ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO

Ref.: PREGÃO ELETRONICO n° 015/2023 - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.

Processo Licitatório n° 22.5.000009571-0

GP Emissão Instantânea e Gestão de Documentos LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 07.385.089/0001-09, com sede à Rua Gasparino Lunardi, 542-A, Jardim das Flores, Osasco, São Paulo/SP – CEP 06110-260, através de seu representante legal, Sr. Diretor Comercial Tulio José Brand, brasileiro, casado, inscrito no CPF 596.852.397-20, portador da cédula de identidade n. 04.881.315-8 IFP-RJ, com endereço à Rua Ipanema nº 75/apt. 302, Barra da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ – CEP 22631-390, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** do Pregão em epígrafe, com fundamento no Artigo 41, § 2º da Lei nº 8.666/1993, pelos motivos de fato e de direito que adiante passa a expor:

I – **DO OBJETO DA LICITAÇÃO.**

O pregão em referência tem por objeto a formação de Registro de Preços para o eventual e futuro fornecimento de solução tecnológica para suporte à transformação digital dos Serviços Públicos, baseada em Automação de Processos e Gestão da Informação, de forma a preservar e garantir acesso ao patrimônio documental do Arquivo Geral da Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, conforme condições e especificações estabelecidas no Edital e seus Anexos.

II – DA TEMPESTIVIDADE.

Inicialmente, comprova-se a tempestividade desta impugnação, dado que a sessão pública eletrônica está prevista para 10 de maio de 2023, tendo sido, portanto, cumprido o prazo pretérito de 3 (três) dias úteis previsto no artigo 164 da Lei nº. 14.133/2021, bem como no item 10.1 do edital do Pregão, que está em consonância com o dispositivo legal. Vejamos:

> 10. DA IMPUGNAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO
> 10.1. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico ou via protocolo, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, apresentando a peça impugnatória no endereço discriminado no subitem 22.16 deste Edital;

Assim, tempestiva a presente impugnação.

III – DOS FATOS.

Após analisar o Edital, verificou-se a existência de condições inviáveis para execução do objeto, as quais podem reduzir sensivelmente a participação de licitantes interessados, prejudicando a ampla competividade, indispensável para seleção da proposta mais vantajosa, finalidade precípua dos procedimentos licitatórios, que serão narrados no item IV e V.

IV – DAS RESTRIÇÕES – Item 8.2 do Edital
Impossibilidade de participação por conta da exigência de item 8.2 do edital.

O Item 8.2 do edital, determina o prazo de 10 dias corridos após assinatura do contrato para que o local da contratada atenda todos os requisitos necessários, ocorre que com o prazo do edital torna impossível a participação de empresas não sediadas em Goiânia de disputar o pregão, ferindo os princípios básicos da administração pública.

> "8.2. A CONTRATADA terá o prazo de 10 (dez) dias corridos, a partir da assinatura do contrato, para apresentar o local de armazenamento dos documentos, conforme as especificações previstas no item 6.5 do Edital e ANEXO X."

A própria administração em outra licitação ocorridas 2023, concedeu um prazo de 30 dias após a assinatura do contrato, o que entendemos ser um prazo razoável para a adequação das exigências editalícias. O **pregão eletrônico 8/2023** da própria SEMAD Secretaria de Administração, na qual considera um prazo plausível para a avaliação do espaço físico, vejamos;

> **19. DA ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA CONTRATADA**:
> 19.1. **A CONTRATADA será submetida à vistoria em até 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato no espaço físico** por parte da Unidade Gestora da Frota, da Secretaria Municipal de Administração, na condição de CONTRATANTE, para identificação das seguintes condições:
> (...)
> 19.1.3. Caso no ato da vistoria seja verificado que a CONTRATADA não possua os requisitos mínimos para atendimento e suporte operacional na execução do contrato, dentro dos requisitos mínimos apresentados nos itens 19.1.1. e 19.1.2. acima, estará a CONTRATADA passível de aplicação das penalidades previstas no ITEM DAS PENALIDADES E DAS SANÇÕES do Edital.

