ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE NOVA TRENTO/SC

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 26/2025
PROCESSO ELETRÔNICO Nº 129/2025
OBJETO: O objeto da presente licitação é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE APLICATIVOS DE GESTÃO PÚBLICA, QUE ATENDA AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS, OS QUANTITATIVOS E OS SERVIÇOS TÉCNICOS CORRELATOS, INCLUINDO SERVIÇOS COMPLEMENTARES NECESSÁRIOS AO FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS, MIGRAÇÃO DE DADOS (SE FOR O CASO), SUPORTE TÉCNICO, MANUTENÇÃO CORRETIVA, LEGAL E EVOLUTIVA, COM ACESSO ILIMITADO DE USUÁRIOS.

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 26/2025,** de acordo com os fatos e fundamentos que seguem.

I. DA TEMPESTIVIDADE

1. 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".*

2. Deste modo, como a data de abertura da sessão está marcada para o dia 14/07/2025 às 08:15h, verifica-se tempestiva a presente impugnação.

II. DO INSTITUTO DA IMPUGNAÇÃO

3. 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 26/2025 promovido pelo Município de Nova Trento/SC, bem como permitir que a Administração reveja seus atos, reparando as ilegalidades dispostas no documento.

4. 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*."

5. 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).*

6. 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.

7. 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.

8. 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.

[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).

9. Diante disso, impugnamos o edital em apreço para que a Administração Pública de Nova Trento/SC 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.

III. DOS FATOS

10. O Município de Nova Trento/SC, por meio do Edital de Pregão Eletrônico nº 26/2025, publicou licitação para a contratação de empresa especializada para fornecimento de licença de uso (locação), de sistema de gestão pública informatizado nativo web, com hospedagem em nuvem, que atenda às exigências legais e contemple os diversos órgãos da Administração Pública Municipal de Nova Trento/SC.

11. O certame está previsto para ocorrer às 08:15h do dia 09 de abril de 2025, para licitantes que estejam com credenciamento regular na plataforma BOLSA NACIONAL DE COMPRAS – BNC. O Edital prevê que as especificações técnicas a serem atendidas pelos interessados estão contidas no Estudo Técnico Preliminar e seus anexos.

12. Após leitura atenta do edital, a IPM SISTEMAS LTDA, empresa especializada no fornecimento de softwares de gestão pública, identificou pontos de controvérsia que comprometeriam a legalidade e a ampla concorrência no processo licitatório. Em especial, as exigências contidas no Termo de Referência quanto à solução ser “altamente configurável” através de linguagem de programação, a necessidade de que a solução possua armazenamento de certificados digitais do tipo A1 em nuvem, em hardware inviolável do tipo HSM e à exigência de georreferenciamento integrado ao tributário.

13. Essas exigências são consideradas restritivas, uma vez que não há justificativa técnica clara para a sua inclusão, especialmente diante da existência de outras soluções no mercado que atendem ao objeto da licitação sem a necessidade de tais requisitos. A exigência de um sistema “altamente configurável” por meio de linguagem de programação impõe um nível de complexidade desnecessário, afastando empresas que fornecem sistemas prontos e funcionais, como a IPM SISTEMAS, e restringindo a competitividade do certame.

14. Ademais, a exigência do uso de hardware inviolável do tipo HSM para o armazenamento de certificados digitais do tipo A1 é despropositada, uma vez que existem outras soluções no mercado que atendem aos mesmos requisitos de segurança sem a necessidade de um dispositivo físico específico, o que geraria custos adicionais desnecessários para a administração pública.

15. Já a exigência de georreferenciamento junto ao módulo tributário, denota aglutinação, porquanto, trata-se de especialidades totalmente distintas em características e funcionalidades que prescindem uma da outra para o correto funcionamento do objeto da licitação (locação de software).

16. 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.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.I Exigência de que a solução deva ser altamente configurável através de ferramenta e linguagem de programação/script

17. O edital e o termo de referência do Pregão Eletrônico 26/2025, do Município de Nova Trento /SC, trazem exigências quanto a necessidade de a solução ser altamente configurável, propiciando autonomia na criação de relatórios e customização de serviços. **Para que isso ocorra há necessidade da utilização da linguagem de programação/script.**

18. 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.

