PARECER JURÍDICO Nº 432/2023

1 - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, para análise e manifestação quanto à impugnação apresentada pela empresa MUNDODOC Tecnologia em Documentos Digitais Ltda, CNPJ nº 26.983.810/0001-07, (1637211), consoante Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023 - SRP (1534199); conforme relatório consignado no Despacho nº 451/2023 - GERELA (1685413).

Dando continuidade a análise, tem-se que a empresa Impugnante - **MUNDODOC Tecnologia em Documentos Digitais Ltda** insurge contra o edital em comento referente aos itens ***i)*** 7 - Conversão de documentos físicos e Microfilmes em digitais (Digitalização de documentos) A4 e A3 em PDF/A e 8 - Conversão de documentos físicos e microfilmes em digitais (Digitalização de documentos) A0, A1 e A2 em PDF/A.; e, ainda, ***ii)*** sobre o pedido de comprovação técnica, por Atestado de capacidade técnica que comprove prestação de serviços, nos itens 18.1.2.1, 18.1.2.2, 18.1.2.3 e 18.1.2.4. E, ao final, pede o deferimento ao pedido de impugnação, uma vez que restou claro as inconsistências e ilegalidades contidas no Termo de Referência. (1637211)

A GERPRE, por sua vez, em atenção ao subitem 10.2 do edital, por via do Despacho nº 108/2023 (1637220), encaminhou os autos à Gerência de Elaboração de Projetos - GERELA, para ciência e providências, que, em seguida, pelo Despacho nº 451/2023 (1685413), submeteu a peça impugnante a unidade técnica demandante Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERASM/DIRADM da SEMAD, para análise e manifestação.

Do seu lado, a GERASM/SEMAD, por meio da Resposta à Impugnação s/nº, manifesta tecnicamente se posicionando quanto aos pontos atacados pela impugnante (1685267).

Com efeito, é o que importa relatar, assim, passa-se à análise jurídica.

2 - Dos fundamentos do direito

2.1 - 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 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 apresentada.

Registra-se, ainda, conforme artigo 37 da Constituição Federal, que 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 6º do Decreto nº 2.955, de 01 de julho de 2022, passa-se ao exame, conforme previsão do artigo 12, incisos V e VI, do Decreto nº 131, de 12 de janeiro de 2021 - Regimento da SEMAD.

2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Pregão nº 015/2023 - SRP constata-se no item 10.1, que: “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;”.

Nessa esteira, tem-se registrado na capa do Edital, que a data designada para ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício é o dia 10 de maio de 2023, às 09:00h - Horário de Brasília/DF (1534199).

Sendo, que a peça impugnatória foi enviada via e-mail para a Gerência de Pregão - GERPRE/SEMAD no dia 05 de maio de 2023, as 15:42h (1637211). Portanto, restou comprovado que foi respeitado pela impugnante o prazo editalício legal para apresentação da impugnação, sendo ela

tempestiva.

No entanto, em razão do interesse público em alterar o Edital sem nenhum prejuízo para o trâmite da impugnação, vale ressaltar, que a data inicial de abertura do Edital que seria 10 de maio de 2023, ficou adiada para o dia 30 de maio de 2023, conforme se avista no Aviso de Adiamento de Licitação (1652942).

2. 3 - Da competência da SEMAD e da unidade técnica em face do certame

Registra-se sobre as delimitações de competências impostas aos órgãos e unidades setoriais que compõem a estrutura administrativa do 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*:

> 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.

Por seu lado, o Decreto Municipal nº 131/2021 estabelece as finalidades e as competências da SEMAD por meio da Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA, destacando-se a de "Analisar e manifestar acerca dos pedidos de impugnações do edital de licitação e chamamento **em conjunto com a área demandante sempre que necessário**, subsidiando a resposta da Comissão Geral de Licitação e Pregoeiros e, ainda disponibilizar nos meios de comunicação pertinentes" (inciso VIII, do artigo 31). (g.n)

Nesse sentido, em razão das atribuições regimentais estabelecidas no artigo 18 do Decreto Municipal nº 131/2021, *in casu*, coube à Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERASM/DIRADM da SEMAD, enquanto unidade técnica demandante, a competência para manifestar sobre o interesse na aquisição do objeto do certame em comento, bem como pela manifestação e posicionamento técnico em incidindo questionamento quanto a possíveis imprecisões ou dúvidas quanto ao edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023, no caso, pela apresentação da Impugnação.

Significa dizer, portanto, quanto ao mérito técnico da Impugnação, que deve se observar a prevalência, neste aspecto, do entendimento esboçado pela unidade técnica GERASM/DIRADM da SEMAD (1685267), conforme expresso no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n° 9.861/2016 que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, *ipsis 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.** (**g.n.**)

Diante disso, considerando o posicionamento da unidade técnica da SEMAD, passa-se à análise do mérito quanto aos itens questionados na impugnação.

