



**Prefeitura de Goiânia**  
Secretaria Municipal de Administração  
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 517/2023

EMENTA: Parecer Técnico-Jurídico. Impugnação ao Edital. Tempestivo. Pregão Eletrônico-SRP. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Conhecimento e recebimento da impugnação. Improcedência 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 nº 498/2023 - GERELE (1790049) na data de hoje, cuja última assinatura eletrônica consta às 15:04h, para análise e emissão de parecer opinativo sobre a impugnação de alguns itens do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 023/2023-SRP, apresentada pela empresa IRON MOUNTAIN DO BRASIL LTDA., inscrita no CNPJ/MF sob o nº 04.120.966/0001-13 (1776988).

Registra-se que o Edital do Pregão Eletrônico nº 015/2023- SRP (1697556), posteriormente renumerado para 023/2023, 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”.

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 – IRON MOUNTAIN DO BRASIL LTDA. insurge contra o edital em comentário buscando afastar do presente procedimento licitatório, exigência feita em extrapolação ao disposto no estatuto que disciplina o instituto das licitações, com intuito inclusive, de evitar que ocorra a restrição desnecessária do universo de possíveis e capacitados competidores, quais sejam:

- (a) Exigência do Código Fonte;
- (b) Da limitação Geográfica.

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 (1789274).

Ato contínuo, a GERELE, por meio do Despacho n.º 498/2023, na presente data, 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 - IRON MOUNTAIN DO BRASIL LTDA. (1790049).

## II - Dos fundamentos do direito

### II.1 - Da tempestividade da impugnação

Da análise ao Edital do Pregão Eletrônico n.º 023/2023 -SRP (1697556), 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 (1697556), a sessão pública de abertura do Pregão Eletrônico nº 023/2023-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 23.05.2023, às 11:36min. (1760382), 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 023/2023- 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 ao âmbito de atuação dos membros da Comissão-Geral de Licitação contida no art. 6º do Decreto nº. 2.955, de 1º de junho de 2022, e consoante estabelecido 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*:

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;**

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:

**Art. 13.** Compete à Diretoria Administrativa, unidade integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Administração, e ao Diretor Administrativo:

(...)

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.

Assim, tem-se que a d. PGM analisou a minuta original do Edital o qual fora aprovado previamente, já referendado nos pareceres emitidos frente às impugnações do antigo edital, o de numeração 015/2023, ; cujas recomendações contidas no Parecer nº 148/2023 - PEAA/PGM (0955630), "(...) foram acatadas ou justificadas", por duto do Despacho nº 65/2023 - GERELA (0974550). Posteriormente, em razão de alterações do Edital n.º 015/2023 - SRP, proveniente da decisão do gestor da Pasta frente as impugnações , à época, foi editado adiado o citado certame para alteração do Termo Editalício o qual, atualmente, fora renumerado para 023/2023 -SRP, *para alterações*.

A par de todo o exposto, e considerando o posicionamento técnico da GERASM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica s/n (1789274), 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 - DA INDEVIDA EXIGÊNCIA DO CÓDIGO FONTE

A empresa citada pretende com a sua peça impugnatória ver afastado o seguintes item do Edital:

Anexo I – Termo de Referência

I) CÓDIGO FONTE I. A fim de garantir a independência e continuidade da prestação do serviço, a CONTRATADA deverá fornecer no ato da assinatura do contrato o código-fonte e todos os documentos necessários à interpretação do contrato, sendo que deverá ser necessariamente a mesma versão apresentada na etapa de habilitação documental.

II. Ao término do contrato, seja por decurso de vigência ou por rescisão antecipada, a CONTRATADA fica obrigada a promover a transição contratual com transferência da versão vigente no momento.

III. O código fonte cedido ficará restrito à mesma, sendo vedado a cessão para qualquer outra pessoa jurídica na esfera pública ou privada.

Em sua impugnação, a empresa alega que a obrigatoriedade de ser fornecido o código-fonte dos sistemas utilizados, nos termos do item 6.5.35, alínea "I" do Termo de Referência, se mostra incompatível com o objeto da presente licitação, cujo objeto principal é a "transformação digital" (leia-se: digitalização de documentos) e NÃO a compra ou transferência de tecnologia da empresa contratada.

