Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 433/2023

EMENTA: Parecer Técnico-Jurídico. Impugnação ao Edital. Tempestivo. Especificações técnicas. Sistema de Registro de Preços. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conhecimento e recebimento da impugnação. Procedência parcial aos pedidos da Impugnante

I - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, por meio do Despacho n° 451/2023 - GERELA (1685413), para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação ao Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 015/2023-SRP, apresentada pela empresa INTEGRARE SOLUÇÕES LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 21.940.310/0001-66 (1628745).

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 002/2023- SRP (1067642), posteriormente renumerado para 015/2023, em razão de alterações, tem por objeto a "... 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).

Por oportuno, parte da premissa 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.

Em continuidade, importa registrar que a empresa Impugnante – INTEGRARE SOLUÇÕES LTDA insurge contra o edital em comento destacando que há exigências restritivas no Edital que frustram o caráter competitivo do certame, quais sejam:

(a) i*tem 18.1 - "Qualificação Técnico-Operacional da Empresa;*
(b) Tratamento de dados Pessoais;
(c) construção de "Carta de Serviços Digitais.

Ao final, a Impugnante requer a modificação editalícia e sua publicação.

Após análise do objeto da Impugnação, a GERASM/SEMAD manifesta-se tecnicamente, por competência e atribuição regimental, por meio da Resposta Técnica s/n acostada aos autos eletrônicos (1685235). Ato contínuo, a GERELA, por meio do Despacho n.º 451/2023, remeteu os autos à Chefia da Advocacia Setorial, em atenção ao disposto no art. 12, incisos I e VI do Regimento Interno desta Secretaria Municipal de Administração, Decreto n.º 131/2021, para análise e manifestação jurídica quanto as impugnações apresentadas, em destaque da Empresa - INTEGRARE SOLUÇÕES LTDA. (1685413).

II - Dos fundamentos do direito

II.1 - Da tempestividade da impugnação - Empresa Digital Tecnologia da Informação

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 015/2023 -SRP (1534199), constata-se que o subitem 10.1 assim prevê: "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." (Grifei)

Ademais, o Decreto Federal nº 10.024/2019 preceitua:

> Art. 24. Qualquer pessoa poderá impugnar os termos do edital do pregão, por meio eletrônico, na forma prevista no edital, **até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.**
>
> § 1º A impugnação não possui efeito suspensivo e caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e dos anexos, decidir sobre a impugnação no prazo de dois dias úteis, contado do data de recebimento da impugnação.
>
> § 2º A concessão de efeito suspensivo à impugnação é medida excepcional e deverá ser motivada pelo pregoeiro, nos autos do processo de licitação.
>
> **§ 3º Acolhida a impugnação contra o edital, será definida e publicada nova data para realização do certame.**

Em continuidade tem-se que, conforme registrado na capa do Edital (1534199), a sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 015/2023-SRP está prevista para realizar-se no dia 30 de maio de 2023, às 9h00h - Horário de Brasília/DF. A par disto, verifica-se que a peça impugnatória foi enviada por mensagem eletrônica no dia 04.05.2023, às 16:14min. (1628745), razão pela qual constata-se a sua tempestividade.

II.2 - Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Instado a manifestar, ressalta-se que o exame do caso restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos da Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023- SRP, excluídos da análise os demais documentos acostados. Cabendo a autoridade competente verificar se a documentação aqui exarada corresponde com a situação fática posteriormente 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 no artigo 12, incisos I e VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração passa-se ao exame.

II. 3 - Das competências da SEMAD e GERASM/DIRADM em razão do certame

De início, em razão do aspecto técnico da matéria a analisar, registra-se sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais que compõem a estrutura administrativa deste Município, que se dá em observância ao princípio da segregação de funções, a seguir, disposto, de forma concisa.

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

> (...)
>
> 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;**
>
> Parágrafo único. Fica autorizado ao Chefe do Poder Executivo Municipal realizar, por ato próprio, a instalação de Comissões de Licitação **e a descentralização dos procedimentos licitatórios nos demais órgãos e entidades da Administração Municipal, conforme conveniência e interesse público**, observadas as orientações, procedimentos e normas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Administração. (g.n.)

Já o Decreto Municipal nº 131/2021, que trata do regimento interno da Secretaria Municipal de Administração, prevê no inc. VIII, do art. 13, dentre as atribuições que compete à Diretoria Administrativa, a que segue:

> VIII - Promover, coordenar, orientar e supervisionar atividades de gestão patrimonial da Secretaria por meio de inventários periódicos, além de outras medidas necessárias para efetivo controle patrimonial nos termos do Manual de Procedimentos para Gestão de Materiais e Controle Patrimonial providenciando sempre que necessário o Termo de Guarda e Responsabilidade dos bens permanentes;

E nesse sentido, enquanto unidade integrante da Diretoria Administrativa, prevista na Seção V do Decreto Municipal nº 131/2021, por competência técnica regimental, foi atribuída a Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERAMS, enquanto órgão demandante e responsável pela elaboração do Termo de Referência, a referida análise técnica da impugnação.