V – DAS EXIGENCIAS NA PROVA DE CONCEITO

A licitação é para o futuro fornecimento de solução tecnológica para suporte à transformação digital dos Serviços Públicos, baseada em Automação de Processos e Gestão da Informação, de forma a preservar e garantir acesso ao patrimônio documental, ocorre que a solução exigida possui diversas particularidades da própria administração, cito algumas a seguir:

A solução aqui analisada é o item I, Software de Guarda, nele foram identificados itens impertinentes a sua funcionalidade, aparentemente a administração misturou dentro da POC requisitos de diferentes modelos de software, entre eles, Software de Gestão de Armazenamento de Caixas(Guarda Física) e Software de Gestão Documental(Guarda Digital), na solução de guarda física de documentos é onde se torna possível a solicitação de caixas, etapa atual da caixa e demais informações referentes a caixas e pastas, já no item de Guarda Digital é possível visualizar os documentos, anexar, incluir, comentar e outras funcionalidades, contudo dentro da Guarda Digital é informado onde aquele documento está fisicamente.

V.I – PROVA DE CONCEITO – Elemento 1 – ITEM 11

Em relação ao item 11, não existe por parte da administração o motivo, objetivo e intuito de que um **software de guarda de documentos** faça cálculos de distância entre diferentes locais, em seguida solicita também a necessidade de rastreamento dos veículos da contratada, dentro da plataforma de **Software de Guarda**, visto que pertencem claramente atributos de **software de logística**.

> - Permitir calcular a distância (em quilômetros) entre a unidade de origem e a distância da entrega do objeto para as Ordens de Serviço. Para esta funcionalidade, deve-se utilizar o Google Maps como fonte de cálculo;
>
> - Acompanhar a movimentação do veículo com as caixas ou documentos, desde o momento em que a caixa ou documento é coletado até o momento que ele é descarregado, tanto na coleta quanto nos empréstimos, através de mapa integrado na tela de Ordem de Serviço.

Ao unificar na POC o Software de Guarda Física e o Software de Guarda Digital, acaba por restringir a competitividade, visto que existem funcionalidades que não são possíveis de serem executadas dentro da funcionalidade de Guarda Física, por exemplo, não é possível digitalizar por dentro da funcionalidade de Guarda Física, assim como não é possível abrir um chamado através de imagem de um documento digitalizado, uma vez que qualquer solicitação é sempre através de Caixa ou Pasta e nunca da "Folha ou Documento", o motivo de não ser permitido solicitar uma folha

especificamente é para evitar o manuseio de documentos dentro de uma pasta ou caixa, resguardando ao máximo as informações contidas nos documentos. Nossa solução tenta prevenir ao máximo o vazamento e compartilhamento de dados, por esse motivo os próprios operadores após concluído todo o processo de digitalização, conferência e auditoria não conseguem mais visualizar os documentos.

V.II – PROVA DE CONCEITO – Elemento 1 – ITEM 13

Entre as exigências citamos como exemplo o item 13, que é impossível afirmar que será um licitante vai atender, dependendo do modelo de scanner utilizado para a versão configurado do driver TWAIN, ao mencionar a exigência de "digitalizar diretamente do navegador com drive TWAIN ou ISIS de scanner mapeados nos sistemas", é impossível qualquer licitante afirmar que a versão do driver Twain atual possua compatibilidade com todos os modelo de scanner, existem scanners que são incompatíveis com determinadas versões do TWAIN o mesmo ocorre para o driver ISIS, podendo não funcionar ou não permitir algumas funcionalidades, o que torna impossível garantir a todos os usuário o funcionamento da solução.

> Possuir módulo de digitalização de imagens com possibilidade de realizar o tratamento das imagens após a captura, inclusive com processamento das imagens com tecnologia OCR;
>
> Permitir a comunicação com scanners de alta performance por interface TWAIN e ISIS;
>
> Possibilitar a digitalização a partir do navegador com tecnologia HTML 5 com conexão direta do navegador com o drive TWAIN ou ISIS de scanner mapeados nos sistemas;
>
> Permitir o reconhecimento, diretamente no Navegador, códigos de barra em qualquer posição da página, estando torto, virado de cabeça para baixo ou em qualquer outra posição, a fim de ser identificado como metadados do documento digitalizado ou marcando folhas de separação de fases ou lotes de processo;
>
> Possuir o recurso de descarte de páginas "em branco" diretamente na interface do sistema;