19. 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/18g6sje/editores_de_c%C3%B3digo_para_aprender_a_programar/?rdt=45184)*

20. 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 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.

21. 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.

22. Além disso, um sistema que seja customizável exclusivamente por códigos de programação a serem configurados pelo próprio Município pode ser mais difícil de manter e atualizar, especialmente se os scripts foram desenvolvidos por terceiros e a equipe interna não possuir o conhecimento necessário para entender ou modificar o código.

23. 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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:



```
foreach ($rsl as $hotspot):
    $node = $dom->createElement('Placemark');
    $placeNode = $nd_document->appendChild($node);

    $placeNode->setAttribute("id", "hotspot" . $hotspot["hotspot_id"]);
    $nameNode = $dom->createElement("name", stripslashes($hotspot["hotspot_ssid"]));
    $placeNode->appendChild($nameNode);

    $descStr =
        stripslashes($hotspot["hotspot_tipo"]) . "<br /><br />" .
        stripslashes($hotspot["hotspot_endereco"]) . "<br />" .
        stripslashes($hotspot["hotspot_cep"]) . "<br />" .
        stripslashes($hotspot["hotspot_cidade"]) . "/" .
        stripslashes($hotspot["hotspot_estado"]) . "<br /><br />" .
        stripslashes($hotspot["hotspot_informacoes"])
    ;
    $descStr = utf8_encode($descStr);
    $descNode = $dom->createElement("description", $descStr);
    $placeNode->appendChild($descNode);

    // Cria um elemento styleUrl
    $styleNode = $dom->createElement("styleUrl", "#stl-tipo" . $hotspot["tipo_id"]);
    $placeNode->appendChild($styleNode);

    // Creates a Point element.
    $pointNode = $dom->createElement('Point');
```

28. A imagem acima, a qual foi extraída do site Techtudo[2], 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:

29. *"Os scripts provêm de sequências 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".*

30. 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*".

31. 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.

32. 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.

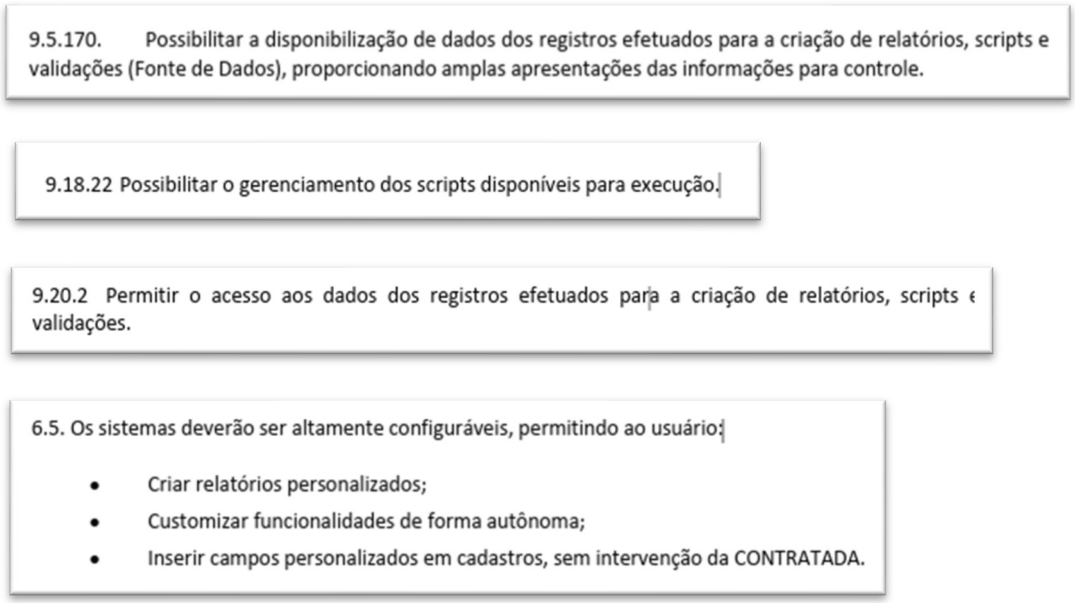
33. Assim, questionamos a Administração Municipal quanto aos seguintes pontos:

- Há ciência dos riscos técnicos e financeiros que o edital publicado lhe fará, inevitavelmente, suportar?