II.4 - Da competência da PGM da análise ao Edital

Lado outro, importa ressaltar que o Edital em comento foi submetido a análise jurídica pela Procuradoria Geral do Município, com fulcro na Lei Complementar n.º 335/2021, 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 PGM 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 original do Edital foi examinada e aprovada previamente pela douta PGM, a qual compete a devida manifestação sobre quaisquer matérias referentes ao exame e aprovação das minutas de editais de licitação demandadas pelos órgãos da Administração Direta e pelas Autarquias, se necessário; no entanto, com recomendações, conforme Parecer nº 148/2023 - PEAA/PGM (0955630), "que foram acatadas ou justificadas", e consoante Despacho nº 65/2023 - GERELA (0974550). Posteriormente, em razão de alterações do Edital n.º 002/2023 - SRP, foi editado novo Termo Editalício com a numeração 015/2023 -SRP.

A par de todo o exposto, e considerando o posicionamento técnico da GERASM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica s/n (1685235), passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

III - Do mérito

III. 1 - Das alegações da impugnação

A Impugnante insurge contra os termos editalícios questionando os seguintes itens, vejamos:

III.1.1 - Item 18.1 - Qualificação Técnico-Operacional da Empresa

A Impugnante questiona a redação do subitem 18.1.1 do Edital, que prevê:

> 18.1.1. Para a execução dos trabalhos de tratamento e classificação documental, a empresa deverá possuir Registro no Conselho de Biblioteconomia -CRB, exigência prevista no art. 1º da Lei 6.839 de 30 de outubro de 1980 e no art. 30 da Lei 8.666/93.

Ou seja, insurge-se quanto a exigência do Registro no Conselho de Biblioteconomia, expondo que de acordo com o art. 4º do Decreto n.º 82.590, de 06 de novembro de 1978, que regulamenta a Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978, referente a profissão de Arquivista e de Técnico de Arquivo, para o exercício de tais profissões apenas é necessário o registro na Delegacia Regional do Trabalho do Ministério do Trabalho. Diz, ainda, que a comprovação do Registro na DRT do profissional de arquivologia não é facultativo e sim indispensável. E, assim, a obrigatoriedade de Registro em Conselho de Classe não merece prosperar, pois contraria preceitos legais vigentes e restringe o número de participantes no certame.

III.1.2 - Da manifestação técnica

A GERASM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica (1685235), em análise aos argumentos da Impugnantes se manifesta nos seguintes termos, *in verbis*:

> (...)
>
> Em relação ao referido item a empresa se manifestou no sentido de que cumprimento da obrigação das empresas licitantes no que diz respeito ao Registro no Conselho de Biblioteconomia contrariam as exigências legais, os princípios norteadores dos processos licitatórios e sua competitividade. Além disso, a prestação de serviços com as características constantes no Termo de Referência em apreço por profissionais de Arquivologia possui amparo legal e técnico para no Decreto nº 82.590, de 6 de novembro de 1978, que dispõe sobre a regulamentação das profissões de Arquivista e de Técnico de Arquivo.
>
> **Resposta**: O edital será alterado e republicado.

Da análise da manifestação da GERASM/DIRADM, enquanto órgão técnico competente regimentalmente, é possível inferir que restou procedente o pedido da Impugnante, cuja decisão é acompanhada pela esta Chefia da Advocacia Setorial, face o teor do Decreto n.º 82.590, de 06 de novembro de 1978, que regulamenta a Lei nº 6.546, de 4 de julho de 1978, que trata da profissão de Arquivista e de Técnico de Arquivo.

III.2.1 - Tratamento de Dados Pessoais

Sustenta a Empresa Impugnante que o Projeto não prevê e sequer identifica as formas de tratamento quando existir a transferência de dados pessoais para entes públicos ou privados, devendo ser relacionados: a finalidade da transferência e o órgão ou terceiro que irá realizar o tratamento de dados, justificativa, fundamento legal, entre outras informações necessárias para o cumprimento do acesso à informação do cidadão e a adequação à Lei geral de Proteção de dados e a de Acesso a Informação.

Diz mais, que para o atendimento a LGPD e LAI é de extrema necessidade ser especificadas as entradas e saídas do processo para cada serviço transformado digitalmente, tais como formulários, documentos, certidões, e taxas, assim como deverão ser identificados os perfis (Personas) de cidadãos que se relacionam com o órgão, quer quanto as suas características, ambições, necessidades e expectativas, os pontos de contato entre cidadão e governo, principais dificuldades e demais aspectos relevantes ao entendimento da jornada do cidadão no consumo dos serviços.

