conforme a pesquisa de preço, e considerando os atuais fornecedores de Sistema de Gestão em Santa Catarina, somente uma empresa dispõe das funcionalidades requeridas no edital. 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).**

Isto posto, conclui-se que ao afastar a competitividade, dado que apenas uma empresa atende seus requisitos e ainda diante da constatação dos indícios de direcionamento observados pela área técnica do **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** em situações correlatas, se faz necessária a retificação do Pregão Eletrônico n. 02/2025 com a retirada de tais exigências sob pena de nulidade da licitação.

E se por outro lado for mantida a exigência de uma solução altamente configurável, sinônimo de linguagem de programação/scripts, no **Edital do Pregão Eletrônico n. 02/2025**, a Administração Municipal de Treze de Maio não somente violará os princípios previstos do **artigo 5º da Lei 14.133/21** em especial o da eficiência, do interesse público, da igualdade, da motivação, do planejamento, da razoabilidade, da proporcionalidade, economicidade, e, principalmente, o da competitividade como incorrerá em conduta vedada pelo **art. 3º da Lei 14.133/2021**:

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)**.

A violação ao artigo acima decorre por sua vez por não constar tanto no edital quanto no termo de referência os motivos os quais levaram a Administração a exigir que o sistema seja baseado em configuração por linguagem de programação (ou scripts).

Igualmente não há qualquer análise acerca das soluções disponíveis no mercado ou explanação de quaisquer justificativas para a utilização dos requisitos técnicos exigidos, mais precisamente que a solução deva possuir ferramenta de customização do sistema (o que se traduz em linguagem de programação através de linhas de comando, códigos de programação ou script).

Portanto, ao exigir requisitos técnicos que destoam do padrão de mercado, sem que haja a devida justificativa e demonstração de um estudo técnico que embase a referida escolha, mais ainda por serem exigências restritivas e desnecessárias o certame se torna ilegal porquanto contrário a Lei de Licitações e impede ato contínuo o atingimento dos objetivos buscados num procedimento licitatório (art. 11 da Lei 14.133/2021).

Diante das alegações e fundamentações apresentadas, a IPM Sistemas requer a



suspensão do certame para que se corrijam os vícios indicados de modo a reestabelecer a sua legalidade, possibilitando uma ampla competição pela proposta mais vantajosa e que resolva o problema indicado no estudo técnico preliminar.

3.3 DO REQUISITO ENVOLVENDO HOSPEDAGEM DE DADOS EM DATA CENTER REMOTO DE NUVEM PÚBLICA

Tal qual disposto no tópico anterior, a redação do edital apresenta critérios excessivos, desnecessários e que podem direcionar o processo licitatório para determinada empresa, ao apresentar exigências, que do ponto de vista técnico, não se justificam, e não traduzem o serviço mais seguro atualmente disponível no mercado.

Além de exigir um sistema que possibilite a alta configuração através de ferramenta para customização, o município exige também na redação do edital, que o armazenamento de dados do aplicativo seja em data center remoto de nuvem pública, opção que não encontra qualquer justificativa plausível no edital. Até porque, se a possível justificativa fosse a segurança do armazenamento, a exigência deveria ser no sentido de armazenamento em data center em ambiente privado em detrimento de nuvem pública.

Por certo que não há um sistema perfeito, sempre haverá vantagens e desvantagens, contudo, deve haver uma rigorosa análise dos riscos, cujas exigências editalícias devem estar amparadas em robusta justificativa no estudo técnico preliminar, ora inexistente, sobretudo, pois o que está em voga é a guarda e administração de mais de 63 anos de história fiscal, contábil e atualmente mais de 7.300 municípios.

Os principais aspectos que devem ser considerados, quando estamos discutindo o armazenamento destes tipos de dados (sensíveis) em detrimento de uma exigência específica, deve ser analisada pelo viés relacionado à segurança da informação, conformidade regulatória, controle sobre os dados e risco de acessos não autorizados.

A nuvem pública é compartilhada entre vários usuários, o que aumenta a



superfície de ataque e o risco de violações de segurança. Mesmo com medidas avançadas de segurança, ataques cibernéticos a provedores de nuvem pública são mais frequentes, dada sua ampla utilização e valor estratégico como alvo.

