PARECER JURÍDICO Nº 431/2023

I. Do relatório

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n.º 451/2023 (1685413), para análise e manifestação sobre a Impugnação apresentada pela empresa **GP Emissão Instantânea e Gestão de Documentos Ltda.** (1630683), ao Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023-SRP.

Ademais, referido Edital tem como 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." (1534199).

Dando continuidade, a empresa Impugnante insurge contra o edital em comento expondo que:

(a) Seja modificado o prazo para vistoria no imóvel da contratada para 30 dias - item 8.2;

(b) Sejam devidamente excluídas as seguintes exigências contidas no Elemento 1 da Prova de Conceito referente aos itens 10, 11, 13 e 14;

(c) Sejam excluídas as exigências contidas no Elemento 2 da Prova de Conceito, referente aos itens 29, 34, 35, 37 e 56;

(d) Seja reavaliado a exigência do Elemento 1 da prova de conceito itens 1 e 2 do aplicativo móveis referente ao item K do edital, subitem II e VI;

Por fim requer nova publicação do Edital de Licitação, com a alteração pleiteada, devendo ser reaberto o prazo inicialmente previsto.

A GERPRE, por via do Despacho n.º 106/2023 (1630711), encaminhou os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, para análise e manifestação quanto aos questionamentos solicitados pela impugnante.

Em resposta, a GERASM, por via da Resposta a Impugnação (1685258), manifesta-se tecnicamente sobre a Impugnação. Os autos então foram encaminhados à esta unidade jurídica, por meio do Despacho nº 451/2023 da GERELA/SEMAD (1685413), de acordo com o art. 12, incisos I e VI, do Decreto Municipal n.º 131/2021, para manifestação técnico-jurídica quanto as impugnações apresentadas.

É o relatório, passa a análise.

II. Da tempestividade da impugnação

Da análise do Pregão nº 015/2023 - SRP, constata-se no item 10.1, que: "(...) 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".

Ressalta-se que a data inicial de abertura do Edital era dia 10 de maio de 2023, conforme registrado na capa do Edital (1534199), no entanto foi adiado para o dia 30 de maio de 2023, de acordo com o Aviso de Adiamento de Licitação (1652942).

Da instrução dos autos, constata-se que a peça impugnatória foi encaminhada por mensagem eletrônica no dia 05 de maio de 2023 (1630683). Sendo, portanto, respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação.

III. Dos fundamentos do direito

III.1. Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital Pregão Eletrônico nº 015/2023 - SRP, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo à autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática apresentada.

Registra-se, ainda, que em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Hely Lopes Meirelles, a saber:

> A legalidade, como princípio de administração significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e as exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a

responsabilidade disciplinar, civil e criminal, como o caso. (LOPES, Meireles Hely. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 87).

Assim, em atenção ao artigo 12, inciso VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração, passa-se ao exame.

III.2 - Da competência da SEMAD e da unidade técnica em face da impugnação do certame

Sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais, que compõem a estrutura administrativa deste Município e da SEMAD, que se dá em observância ao princípio da segregação de funções, ressalta-se:

A Lei Complementar Municipal nº 335/2021, em seu artigo 40, inciso IV e parágrafo único, assim dispõe, *in verbis*:

> Art. 40. À Secretaria Municipal de Administração compete, dentre outras atribuições regimentais:
>
> (...)
>
> IV - a orientação e estabelecimento de normas e procedimentos no tocante às compras e suprimentos de bens e serviços e contratações de obras e locações mediante a descentralização dos processos licitatórios para os órgãos e entidades da Administração Municipal.

Lado outro, o Decreto Municipal nº 131/2021 estabelece as finalidades e as competências da SEMAD, por meio da Gerência de Pregões - GERPRE, destacando-se a de "Receber esclarecimentos e impugnações submetendo ao setor competente sempre que necessário para subsidiar sua manifestação, observando o disposto no art. 21, §4º, da Lei nº 8.666/93".

Por tal motivo, a Gerência de Pregões - GERPRE encaminhou os autos à GERASM/SEMAD, para manifestação técnica acerca da impugnação apresentada.

E, nesse sentido, a GERASM/SEMAD, enquanto unidade técnica promotora da análise e verificação da instrução processual referente aos processos licitatórios para aquisição de bens e serviços oriundos dos órgãos e entidades requisitantes da Administração Municipal, é competente para manifestar sobre o interesse na aquisição do objeto do certame, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento e/ou impugnações, e, neste caso, quanto ao edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023-SRP.