III.2.2 - Da manifestação técnica

Instada a se manifestar quanto as alegações da Impugnante, a GERASM/DIRADM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica s/n (1685235), declara, *in verbis:*

> ***"O Projeto não prevê, e também não identifica as formas de tratamento quando existir a transferência de dados pessoais para entes públicos ou privados, devendo ser relacionados: a finalidade da transferência e o órgão ou terceiro que irá realizar o tratamento de dados, justificativa, fundamento legal, entre outras informações necessárias para o cumprimento do acesso à informação do cidadão e a adequação à Leis Geral de Proteção de Dados e a de Acesso a Informação;"***
>
> **Resposta**: Esclarecemos que todas as informações colacionadas se encontram no item 6.5.35 do Termo de Referência.

Como dito alhures, trata-se de matéria específica, de cunho estritamente técnico, cuja manifestação foi contundente quanto a improcedência do pedido. E, a par disto, é possível concluir que tal decisão toma como referência o poder discricionário da administração.

III.3.1 - Carta de Serviços Digitais

Aduz a Impugnante quanto ao tema em análise:

> **Para a Construção de um Carta de Serviços Digital deverão ser consideradas as particularidades de cada serviço em cada unidade organizacional da Prefeitura Municipal de Sabará,** considerando a possibilidade de não interação humana no processo e a diminuição considerável da necessidade de presença física das pessoas e representantes jurídicos durante cada solicitação de serviço. (Grifei)

III.3.2 - Da manifestação técnica

Noutro giro, a Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de uso de Bens Municipais - GERASM/DIRADM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica, enquanto órgão demandante e responsável pela elaboração do Termo de Referência, **rechaçou o pedido da Impugnante nos seguintes termos:**

> **(...)**
> **Resposta**: Esclarecemos que se trata da Prefeitura Municipal de Goiânia e que carta de Serviços Digitais não é objeto deste certame.

Como exposto na manifestação técnica, a Impugnante equivocou-se ao questionar a "Carta de Serviços Digitais", que sequer tem previsão no Edital em comento, razão pela qual ~~não não há~~ inexiste matéria jurídica a ser analisada.

III. 9 - Da manifestação Jurídica

Da análise da instrução dos autos, conclui-se que quanto ao item III.1 (Do Registro Profissional) a área técnica demandante, mediante os argumentos ofertados, **optou por alterar o Termo de Referência.** Já quanto ao item III.2 (Tratamento de Dados Pessoais) restou improcedente.

De certo que a decisão da Administração tem amparo diante da expressa previsão no Termo de Referência quanto as matérias relacionadas a Lei Geral de Proteção de Dados -LGPD, o que por si só repele os argumentos da Impugnante. Demais disto, foi delegado ao gestor da Administração Pública o poder discricionário, cuja prerrogativa, desde que não contrarie as normas legais, se justifica diante da complexidade e variedade de problemas

E quanto a discricionariedade, o mestre Hely Lopes Meirelles lecionava (2001, p. 11o):

> (...)
>
> é a prerrogativa legal conferida à administração pública, de modo explícito ou implícito, para a pratica de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo.

E, assim, a Administração Pública encontra espaços de atuação que permitem que ela consiga atender à finalidade imposta pela lei e atingir o interesse público.

A par disto tudo, 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, deve, no caso em análise, prevalecer o posicionamento técnico da GERELA/SEMAD, face a competência regimental e conhecimento técnico, e, ainda, por se tratar de órgão responsável pela elaboração do Termo de Referência.

Para corroborar, ressalta-se o artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n° 9.861/2016, *ispsis litteris*:

> Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:
>
> (...)
>
> § 1º - A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. *(grifo nosso*).

Assim, face a especificidade da matéria e por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, a qual compete a área técnica supracitada a referida análise e manifestação, que reveste-se, em tese, de plausibilidade, esta Chefia da Advocacia Setorial coaduna com o mesmo entendimento.

IV. Conclusão

Por todo o exposto, esta Chefia da Advocacia Setorial consubstanciada na fundamentação disposta nos itens anteriores, **conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque é tempestiva, e opina-se, juridicamente, no mérito, pela procedência parcial aos pedidos da Impugnante, nos exatos termos da manifestação técnica, devendo o setor responsável proceder a referida alteração, uma vez configurada sua pertinência técnica administrativa.**

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.

O *"parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa"*. (Celso Antônio Bandeira de Mello, "*Curso de Direito Administrativo*", Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Desse modo, trata-se de ato meramente opinativo.

É o nosso entendimento, considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo.

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

Mônica Cristina Mendes Galvão
Assessora Jurídica I

Ana Paula Custódio Carneiro
Chefe da Advocacia Setorial
OAB/GO nº 32.802

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Monica Cristina Mendes Galvao**, **Assessora Jurídica**, em 15/05/2023, às 16:57, 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 17:00, 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 **1687567** e o código CRC **06C64083**.