Continua, aduzindo, que a manutenção destes itens no Edital gera confusão sobre o próprio objeto da contratação: se produto ou serviços e que desta forma, certamente, tais itens poderão ocasionar dificuldades ou mesmo erros na precificação dos serviços pelos competidores, uma vez que a transferência de tecnologia não é exequível.

Segundo a empresa, ora impugnante, o código fonte do software criado e/ou utilizado para a execução dos serviços, constitui um dos bens mais preciosos das empresas participantes, sendo considerado propriedade intelectual e segredo industrial.

Por fim, em relação a este item, alega não haver necessidade de transferência ou cessão do código-fonte.

##### III.1.2 - Da manifestação técnica

A GERASM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica (1789274), em análise aos argumentos da Impugnante se manifesta nos seguintes termos, *in verbis*:

(...)

**Resposta:** *Cumprir esclarecer que existe uma confusão por parte do impugnante no que diz respeito à aquisição do Código fonte, a Administração por meio do Pregão 23/2023, tem o intuito de comprar/adquirir o software e seu respectivo Código fonte, devendo o licitante vencedor, no ato da assinatura do contrato, fornecer o Código fonte, e ao término do contrato TRANSFERIR em sua versão mais atualizada vigente no momento à Administração, vide o item 6.5.35, alínea i:*

I) CÓDIGO FONTE I. A fim de garantir a independência e continuidade da prestação do serviço, a CONTRATADA deverá fornecer no ato da assinatura do contrato o código-fonte e todos os documentos necessários à interpretação do contrato, sendo que deverá ser necessariamente a mesma versão apresentada na etapa de habilitação documental. II. Ao término do contrato, seja por decurso de vigência ou por rescisão antecipada, a

CONTRATADA fica obrigada a promover a transição contratual com transferência da versão vigente no momento. III. O código fonte cedido ficará restrito à mesma, sendo vedado a cessão para qualquer outra pessoa jurídica na esfera pública ou privada.” (grifos nossos)

Da análise da manifestação da GERASM/DIRADM, enquanto órgão técnico competente regimentalmente, e dada a matéria estritamente técnica, é possível inferir que restou improcedente o pedido da Impugnante, cujo entendimento desta setorial é que deve prevalecer tal posicionamento técnico, por guardar pertinência técnica administrativa, além da expertise do setor.

### III.2.1 - DA LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA

Neste ponto, a impugnante se insurge do seguinte item do Edital:

Anexo I – Termo de Referência

6.5.6. Em razão da frequência recorrente de consultas ao acervo, a Contratada deverá possuir instalações (estrutura operacional – ANEXO X), localizadas na região metropolitana de Goiânia ou situada à no máximo 100 quilômetros de distância de Goiânia, a fim de viabilizar a logística de entrega e coleta de documentos no prazo estipulado pela Contratante, considerando-se que o deslocamento até a sede da Contratante não deve exceder o prazo previsto para consultas urgentes

Em sua fundamentação, aduz que a limitação do raio de atuação dos licitantes, por si só, já é passível de caracterizar uma latente restrição ao caráter competitivo sob a alegação de que ainda que uma empresa esteja sediada ou estabelecida no raio superior aos 100 km estabelecidos no Edital, esta empresa poderia, pela sua expertise, moderna administração ou tecnologia, cumprir o objeto licitado nas condições exigidas pela Administração.

Continua suas alegações afirmando que a limitação do raio de atuação acaba por tornar elegíveis à disputa um número muito restrito de competidores, tornando prejudicada a competição e a busca pela maior vantagem econômica para a Administração -, esta última o objetivo primário de qualquer licitação.