III.3 - Da competência da PGM da análise ao Edital

E mais, em sede de competência regimental, da Lei Complementar n.º 335/2021, no inciso XI do art. 43, bem como o inciso X, do art. 4º e, ainda, do inciso III, do art. 23, ambos do Decreto Municipal n.º 245/2021, que aprova o Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Município de Goiânia e dá outras providências, nos traz que:

> L.C. nº 335/2021
>
> Art. 43. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regimentais:
>
> (...)
>
> XI - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, quando solicitado pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Municipal;
>
> Decreto nº 245/2021
>
> Art. 4º Compete à Procuradoria-Geral do Município:
>
> (...)
>
> X - a proposição de medidas para uniformização da jurisprudência administrativa e representação extrajudicial do Município de Goiânia em matérias relativas a contratos, acordos e convênios, bem como exame e aprovação de minutas dos editais de licitações e a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes às licitações públicas promovidas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário.

Já o inciso III, do artigo 23 assim prevê:

> Art. 23. Compete à Procuradoria Especializada de Assuntos Administrativos e ao seu titular:
>
> (...)
>
> III - examinar e aprovar as minutas de editais de licitação, bem como de contratos, convênios ou ajustes a serem celebrados pela administração pública direta e pelas Autarquias.

Infere-se da leitura dos dispositivos legais acima que a minuta do Edital foi examinada e aprovada previamente pela douta PGM, a qual compete a devida manifestação jurídica sobre o exame e aprovação das minutas de editais de licitação demandadas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias.

Da referida análise, da d. PGM, Parecer nº 148/2023 - PEAA/PGM (0955630), os quais foram destacadas algumas recomendações, das quais a GERELA entendeu : ; "que foram acatadas ou justificadas", conforme Despacho nº 65/2023 - GERELA (0974550).

Diante disso, considerando o posicionamento técnico da GERASM/SEMAD, quanto aos termos editalícios, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

IV. Do mérito da defesa

IV.1. Da impossibilidade de participação por conta da exigência de item 8.2 do edital, das exigências na prova de conceito - Elemento 1 - item 11, da Prova de Conceito - Elemento 1 - item 13, Prova de Conceito - Elemento 1 - Aplicativo Móveis, Prova de Conceito - Elemento 2 - Itens 29, 34, 35, 37 e 56, da Prova de Conceito - Elemento 2 - item 61 ao 79 (BPMS)

A - Da manifestação da Impugnante

Em questionamento ao Edital, a impugnante alega que o item 8.2 determina o prazo de 10 (dez) dias corridos após a assinatura do contrato, para que o local de armazenamento contenha todos os requisitos necessários, o que torna impossível a participação de empresas não sediadas em Goiânia. Nesse sentido, expõe a Impugnante, *in verbis*:

> 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."

Informa, ainda, que a própria administração em outra licitação ocorrida no ano de 2023, concedeu um prazo de 30 dias após a assinatura do contrato para que se cumprisse as exigências editalícias, o que entende ser um prazo razoável, assim como já ocorreu em outra licitação.

A Impugnante aduz, também, que, 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, e que também tenha a necessidade de rastreamento dos veículos da contratada, dentro da plataforma de Software de Guarda, visto que pertencem claramente atributos de software de logística, *in verbis*:

> 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.

No tópico seguinte a Impugnante aduz que, entre as exigências da prova de conceito tem-se como exemplo o item 13, pois é impossível afirmar que um licitante vai atender, dependendo do modelo de scanner utilizado para a versão configurado do driver TWAIN, visto que 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.

Conclui afirmando existem scanners que são incompatíveis com determinadas versões do TWAIN e 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.

Por conseguinte, a impugnante alega que a solução de "aplicativo para dispositivos móveis" é subjetivo e em relação a exigência de leitura através do código de barras, permite-se diversos entendimentos diferentes, não sendo possível entender o objetivo que espera ser alcançado.

Reitera que não é recomendado que nenhuma atividade seja executada pelo celular, visto a ampla possibilidade de erros ou ações indevidas, porém, 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.