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

- 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?

34. 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 de Nova Trento/SC, motivo do debate:



35. Nesse cenário, os itens descritos acima revelam que o uso da linguagem de código de programação se faz necessário para propiciar uma solução "altamente configurável", e consequentemente gerar os sistemas do software, e não somente para realizar alguma configuração mandatória, possuindo como uma das principais desvantagens para o interesse público a insegurança dos dados ali fornecidos, que podem ser alterados ou excluídos a qualquer momento.

36. 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.

37. 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). (Grifamos).

38. 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). (Grifamos).

39. 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.

40. Por outro lado, nos sistemas prontos, nos quais inexiste 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.

IV.II Do hardware inviolável HSM

41. O item 13.19 do Termo de Referência registra que "*A solução deve possuir armazenamento de certificados digitais do tipo A1 em nuvem, em hardware inviolável do tipo HSM, permitindo ao usuário, de forma segura, executar assinaturas digitais de qualquer dispositivo sem necessidade de token físico*".

42. Contudo, impugna-se a exigência de hardware inviolável do tipo HSM. Um HSM como serviço é um produto com base em assinatura no qual os clientes podem usar um módulo de segurança de hardware na nuvem para gerar, acessar e proteger material de chave criptográfica de forma separada dos dados confidenciais.

43. Entretanto, não faz sentido prever em Edital de Licitação que a solução deve possuir armazenamento de certificados digitais A1 em nuvem, em hardware inviolável do tipo HSM, sem especificar um sistema de gerenciamento de chaves, ou ainda, fora do contexto de um sistema de gerenciamento de segredos.

44. Não há no Estudo Técnico Preliminar a detalhamento suficiente do gerenciamento das chaves, incluindo gerenciamento de redundância, latência e residência de dados que sirva como justificativa para um escalonamento de segurança que descreva a necessidade de uma criptografia de dados separada.

45. Este recurso poderá restringir consideravelmente a competição e não gerar sequer nenhum benefício de segurança, por já existirem soluções de mercado que permitam o armazenamento de certificados A1 em repositórios próprios, utilizando-se de amplo conjunto de requisitos de segurança e que geram o mesmo resultado esperado.

46. Inclusive a própria Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira segundo o Instituto de Tecnologia da Informação já adota o modelo de certificação com raiz única, que além de desempenhar

o papel de Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), acumula também o papel de credenciar e descredenciar os demais participantes da cadeia, supervisionar e fazer auditoria dos processos[3].

47. Tal exigência além desnecessária e restritiva, dada existências de alternativas para executar operações criptográficas, pode inclusive ocasionar sobrecarga operacional no gerenciamento do próprio cluster de HSM, conforme observa a Google[4].

48. Assim, para o armazenamento de certificados do tipo A1 na nuvem não há de se considerar o uso de HSM, tanto que é previsto pela ICP-Brasil expressamente que "*a ICP-Brasil admite a utilização de HSMs e de outros dispositivos criptográficos, como cartões ou tokens, para a geração e guarda de chaves de titulares de certificados do tipo A3, A4, S3 e S4, desde que tais dispositivos estejam homologados na ICP-Brasil (ver documento Padrões e Algoritmos Criptográficos da ICP-Brasil (DOC ICP-01.01) – Versão 2.3 de 06 de julho de 2012)*".[5]

49. A manutenção dessa exigência restringe consideravelmente a competição e não gerar sequer nenhum benefício de segurança, pelos motivos expostos acima. Já existem soluções de mercado que permite o armazenamento de certificados A1 em repositórios próprios, utilizando-se de amplo conjunto de requisitos de segurança e que geram o mesmo resultado esperado. Com isso, deve-se extirpar a exigência do processo licitatório.