Por fim, requer a reforma do item 6.5.35, alínea “I” do Edital, assim como no item 6.5.6 combatidos por ela, posto que, segundo aduz, apresentam condições exacerbadas, sendo, deste modo, passíveis de ocasionar prejuízos ao princípio da isonomia e obstar a livre concorrência das Empresas interessadas no certame

### III.2.2 - Da manifestação técnica

Instada a se manifestar frente às alegações da Impugnante, a GERASM/DIRADM/SEMAD, por meio da Resposta Técnica s/n (1789274), declara, *in verbis*:

**Resposta:** A justificativa consta no subitem 6.5.6 do edital, abaixo transcrita:

“Em razão da frequência recorrente de consultas ao acervo, a Contratada deverá possuir instalações (estrutura operacional – ANEXO X), localizadas na região metropolitana de Goiânia ou situada à no máximo 100 quilômetros de distância de Goiânia, a fim de viabilizar a logística de entrega e coleta de documentos no prazo estipulado pela Contratante, considerando-se que o deslocamento até a sede da Contratante não deve exceder o prazo previsto para consultas urgentes.” (grifamos)

É importante pontuar de início que o edital não veda a participação de empresas sediadas em outros Municípios e Estados, no entanto, o item impugnado afirma que deverá disponibilizar após a contratação instalações (estrutura operacional- ANEXO X) situadas a no máximo 100 km de distância, ou seja, desde que a estrutura para guarda dos documentos, esteja nos termos do item 6.5.6, a sede da empresa contratada poderá ser em qualquer unidade da federação. Não havendo qualquer situação restritiva, até porque a necessidade de manuseio do acervo por parte da contratante não pode estar em local que cause obstáculo e celeridade quando necessário.

A exigência está de acordo com a previsão legal, contida no § 6º do art. 30 da Lei nº 8.666/93, vejamos:

§ 6º As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

Portanto, não há que se falar em restrição do caráter competitivo.

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 deve prevalecer o entendimento técnico à par da expertise da matéria em cotejo.

### III. 4 - Da manifestação Jurídica

Da análise da instrução dos autos, conclui-se que quanto ao item III.1 (DA INDEVIDA EXIGÊNCIA DO CÓDIGO FONTE) a área técnica demandante, mediante os argumentos técnicos da matéria, que é de ordem estritamente técnica, **optou pela improcedência do pedido da impugnante**.

Quanto ao item III.2 (DA LIMITAÇÃO GEOGRÁFICA) referente ao item 6.5.6 do Termo de Referência, que de fato o edital não há óbice quanto a participação de empresas sediadas em outros Municípios e Estados, mas o edital estipula que a empresa deverá disponibilizar após a contratação instalações (estrutura operacional- ANEXO X) localizadas a no máximo 100 km de distância. Assim, afastada está a alegada

restrição uma vez justificado pela GERASM que *a necessidade de manuseio do acervo por parte da contratante não pode estar em local que cause obstáculo e celeridade quando necessário.*

De certo que a decisão da Administração tem amparo diante da expressa previsão no Termo de Referência quanto as matérias ora delineadas 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. 110): (...) *é a prerrogativa legal conferida à administração pública, de modo explícito ou implícito, para a prática 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 nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, deve, no caso em análise, prevalecer o posicionamento técnico da GERASM/SEMAD, face a competência regimental e conhecimento técnico, e, ainda, por se tratar do setor responsável pela elaboração do Termo de Referência.

Para corroborar, ressalta-se o artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, *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. (*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, é possível concluir pelo posicionamento acima exarado pela GERASM/SEMAD.

#### 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 improcedência aos pedidos da Impugnante, nos exatos termos da manifestação técnica acima em destaque, dada a sua pertinência técnica administrativa.**

Por sua vez, 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).

É o entendimento sem efeitos vinculantes, ora considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo, cuja atuação desta setorial está adstrita à disposição contida no art. 6º do Decreto nº. 2.955/2021, cabendo, portanto, à CGL a devida tomada de decisão em relação ao item ora impugnado.

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

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

Goiânia, data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Ana Paula Custódio Carneiro, Chefe da Advocacia Setorial**, em 29/05/2023, às 18:49, 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 **1792945** e o código CRC **1226C313**.

---

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco B  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 22.5.000009571-0

SEI Nº 1792945v1