A escolha da infraestrutura para armazenamento e processamento de dados pela Administração Pública deve seguir os princípios constitucionais da eficiência, legalidade e moralidade administrativa (art. 37, caput, da Constituição Federal). Nesse contexto, a opção por um data center em nuvem pública apresenta sérias limitações em termos de segurança, conformidade regulatória, controle sobre os dados e risco de acessos não autorizados, tornando-se inadequada para as necessidades específicas das Prefeituras. Em contrapartida, a nuvem privada surge como alternativa mais segura e alinhada às obrigações legais.

Justamente por isso que a Administração Federal, vem redigindo diversos regramentos quanto a necessidade da utilização de nuvem privada para tutela de dados sensíveis, a saber:

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 30 DE AGOSTO DE 2021

Art. 11. IV - utilizar, para os sistemas estruturantes, somente os modelos de implementação de nuvem privada ou de nuvem comunitária, desde que restritas às infraestruturas de órgãos ou de entidades;

Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023

5.4. Dos direcionadores de utilização de serviços de computação em nuvem

5.4.4. Não poderão ser tratadas em ambiente de nuvem pública informações e cargas de trabalho que tratem informações classificadas em grau de sigilo (reservadas, secretas e ultrassecretas), nos termos do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, e documentos preparatórios que possam originar informação

Na nuvem pública, o modelo de multilocação compartilha a infraestrutura física entre diversos usuários. Apesar das medidas de segurança adotadas pelos provedores, esse ambiente eleva os riscos de vazamento de dados e acessos não autorizados.

A segurança dos dados depende não apenas do usuário, mas também das práticas de segurança do provedor. Qualquer falha ou negligência do provedor pode comprometer informações críticas, como já ocorrera no passado, oportunidade que houve o vazamento de 3TB de dados confidenciais da Multinacional Thomson Reuters que utiliza os data centers da Amazon^{1 2}, mesma plataforma utilizada pela empresa Betha Sistemas.

Com uma nuvem pública, todo o hardware, software e outras infraestruturas de suporte são de propriedade e gerenciadas pelo provedor da nuvem. Em uma nuvem pública, você compartilha os mesmos dispositivos de hardware, de armazenamento e de rede com outras organizações ou “locatários” da nuvem. Você acessa serviços e gerencia a sua conta usando um navegador da Web. Isto posto, a nuvem pública não traz a segurança necessária à gerência de sistemas de gestão pública.

Os serviços mais conhecidos e populares de nuvem estão em nuvens públicas, como o Amazon, Hotmail, Dropbox, Google Apps e iCloud. Serviços institucionalmente contratados na nuvem pública, normalmente, mas não obrigatoriamente, são acessados pelos usuários corporativos através da Internet. Desta maneira, estes serviços são terceirizados para os provedores de nuvem, e, portanto, a infraestrutura computacional associada aos mesmos também é terceirizada.

Diante disso, inegável que a nuvem pública oferece economia de escala, porém, em contrapartida, apresenta riscos de segurança que necessitam ser avaliados, especialmente quando as dinâmicas para segurança exigem maiores despesas, sobretudo,

¹ <https://cybernews.com/security/thomson-reuters-leaked-terabytes-sensitive-data/>

² <https://aws.amazon.com/pt/solutions/case-studies/thomson-reuters-migration/>

pois reitera-se, estamos tratando da guarda e administração de dados públicos sensíveis.

A Administração Pública lida frequentemente com dados sensíveis, protegidos por legislações específicas, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei n. 13.709/2018), que exige controles rigorosos. A infraestrutura padronizada da nuvem pública dificulta a personalização de políticas de segurança, expondo os dados públicos a maiores vulnerabilidades e à inconformidade legal.

Já a infraestrutura de nuvem privada, por ser de uso exclusivo de uma organização, assim como faz a IPM Sistema, permite total controle sobre os dados armazenados, além de maior adequação às regulamentações aplicáveis. Essa flexibilidade é essencial para atender às exigências de proteção e governança estabelecidas por lei.

A contratação de nuvens públicas implica a delegação do gerenciamento da infraestrutura ao provedor, comprometendo o controle direto e a visibilidade sobre os dados armazenados. Essa limitação prejudica a governança de dados, indispensável para auditorias e a transparência, princípios fundamentais da Administração Pública.

Ademais, neste ponto, podemos citar uma atecnia do edital, pois exige a hospedagem em data center remoto de nuvem pública pertencente a Contratada ou de terceiros sob sua inteira responsabilidade, contudo isso é completamente inviável, considerando que nesta modalidade de data center o contratante não possui qualquer ingerência sobre ele.