50. Definitivamente: a exigência do armazenamento de certificados digitais A1 em dispositivo conhecido como HSM não faz sentido, uma vez que certificados digitais desse tipo são transportados através de arquivo simples, fora de qualquer dispositivo criptográfico.

51. Desse modo, pugna-se pela supressão da referida exigência do instrumento licitatório, a fim de afastar a ferramenta que impacta na ampla competitividade do certame, redundando ainda em ofensa à economicidade ao limitar o número de concorrentes.

IV.III Da aglutinação

52. O Edital do Pregão eletrônico nº 26/2025, lançado pelo Município de Nova Trento/SC tem como objeto a contratação de empresa para fornecimento de licença de uso de aplicativos de gestão pública, incluindo diversos módulos administrativos, bem como serviços técnicos correlatos, entre eles o módulo de georreferenciamento Integrado ao Tributário.

53. Observa-se, no entanto, que o Termo de Referência não trata o georreferenciamento como objeto autônomo, mas sim como parte indissociável do lote único.

[3] https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil
[4] https://cloud.google.com/security/products/security-key-management
[5] https://www.aarb.org.br/uso-de-hsm-para-guarda-de-certificados-digitais-por-viviane-bertol-e-fabiano-menke e https://cryptoid.com.br/certificacao-digital/certificado-digital-em-hsm/

54. Não se desconhece a discricionariedade da Administração Pública, que lhe conferem margem para exigências desde que necessária e imprescindíveis ao escopo da licitação e ao interesse público.

55. Todavia, resta claro que o serviço de georreferenciamento tem natureza técnica, operacional e econômica distinta do licenciamento de sistemas de gestão pública. Enquanto a licença de software corresponde a um bem intangível de uso continuado, o georreferenciamento demanda atividade técnica especializada em levantamento de dados territoriais, análise cartográfica e integração com bases geoespaciais, configurando um serviço técnico específico, usualmente contratado isoladamente por meio de profissionais ou empresas habilitadas para tanto.

56. *"[...] Não se pode admitir aglutinação de sistemas específicos, considerando suas características e especificidades, sem a devida demonstração da real necessidade de que sejam prestados de modo integrado" (Processo: @REP 18/00389156 – Despacho: GAC/HJN – 394/2018)*

57. Ao prever a contratação deste serviço (georreferenciamento) em caráter indissociável ao restante do objeto (licença de uso de software), a redação do edital, viola os termos do artigo 5º da Lei 14.133/2021, que veda a Administração impor cláusulas que comprometam a isonomia entre os licitantes e restrinjam a competitividade, sem motivação idônea.

58. Neste rumo, o artigo 47 da Lei 14.133/2021, estabelece que, sempre que possível, o objeto da licitação deverá ser dividido em parcelas, visando ampliar a participação de interessados e garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

59. No caso em apreço, a inclusão compulsória do módulo de Georreferenciamento Integrado ao Tributário no mesmo lote único de licenciamento de sistemas de gestão pública viola o princípio do parcelamento, pois obriga empresas especializadas em soluções de software de gestão a também fornecerem um serviço técnico de natureza distinta, que poderia perfeitamente ser licitado de forma autônoma, inclusive com empresas especializadas apenas em geotecnologias, ampliando a competitividade.

60. Neste rumo:

> *"Mas, se a administração adota um objeto amplo, em detrimento do parcelamento do objeto, vedando o consórcio entre as empresas sem aparente justificativa razoável, há risco evidente de afastar do certame empresas aptas a concorrência, limitando a quantidade de certamistas e, muitas vezes, reduzindo a um único concorrente, descaracterizando o carater competitivo do certame." (TJ-RS - Agravo de Instrumento: 51996454220228217000 RIO GRANDE, Relator: Ricardo Torres Hermann, Data de Julgamento: 08/02/2023, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: 09/02/2023)*

61. Portanto, não há justificativa plausível no Termo de Referência que justifique a contratação em lote único. A redação do edital não demonstra de forma clara e suficiente que o serviço de georreferenciamento dependa necessariamente da mesma tecnologia, integração nativa ou fornecedor exclusivo do sistema ERP de gestão administrativa. Assim, tal aglutinação não atende à exigência legal de motivação específica e fundamentada.