Ainda, em resumo, aduz que aduz que 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, *in verbis:*

> "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;"

Por fim, alega, que 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;

Além do mais, a prova de conceito também é conhecida como procedimento de apresentação de amostras e deve seguir rito que é determinado pela lei de licitações e que possui jurisprudência pacificada no Tribunal de Contas da União.

Ademais, alega que 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, o que pode gerar interpretações, uma vez que a especificação do edital não é clara.

E que se constata 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, cria verdadeira fase técnica que contempla critérios minuciosos e dos menos relevantes e que sequer trazem a alegada economia justificada pelo edital. Resumidamente, será impossível a qualquer empresa classificada no certame atender 90% dos requisitos previstos, e por isso, solicita que seja retirado da prova de conceito essas exigências.

B - Da manifestação técnica da GERASM e do entendimento jurídico

A manifestação técnica da GERASM, por meio da Resposta Impugnação (1685258), somente se ateve a informar que o edital será alterado e republicado em todos os itens elencados pela impugnante, sem se manifestar especificadamente sobre a nova redação. Em seguida, o setor competente da SUPLIC remeteu os autos a esta unidade jurídica para análise, antes de apresentar as alterações e/ou adequações editalícias.

Ao que se depreende, *a priori*, a análise jurídica dos itens objeto de irresignação encontra-se superada, dado a perda do objeto, frente à postura técnica em relação à irresignação da impugnante, o qual se manifestou expressamente pela revisão dos itens impugnados, devendo tal aspecto, no entanto, ser analisado pelos setores técnicos afins de modo a contemplar de modo satisfatório o interesse da administração bem como aos princípios vinculados às licitações públicas.

Ou seja, tem-se, daí, que o unidade técnica demandante da licitação admitiu a necessidade de adequação na redação dos citados itens do Edital e do Termo de Referência, e, dessa forma, assumiu o posicionamento de alteração do Edital, no que couber, bem como, na sua republicação.

Em razão do Princípio Constitucional da Eficiência, houve o exaurimento dos motivos que levaram aos questionamentos dos quesitos descritos no item 2, acima, vez que em face da manifestação técnica da GERASM/SEMAD, infere-se, que a conduta da administração pública, qual seja a adequação do edital nesses itens, restou exaurido o objeto referente aos questionamentos apresentados, o que por consequência leva ao entendimento desta Chefia da Advocacia Setorial, no sentido que **os ditos posicionamentos técnicos subsidiam satisfatoriamente a Comissão-Geral de Licitação, por meio da Gerência de Pregão, na análise e julgamento do presente caso.**

Por derradeiro, **ressalva-se** que, a unidade técnica competente da SEMAD deverá assegurar as efetivas alterações do Edital e Anexos, em especial do Termo de Referência, referente aos posicionamentos técnicos constantes da Resposta à Impugnação s/nº , **vez que não foi colacionado aos autos, até então, outra minuta constando as alterações.**

Nestes termos, e considerando o disposto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n° 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, no caso em análise, é o entendimento que se deve prevalecer o posicionamento técnico da Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERASM/SEMAD, face a competência regimental e conhecimento técnico, e, ainda, por se tratar da unidade técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência do Edital.

V. Conclusão

Insta salientar, por oportuno, que o presente exame limitou-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria proposta e da veracidade ideológica presumida da documentação acostada nos autos até a presente data, não cabendo adentrar na análise da conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Por todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial, consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, e, em especial uma vez configurada a sua pertinência técnica administrativa apresentada pelo setor técnico competente, se **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva e opina-se, juridicamente, no mérito, pela procedência dos pedidos, tendo em vista que foram acatados os pedidos da impugnante, nos termos acima expostos.**

Registra-se ainda que não incumbe a esta Chefia da Advocacia Setorial avaliar as especificações utilizadas no procedimento em tela, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Cumpre ressaltar que neste caso trata-se de processo digital, no qual as peças processuais são digitalizadas, e inseridas no sistema, as quais se presumem autênticos.

Dessa forma, encaminhem-se os autos à Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais – GERELA para sequenciamento do feito.

Grazianne Cardoso Lourenço
Apoio Jurídico

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial

OAB/GO nº 32.802

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço**, **Assistente Administrativa**, em 15/05/2023, às 16:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro**, **Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/05/2023, às 16:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.goiania.go.gov.br/sei informando o código verificador **1687475** e o código CRC **C043E4FA**.