Por outro lado, na nuvem privada, o controle direto e a possibilidade de personalização oferecem maior transparência e garantem que os dados sejam acessados e gerenciados em conformidade com as regras internas do órgão público.

Ainda neste sentido, a infraestrutura de nuvem privada está disponível para uso exclusivo por uma única organização. Sua utilização, gerenciamento e operação podem ser feitos pela própria organização, terceiros, ou por uma combinação dos dois, e pode estar

localizada em suas dependências ou fora delas. O cliente terá controle sobre sua localização geográfica, o que a faz tornar atrativa para dados ou sistemas com restrições de acesso ou que são de missão crítica.

Portanto, nos processos licitatórios, exigir exclusivamente o uso de nuvem pública, além de não priorizar o interesse público diante de todos os apontamentos supra, pode restringir indevidamente a competitividade, frustrando o caráter competitivo do certame, principalmente quando a modalidade licitada é excessivamente desvantajosa em comparação à nuvem privada.

O Tribunal de Contas da União (TCU) adverte que editais de licitação devem conter justificativas claras para exigências técnicas, evitando limitações à ampla concorrência. A exigência ora refutada, por exemplo, pode excluir empresas qualificadas que poderiam oferecer soluções igualmente eficientes ou até mais seguras.

Diante das desvantagens associadas à nuvem pública – vulnerabilidades em segurança, falta de controle, custos imprevisíveis, risco de bloqueio tecnológico e menor capacidade de personalização – conclui-se que essa solução não atende às necessidades específicas da Administração Pública Municipal, não havendo que se falar em discricionariedade do poder público diante de tantas desvantagens, sobretudo, quando a Administração deve evitar cláusulas abusivas nos editais, priorizando critérios que assegurem a competitividade e a obtenção da melhor proposta para o interesse público.

Ademais, repisa-se, não foram identificadas justificativas no estudo técnico preliminar, tampouco no próprio instrumento convocatório, que tenham servido de fundamentação para a exigência do uso da nuvem pública. Note-se, ainda, a posição majoritária dos Tribunais a respeito do tema – especialmente do TCU – que se inclina para que não conste nas especificações técnicas quaisquer exigências relativas tais exigências.

Assim, o que se observa é que o edital apresenta substancial limitação para ampla concorrência, sem que a exigência se mostre como um requisito essencial, mas que serve

exclusivamente para esvaziar a participação no certame ao admitir a participação de somente uma empresa que preenche tais condições, especialmente ao fazer uso de nuvem pública.

Aliás, as referidas exigências sequer são citadas no estudo técnico preliminar, o qual não descreveu a necessidade de serventia da exigência e o motivo da inclusão dela no instrumento convocatório. Portanto, questiona-se: a administração mensurou os impactos da restrição imposta em confrontando com a suposta vantagem de tal escolha? Quais os fundamentos técnicos para se exigir a necessidade de hospedagem em data center remoto em nuvem pública?

As exigências são absolutamente restritivas, pois afastam os participantes e reduzem a possibilidade de alcance da melhor proposta para a Administração, sem que haja justificativa razoável para tanto. Em verdade, impede que outras empresas que detenham expertise com excelência na prestação de serviços daquelas mesmas naturezas possam participar do processo licitatório, tornando indispensável que seja retirada tal exigência do certame – ou que seja mais bem explicada com justificativa técnica adequada às necessidades.

Dessa forma, além de restritiva, pois somente empresas que possuam data center em nuvem pública estarão aptas a participar desta disputa, a referida exigência ainda se mostra totalmente irrelevante em relação os flagrantes ausências de requisitos técnicos que garanta o devido atendimento a normas relativas à proteção dos dados. Não obstante ao poder discricionário do administrador, não pode o mesmo, incluir cláusulas abusivas, que restrinjam o caráter competitivo do certame. A exigência de hospedagem em data center remoto de nuvem pública não se faz necessária ao bom andamento do sistema administrativo.

A lei proíbe que editais façam exigências comprometedoras do caráter competitivo da licitação e causem impacto na ampla participação de empresas interessadas, como é o caso ora questionado ao se exigir data center em nuvem pública sem qualquer justificativa técnica ou melhor apuro sobre a sua necessidade e funcionamento prático.

Com efeito, a alínea ‘a’ do inciso I do art. 9º da Lei de Licitações determina que “*é vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei (...) admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: (...) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas*”.