V.III – PROVA DE CONCEITO –Elemento 1– APLICATIVO MÓVEIS

Inicialmente destaca-se que a solução de "aplicativo para dispositivos móveis" é subjetivo e quanto a exigência de leitura através do código de barras, permitindo diversos entendimentos diferentes e não sendo possível entender o objetivo que espera ser alcançado. Em geral os aplicativos das soluções exigidas são voltados para a consulta de informações e a execução de uma atividade, considerando a importância

dos documentos e informações que serão tratados não é recomendado que nenhuma atividade seja executada pelo celular, visto a ampla possibilidade de erros ou ações indevidas, contudo, caso seja devidamente explicado o objetivo da leitura do código de barras pelo celular, o motivo da funcionalidade e comprovar que seja um item de suma importância, é possível o atendimento, mas requer desenvolvimento e investimento e principalmente as informações aqui detalhas, desta forma, a exigência no momento da POC restringe a participação de diversos licitantes.

> "APLICATIVO PARA DISPOSITIVOS MÓVEIS
> Aplicativo para dispositivos móveis, para sistemas iOS e Android, para gestão inteligente de todo o acervo documental inventariado pela Contratada.
> **Leitura de código de barras das etiquetas 2D e QRCODE através da câmera do celular."**

V.III – PROVA DE CONCEITO –Elemento 2– ITENS 29, 34, 35, 37 e 56

As exigências contidas nos itens 29, 34, 35, 37 e 56 da Prova de Conceito, não existe na descrição do software, ou seja, trata-se do teste de uma aplicação/funcionalidade não exigida no Edital.

> "29. Deve ser capaz de indexar conteúdo dos formatos suportados mesmo quando estiverem dentro de arquivo compactado
>
> 34. Deve suportar a reconstrução de índices de forma incremental e total;
>
> 35. Deve permitir a captura de eventos que geram indexação de conteúdo (novo conteúdo, alterado, excluído), para construir integrações com mecanismos de indexação externa;
>
> 37. O componente de visualização de conteúdo deve poder ser embutido em páginas de qualquer aplicação web;
>
> 56. Deve suportar a configuração de diversas áreas de armazenamento de conteúdo ("data stores") para um mesmo repositório, com suporte a sistemas de arquivos locais e de rede;"

V.IV – PROVA DE CONCEITO –Elemento 2– ITEM 61 ao 79 (BPMS)

Referente a "plataforma de Automação de Processos e Preservação Digital", já existem decisões contrarias a respeito da exigência de solução de automação de processos na etapa de POC, as ferramentas de automação/robotização de processos existem para ser personalizadas de acordo com a demanda de cada empresa, desta

forma, independente da exigência será necessário preparar a demanda e configurar ela para atender os requisitos necessários na POC, neste sentido o TCU se manifestou da seguinte forma:

> Acórdão: 339/2019-Plenário
>
> "A exigência de que a licitante utilize **ferramenta de robotização durante a realização de prova de conceito** em processo de contratação de fábrica de software é impertinente à prestação do objeto pretendido, **além de implicar à licitante despesa desnecessária e anterior à celebração do contrato, infringindo o princípio constitucional da isonomia**, o art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, e o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal."
> (...)
> a. indícios de que o instrumento convocatório do PE 6/2018, ao **exigir ferramenta de robotização na prova de conceito (PoC), estabeleceu exigência impertinente ao objeto, além de excessiva e dispensável à garantia do cumprimento das obrigações**, afrontando o art. 3º, § 1º, inciso I, arts. 27 e 30, e art. 44, § 1º, todos da Lei 8.666/1993, c/c inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), e a Súmula 272 do TCU;

A exigência aqui discutida como condição de habilitação, tem o condão de fazer com que determinadas empresas desistam de participar do certame pelo fato de não possuírem 90% da plataforma parametrizada conforme exigido, obrigando que os demais licitantes façam o investimento antes mesmo de ter sido sagrado vencedor.