IV.IV Falta de Justificativa técnica para as exigências

62. É comum a ambas as exigências a falta de Estudo Técnico Preliminar que sirva de fundamento técnico suficiente para superar a exigência prevista pelo art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Não se ignora que houve elaboração e apresentação de ETP nos autos do processo licitatório.

63. Contudo, esse ETP é imprestável como fundamento técnico para manter as exigências referidas acima: (1) A solução deve ser altamente configurável, sendo que deverá proporcionar autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas; (2) A solução deve possuir armazenamento de certificados digitais do tipo A1 em nuvem, em hardware inviolável do tipo HSM, permitindo ao usuário, de forma segura, executar assinaturas digitais de qualquer dispositivo sem necessidade de token físico; e, (3) o georreferenciamento integrado ao módulo tributário.

64. Com efeito, o inciso I do art. 18 da Lei de Licitações exige que a fase preparatória aborde "todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos (...) a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido".

65. Contudo, inexiste em todo o corpo do ETP apresentado nos autos a descrição da necessidade com fundamentação que sirva para justificar o interesse público. Ao contrário, as menções aos dois temas são meras repetições do texto do Termo de Referência, sem qualquer profundidade sobre os assuntos em debate: Alta configurabilidade, uso de ferramenta por hardware para assinatura e georreferenciamento integrado.

66. Não há uma mínima linha a respeito dos assuntos, em hipótese que afasta o atendimento da exigência do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Assim, além dos pontos de impacto à ampla concorrência com os requisitos indevidos, a falta de fundamentação técnica em ETP tornam as exigências ainda mais indevidas e irregulares, tornando indispensável também a retificação do Edital de Licitação sob o viés da falta de estudo técnico preliminar válido.

67. O Estudo Técnico Preliminar é instrumento essencial ao planejamento das contratações, especialmente quando o conteúdo é iminentemente técnico, como ao apresentar ferramentas que serviriam ao manejo do software. Portanto, o seu uso não pode ser facultado ou dispensado, quando

o conteúdo por ele apresentado é completamente limitado à finalidade que se destina. Não há fundamentação sobre a necessidade!

68. No prejulgado 2.414, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina destaca a importância do ETP, pois serve de subsídio para as demais fases da licitação e de amparo para as decisões do gestor público. E reforça que o ETP deve evidenciar a melhor forma de solução ao objeto a ser contratado, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

69. Contudo, como apontado anteriormente, falta ao ETP – e ao próprio instrumento convocatório – motivos que sirvam de fundamentação suficiente para se justificar as exigências de (1) a solução ser altamente configurável, proporcionando autonomia na criação de relatórios personalizados e customização dos sistemas; e (2) possuir armazenamento de certificados digitais do tipo A1 em nuvem, em hardware inviolável do tipo HSM, permitindo ao usuário, de forma segura, executar assinaturas digitais de qualquer dispositivo sem necessidade de token físico.

70. Aliás, falta inclusive demonstração robusta de "*levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar*", conforme previsão do inciso V do art. 18 da Lei de Licitações. O dispositivo evidencia que a definição da melhor solução para o problema a ser resolvido deve ser feita com base em levantamento de mercado que sirva à justificativa técnica adequada. E não se encontra, ao longo de todo o ETP, qualquer mínima menção sobre esses aspectos apontados como cerceadores da ampla concorrência.

71. Os Estudos Técnicos Preliminares devem considerar e descrever todas as alternativas existentes no mercado capazes de atender a demanda administrativa que motiva a contratação e, com fundamento em análise valorativa-comparativa, apontar qual é a melhor opção sob o ponto de vista técnico e econômico para solucionar o problema.