Definitivamente: a hipótese limita a quantidade de empresas concorrentes e afasta a possibilidade de maior economia às propostas em prejuízo ao Município de Treze de Maio, que sofrerá com a ausência de competitividade e, portanto, a consequente obtenção de proposta mais vantajosa.

Segundo Carlos Ari Sundfeld, “*a competição, tão ampla quanto possível, é o valor fundamental a preservar. Daí que a Administração esteja obrigada a ensejá-la, favorecê-la, estimulá-la, jamais podendo opor-lhe limites, barreiras ou dificuldades desarrazoadas. O ‘caráter competitivo’ é da essência da licitação*” (in Licitação e Contrato Administrativo, Ed. Malheiros, São Paulo. p. 16).

Cabe ressaltar, mais uma vez, que a irregular exigência constantes do edital agredem frontalmente os princípios da Administração Pública, principalmente os da legalidade, economicidade e impessoalidade, além da indispensável justificativa técnica (art. 18, inciso I) que, consoante prescreve Marçal Justen Filho, “*o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, “só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei”. Não pode este por atos administrativos de qualquer espécie (decreto, portaria, resolução, instrução, circular etc.) proibir ou impor comportamento a terceiro, se ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, ampara a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro. Temos, pois, que, enquanto no mundo privado se coloca como apropriada a afirmação de que o que não é proibido é permitido, no mundo público assume-se como verdadeira a ideia de que a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza*” (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. RT, São Paulo: 12ª, 2008).

Além disso, é indispensável a menção de que a regra do Edital de Licitação ora



impugnada caracteriza afronta a Constituição de República (art. 37, inciso XXI), o qual estipula que *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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**”*.

Os princípios regentes do procedimento licitatório impedem que pelo ato convocatório se restrinja a possibilidade de contratação das empresas com apresentação de exigência com pouca clareza sobre sua necessidade, e mesmo de operabilidade e execução que poderão ser operadas por outros meios distintos da própria exigência de nuvem pública, restringindo assim o direito de contratar pois se tornariam menos competitivas.

Assim, obviamente, limita-se a quantidade de empresas que poderão efetivamente participar, podendo se afirmar que a exigência de hospedagem em nuvem pública – sem que haja justificativa técnica por meio do adequado estudo – torna evidente o caráter restritivo da regra do Edital de Licitação, que deverá ser corrigido.

Isso torna indispensável a retirada dessa exigência do processo licitatório. Desse modo, evidenciada a irregularidade com a exigência nas condições apresentadas pelo Edital de Licitação, em hipótese que é causa de ofensa à isonomia e ampla concorrência, impactando ainda na economicidade do contrato, pugna-se ao Pregoeiro o ajuste do instrumento convocatório, extirpando do texto a exigência indicada, conforme fundamentação.

Ante o exposto, requer seja recebida e acolhida a presente Impugnação ao edital do Pregão Eletrônico n. 02/2025, para que seja alterado o referido Edital de Licitação, inclusive emprestando efeito suspensivo ao referido procedimento, a fim de enquadrá-lo nos moldes prescritos em lei para pleno afastamento da condição restritiva de data center em nuvem pública e necessidade de solução altamente configurável (linguagem de



programação/scripts).



Igualmente, em caso de acolhimento da impugnação que se proceda a nova publicação do Edital do Pregão Eletrônico n. 02/2025, inclusive com renovação de prazo para abertura do certame, sem o vício ora impugnado. Portanto, diante dos pontos controvertidos tem-se como necessária a alteração do edital de licitação impugnado, sob o risco que este permaneça eivado de ilegalidades que o levarão indubitavelmente à sua posterior anulação.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, levando-se em conta as ilegalidades passíveis de anulação ou revogação do Edital do Pregão Eletrônico n. 02/2025 requer, seja recebida, conhecida e julgada dentro do prazo legal a presente impugnação para que, uma vez acolhidos os argumentos expostos, determine-se a suspensão do certame promovido pelo Município de Treze de Maio/SC para que se corrijam os itens que restringem a competitividade, violam princípios licitatórios e afastam a Municipalidade de obter a proposta mais vantajosa e compatível com a necessidade da própria contratação.

E. deferimento.

Florianópolis/SC, 21 de janeiro de 2025.

IPM SISTEMAS LTDA
LUIS GUSTAVO DA ROCHA HEKIS
Coordenador de Licitações e Contratos
CPF n. 006.125.399-54

IPM SISTEMAS LTDA
ALAN CARDOSO BARBOSA
OAB/RS 131.025