2.4 - Do mérito da impugnação apresentada

A Impugnante insurge-se contra os termos do edital, alegando irregularidades encontradas nos itens 7 e 8 do Edital referente a conversão de documentos físicos e Microfilmes em digitais, e quanto a comprovação técnica por Atestado de capacidade técnica, nos itens 18.1.2.1, 18.1.2.2, 18.1.2.3 e 18.1.2.4 do Termo de Referência, e, em resumo, expõe os fatos de irresignação, do seguinte modo:

> **a)** Por conter em um mesmo item serviços de complexidade e execução completamente distintas, que é o caso da conversão de documentos em papel e em microfilme.
>
> **b)** Por não restar claro qual a diferença da conversão de microfilme no item 7 para o item 8 e ainda por não saber onde contabilizá-lo;
>
> **c)** Por conter diversas irregularidades e vícios no pedido de qualificação técnica, sendo que os pedidos do item 18.1.2.1 não possui relação com o item mencionado na planilha orçamentária, também que o item 18.1.2.2 trata de forma separada a comprovação técnica entre papel e microfilme, mas é um item só na proposta e ainda não possui o quantitativo de cada um deles para comprovação adequada e que o item 18.1.2.4 trata do mesmo item já solicitado no item 18.1.2.2 só que com percentuais de comprovação diferente e com um quantitativo não informado de plantas e mapas (A1,A2 e A0)
>
> **d)** Por conter critério diferentes para a mesma situação e suposto privilégio pela redução de comprovação do item 8.

E, conclui: *Por todas essas razões fica impossível formular os preços para entrega da proposta, uma vez que não se sabe se a conversão dos microfilmes será considerada no item 7 ou 8 e não existe condição para juntar a documentação, uma vez que a própria especificação técnica se contradiz e deixa de informar diversas informações essenciais à apresentação e julgamento*.

2.5 - Da manifestação da unidade técnica da SEMAD e do entendimento jurídico

A Gerência de Administração dos Serviços de Manutenção e Conservação de Prédios Públicos, Locação, Alienação, Permissão e Cessão de Uso de Bens Municipais - GERASM/SEMAD, por competência, por meio da Resposta à Impugnação s/nº (1685267), manifesta tecnicamente esclarecendo

quanto aos itens do Edital e do Termo de Referência questionados, e, em suma, esta CHEADV traz-se para a análise, e, após, apresenta o entendimento jurídico a cada item, nos seguintes termos:

1. Por conter em um mesmo item serviços de complexidade e execução completamente distintas, que o caso da conversão de documentos em papel e em microfilme: **Resposta: a)** "Conforme consta no item 6.5.38 do Anexo I do edital serão utilizados fatores de conversão distintos para cada serviço e sua complexidade".

Nota-se no presente item, que a unidade técnica da SEMAD, em contraposição às alegações impugnantes, emprega argumentos técnicos constantes do item 6.5.38 do Anexo I do edital, se posicionando no sentido que as informações e dados registrados no quadro demonstrativo do dito item, serão utilizados como fatores de conversões distintas para cada serviço e suas complexidades.

Nesses termos, em razão da pertinência técnica e do previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal n° 9.861/2016, esta CHEADV acompanha a prevalência do posicionamento técnico da GERASM/SEMAD, que passa, conforme compromisso da GERPRE/SEMAD, contido no Despacho nº 108/2023 (1637220), a ser considerados regras e partes integrantes do Edital; **resultando, no improvimento das alegações impugnantes, e na manutenção do texto do Edital, nesse quesito questionado.**

2. Quanto aos itens 7 e 8; item 18.1.2.1; item 18.1.2.2, e, item 18.1.2.4: **Respostas: b, c, d, e)** "O edital será alterado e republicado".

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.

O que implica dizer, em razão do Princípio Constitucional da Eficiência, no exaurimento dos motivos que levaram aos questionamentos dos quesitos descritos no item 2, acima, vez que na instrução dos autos consta o Despacho nº 108/2023 (1637220), por meio do qual a GERPRE/SEMAD, unidade executora do certame, encaminhou os autos para as gerências técnicas GERELA e GERASM para análise e manifestação, onde assumiu o seguinte compromisso perante os procedimentos editalícios: "**Ressalta-se que o licitante tem o direito de obter resposta satisfatória acerca do alegado, e esta será considerada como regra e parte integrante do Edital. Logo, a manifestação deverá ser clara e objetiva**. Resultando daí, na obrigação da Administração Municipal proceder a alteração do Edital nos itens supra citados, e a sua republicação.

Portanto, em face da manifestação técnica da GERASM/SEMAD (1685267), 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 dos itens 2/5, da Resposta à Impugnação s/nº (1685267), **vez que não foi colacionado aos autos 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, conhecimento técnico, e, ainda, por se tratar da unidade técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência do Edital.

3 - Da conclusão da análise jurídica

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, em especial que a manifestação da unidade técnica GERASM/SEMAD, guarda pertinência técnica administrativa (1685267), **é possível concluir pelo conhecimento e recebimento da impugnação, por se tratar de ato tempestivo, opinando no mérito pela sua improcedência em relação ao subitem 1, do item 2.5, e procedência parcial em relação ao subitem 2, do item 2.5, supracitados;** desde que seja observada a ressalva contida no dito item 2.5.

Cumpre observar que 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". (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377).

Dessa forma, encaminhem-se os autos à SUPLIC a/c Gerência de Elaboração de Projetos, Termos de Referência e Editais - GERELA para sequenciamento do feito, uma vez emitida a manifestação jurídica ora objeto de solicitação contida no Despacho nº 451/2023 (1685413).

Carlos Henrique da Silva
Apoio Jurídico

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

Goiânia, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva**, **Assistente Administrativo**, em 15/05/2023, às 16:48, 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 16:49, 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 **1687504** e o código CRC **00D871F6**.