72. Ao incluir uma série de requisitos restritivos à ampla competitividade, e sem fundamento técnico suficiente sobre a pertinência de tais exigências, há ilegalidade flagrante no Edital de Licitação contra o raciocínio do referido art. 18 da Lei de Licitações, que deverá ser ajustado por meio de retificação, revogação ou anulação do processo licitatório.

73. Desse modo, pugna-se pelo deferimento do pedido de impugnação também sob tal fundamento, quando falta ao ETP apresentado nos autos justificativas técnicas suficientes para descrição da necessidade das ferramentas sob debate, com a retificação do instrumento convocatório para retirada dos referidos itens, conforme fundamentação.

IV.IV Da vedação a ampla concorrência

74. 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 ferramenta sem qualquer justificativa técnica ou melhor apuro sobre a sua necessidade e funcionamento prático.

75. Com efeito, a alínea '*a*' do inciso I do art. 9º da Lei de Licitações (14.133/2021) 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*".

76. A hipótese limita a quantidade de empresas concorrentes e afasta a possibilidade de maior economia às propostas em prejuízo ao Município de Horizontina, que sofrerá com o preço superior ao necessário para prestação do serviço pretendido com a oferta do software de gestão pública ao incluir item sem que haja um nítido critério o propósito e compreensão dos itens acima referidos.

77. 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).

78. Cabe ressaltar, mais uma vez, que a irregular exigência constantes do edital agridem 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).

79. 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".***

80. 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 e necessidade, e mesmo de operabilidade e execução, restringindo o direito de contratar pois se tornariam menos competitivas.

81. Assim, obviamente, limita-se a quantidade de empresas que poderão efetivamente participar, podendo se afirmar que as exigências de ferramenta bastante específica sobre os critérios de configuração do sistema e de assinatura eletrônica como condição de participação – 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.

82. Não se ignora que poderá ser ponto importante do sistema a demonstração da necessidade premente de configuração para customização e estabelecimento de critérios para segurança das assinaturas eletrônicas.

83. Contudo, ao registrar exigências para execução das ferramentas, sem maiores nuances técnicas sobre esses dispositivos que sirvam de justificativa e plano de funcionamento, o instrumento convocatório torna-se incompleto e irregular, impactando negativamente na ampla concorrência, isonomia e na economicidade que são princípios básicos dos processos licitatórios, tornando indispensável o ajuste do instrumento convocatório.

84. Isso torna indispensável a retirada dessas condições 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 as exigências indicadas, conforme fundamentação.

V. DO REQUERIMENTO

85. 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 RETIFICAÇÃO/ANULAÇÃO/REGOVAÇÃO do Edital do Pregão Eletrônico n° 26/2025 promovido pelo Município de Nova Trento, em razão das ilegalidades acima assinaladas.

86. Igualmente, em caso de acolhimento da impugnação que se proceda a nova publicação do Edital nº 26/2025, inclusive com renovação de prazo para abertura do certame, sem os vícios ora

impugnados. E caso não seja acolhida esta impugnação, requer seja explicitada a fundamentação do posicionamento adotado por este Pregoeiro, bem como encaminhamento para instância superior a respeito do tema específico.

87. Portanto, diante dos pontos controvertidos tem-se como necessária a alteração do edital impugnado, sob o risco que este permaneça eivado de ilegalidades que o levarão indubitavelmente à sua posterior anulação.

E. Deferimento.

Florianópolis/SC, 25 de setembro de 2025.

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

RICARDO ELIAS MATEUS GUAGLIARDO:01445277077

Assinado de forma digital por RICARDO ELIAS MATEUS GUAGLIARDO:01445277077
Dados: 2025.07.07 10:38:15 -03'00'

IPM SISTEMAS LTDA
ALAN DENIS SILVEIRA SILVANO
Coordenador Jurídico
OAB/SC 41.732

IPM SISTEMAS LTDA
RICARDO GUAGLIARDO
Advogado
OAB/SC 68.978