Cumpre observar a Súmula n.º 272 do TCU que estabelece:

> "No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de **pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato."**

A Prova de Conceito (PoC) regra geral é realizada na fase externa da contratação pública, e destina-se a permitir que a Administração contratante se certifique sobre a efetiva adequação entre o objeto oferecido pelo licitante em sua proposta e as condições técnicas estabelecidas no edital (vide o Acórdão nº 2763/2013 – Plenário, TCU). Trata-se, portanto, usualmente, de análise de amostra realizada nas licitações para a contratação de soluções de tecnologia da informação.

A realização de prova de conceito ou a apresentação de amostra deve ocorrer na fase externa da licitação e apenas em relação ao licitante classificado em primeiro lugar, conforme determina o Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão 2763/2013:

"Enunciado: A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados, pode ser exigida do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal".

> Acórdão:
> 9.1. conhecer da presente representação, para no mérito considerá-la procedente;
> [...]
> 9.3. determinar à [omissis], que, em futuras licitações:
> **9.3.1. abstenha-se de estabelecer prova de conceito como requisito para habilitação técnica dos licitantes, ante o disposto no art. 30, caput e §5º, da Lei 8.666/1993;**

Interessante destacar que o TCU considera pacífica a questão de que a prova de conceito somente deve ser exigida do licitante provisoriamente declarado vencedor, ou seja, o TCU considera que a exigência da prova de conceito na qualificação técnica é ilegal. Não se trata apenas de mera formalidade, e sim questão de ilegalidade do edital que torna nula a licitação.

Destaque -se ainda que no mencionado acórdão, é frisado a posição pacífica do TCU em relação a ilegalidade do requerimento:

> "8. A prova de conceito, meio para avaliação dos produtos ofertados pelas licitantes, pode ser exigida do vencedor do certame, mas não pode ser exigida como condição para habilitação, por inexistência de previsão legal. Esse é o entendimento pacificado nesta Corte, no Acórdão 1113/2009 - TCU - Plenário, e sustentado na nota técnica 4/2009-Sefti/TCU". (TCU - Acórdão 2763/2013)

Ainda analisando o mesmo acórdão, o TCU concluiu que a realização de prova de conceito se assemelha a apresentação de amostras e neste caso a jurisprudência do Tribunal é ainda mais farta conforme abaixo:

> "A exigência de amostras a todos os licitantes, na fase de habilitação ou de classificação, além de ser ilegal, **pode impor ônus excessivo aos licitantes, encarecer o custo de participação na licitação e desestimular a presença de potenciais interessados**". (TCU - Acórdão 1113/2008 Plenário (Sumário)).

Ademais, a prova de conceito que é onde se enquadra o item combatido, também conhecida como procedimento de apresentação de amostras, deve seguir rito que é determinado pela lei de licitações e que possui jurisprudência pacificada no Tribunal de Contas da União. Além do que em um procedimento de avaliação de amostra ou prova de conceito como citado no pregão deveria ter cláusulas que indicassem sobre o julgamento objetivo a possibilidade do licitante apresentar correções em prazos pré-determinados, tendo em vista que alguns itens podem ser interpretativos por técnicos

da CONTRATANTE, devendo, portanto, o licitante ter o direito a discordar ou reapresentar itens por ventura indicados como desconforme pelos técnicos da CONTRATANTE, uma vez que a **ESPECIFICAÇÃO DO EDITAL NÃO É CLARA.**

Assim, podemos perceber que a exigência contida no edital é totalmente contrária à legislação e aos entendimentos adotados pela jurisprudência. Até mesmo porque, a apresentação deste tipo de teste implica em antecipação de custos para elaboração da proposta de todas as licitantes, sem qualquer justificativa legal que o valha.

6.12. DA PROVA DE CONCEITO

6.12.1.3.A licitante mais bem classificada e tendo a sua proposta aceita, será convocada no prazo de até 05 (cinco) dias úteis, para demonstrar se o produto ofertado atende aos requisitos mínimos exigidos definidos pela CONTRATANTE.

6.12.1.4.A licitante deverá estar apta a realizar prova de conceito (POC) das soluções ofertadas, em até 15 (quinze) dias úteis, após convocação pelo (a) Pregoeiro (a), sob pena de desclassificação, para avaliação técnica de compatibilidade, adequação às especificações do objeto licitado e comprovação de atendimento dos requisitos e funcionalidades estabelecidos para a unidade os equipamentos e os sistemas, devendo para tanto seguir o seguinte roteiro do item 6.13.2.

Do exposto, constata-se evidente a restrição imposta pelo edital, a qual, inclusive já intenciona retirar do certame as demais empresas que ousarem participar pois, caso não constatado atendimento a 90% dos requisitos por módulo, criando verdadeira fase técnica que contempla critérios minuciosos e dos menos relevantes e que sequer trazem a alegada economia justificada pelo edital.

Em suma, será impossível a qualquer empresa classificada no certame atender 90% dos requisitos previstos, diante dos fatos apresentados e demais informações, solicitasse que seja retirado da prova de conceito as seguintes exigências com base nos seguintes argumentos:

VI – DO DIREITO.

O princípio da competição relaciona-se a competitividade, as clausulas assecuratórias da igualdade de condições a todos os concorrentes. Assim, a fim de não restringir a competitividade do certame, entendemos que a postura a ser adotada pela comissão de licitação seria a de exigir critérios básicos na prova de conceito e conceder um prazo razoável após a assinatura do contrato para que seja apresentada a versão final, que deverá atender todas as exigências do edital.

É de suma importância ressaltar que a licitação não possui um fim em si só, mas sim de buscar a proposta mais vantajosa para a celebração de um contrato administrativo entre o poder público e o particular.

O próprio tribunal de contas da união através do acordão 1631/20017 – Plenário, afirma que *"não se admite a discriminação arbitraria na seleção do contratante, sendo insuprível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que a licitação se destina a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, como também a observância do princípio constitucional da isonomia"*

Quanto à ação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no caso de possível direcionamento, colacionamos decisão n° 153/98:

> Voto do Ministro Relator O Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
> (...)
> 8.2.6 abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública, consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93; (g.n)

Nesse sentindo também é o ensinamento do ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

> Respeitadas as exigências para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas, que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter "competitivo" da licitação. (g.n)

A ampliação dos conceitos legais, ao livre-arbítrio do administrador, implica necessariamente em configuração de ilegalidade expressa, não passível de convalidação administrativa, e que infringe diretamente o atendimento do interesse público primário, pois, restringe sem fundamento legal a participação escorreita de empresas que atenderiam aos anseios públicos ali buscado. (grifou-se)

A licitação deve buscar a ampla competitividade, conforme inciso XXI do art. 37 da CF/88. A lei permite mitigação nos casos em que o formalismo exacerbado prejudica a proposta mais vantajosa, esta Administração deve seguir os procedimentos recentes que estão sendo utilizados por órgãos de todas as esferas em pregões eletrônicos que visam a celeridade de suas contratações, eximindo-se de criar procedimentos que não trazem vantajosidade a disputa.

Agindo assim, a Administração deve buscar a certeza de que o exercício da atividade administrativa se adequará harmonicamente ao direito, à justiça e aos ditames sociais, respeitando em sua totalidade, os princípios norteadores da atividade

administrativa, quais sejam, legalidade impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

V – DOS PEDIDOS.

DIANTE DO EXPOSTO, requer seja:

a) Conhecida e acolhida a presente impugnação, devendo ser julgada procedente para a retificação do Edital de Licitação;

b) Que seja modificado o prazo para vistoria no imóvel da contratada para 30 dias;

c) Que sejam devidamente **excluídas** as seguintes exigências contidas no **Elemento 1 da Prova de Conceito** referente aos **itens 10, 11, 13 e 14;**

d) Que sejam **excluídas** as exigências contidas no **Elemento 2 da Prova de Conceito**, referente aos **itens 29, 34, 35, 37 e 56**;

e) Que seja reavaliado a exigência do E**lemento 1** da prova de conceito **itens 1 e 2** do aplicativo móveis referente ao **item K do edital, subitem II e VI.**

f) Determinada nova publicação do Edital de Licitação, com a alteração pleiteada, devendo ser reaberto o prazo inicialmente previsto.

Pede Deferimento.

Do Rio de Janeiro/RJ para Goiânia/GO.

4 de maio de 2023.

GP Emissão Instantânea e Gestão de Documentos LTDA