

À

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL DO RIO DE JANEIRO

Att. Comissão Permanente de Licitação

Ref.: Concorrência Pública nº 01/2022. Processo SEI-150001/006109/2021.

CAMILA VALADARES RIBEIRO, brasileira, solteira, advogada, portadora da carteira de identidade n. MG-14.424.267, inscrita no CPF sob o n. 130.401.736-26 e registrada na OAB/MG sob o n. 213.397, vem, respeitosa e tempestivamente, com fulcro no art. 41, §1º da Lei Federal 8.666/93, à presença de Vossa Senhoria apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE CONCORRÊNCIA PÚBLICA N. 01/2022

pelos fundamentos abaixo alinhavados, os quais deverão, ao final, serem julgados totalmente subsistentes, com a conseqüente revisão da matéria impugnada, retornando o ato convocatório à real subordinação aos ditames legais.

1. DA TEMPESTIVIDADE

Assinala-se, preliminarmente, que a presente impugnação é tempestiva, tendo em vista que interposta dentro do prazo de 05 (cinco) dias úteis antes da data de abertura da Sessão Pública, consoante o disposto no art. 41, §1º da Lei 8.666/93.

Quanto à contagem de prazo, vale transcrever trecho do acórdão TCU nº 1871/2005 de relatoria do Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES e publicado no DOU de 28/11/2005, que é esclarecedor sobre o tema:

No caso vertente, aplicando-se o art. 110 da Lei de Licitações, é evidente que o dia do recebimento da proposta (10/8/2005) deve ser considerado na contagem do prazo. Desta forma, assiste razão à empresa representante, já que não paira qualquer dúvida de que eventuais impugnações poderiam ter sido apresentadas até (inclusive) o dia 8/8/2005.

No caso em comento, a data de abertura para a Sessão Pública ocorrerá no dia 08/07/2022, às 10:00h, no auditório do Palácio Guanabara, na cidade do Rio de

Janeiro. Diante disso, o termo final para a apresentação da impugnação escoa no dia 01/07/2022, o que deflagra, portanto, a TEMPESTIVIDADE da presente impugnação.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

O Edital, ora impugnado, refere-se a licitação do tipo Concorrência Pública – Menor Preço cujo objeto se figura na "*prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão, incluindo plataforma de serviços digitais, envolvendo a implantação, operação, manutenção, disponibilização e adequação de espaço, de unidades Poupa Tempo RJ*" e foi publicado no dia 07/06/2022, tendo-se declinado o dia 08/07/2022 para a abertura das propostas de preços.

Em análise do Edital em comento, verifica-se, de maneira incontestada, que este viola expressamente os preceitos contidos na Lei de Licitações e demais que se aplicam ao procedimento licitatório, razão pela qual, não restou alternativa, senão a interposição da presente impugnação.

Tais ilegalidades e irregularidades no instrumento convocatório serão pontualmente examinadas a seguir, sendo certo que sua natureza insanável impõe a **SUSPENSÃO** imediata do presente certame, para sua adequação às diretrizes legais, já que se deve observar em todo processo licitatório os princípios consignados no artigo 3º da Lei n. 8.666/93, princípios estes que lhe servem de sustentáculo, além de representar seu fundamento jurídico.

2.1. Da ausência de especificações técnicas do objeto e seus componentes.

A correta e adequada especificação do objeto da licitação, incluindo definições, vigência, resultados, qualidades, quantidades e todas as circunstâncias verificáveis objetivamente e relevantes para a execução do pactuado, é aspecto fundamental de todo o processo de contratação, merecedora de especial atenção e dedicação por parte da Administração Pública quando da sua elaboração.

Tais aspectos relativos ao objeto constam do Termo de Referência, bem como de documentos referentes às especificações complementares, anexos obrigatórios do Edital, conforme preceituado no §2º, do art. 40, da Lei 8.666/93.

O Edital da licitação tem por escopo o regramento do procedimento licitatório, nesse desiderato, os anexos do Edital devem fornecer informações acerca do objeto da licitação, essenciais para a formação do preço, a formulação e o julgamento das propostas, a verificação de conformidade da execução. Em sua elaboração, a Administração deve estabelecer as condições relativas à contratação, de forma precisa, suficiente e clara.

É o que se depreende do art. 40 da Lei 8.666, *in verbis*:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

Tal entendimento é consagrado na súmula 177 do TCU:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

No presente caso, o Anexo V do Edital, que dispõe sobre as diretrizes gerais para a prova de conceito, foi omissivo quanto à algumas funcionalidades que a plataforma tecnológica fornecida pelos licitantes deverá conter, bem como foi omissivo em fixar os critérios para análise e avaliação das amostras. Vejamos:

No item 1.5 do quadro de funcionalidades, disposto no item 5 do Anexo V do Edital, consta que o cidadão deverá "*ingressar na plataforma através de validação da biometria facial cadastrada no item 1.4*".

No entanto, não há nenhuma informação sobre os mecanismos de segurança a serem avaliados durante a homologação da funcionalidade de biometria facial. À título de exemplo, quais serão os tipos de proteção que devem ser fornecidos a fim de dificultar ataques tipo "*spoofing*"? Qual a medida mínima de acurácia que será aceitável pela equipe técnica e quais métricas devem ser aplicadas para comprovar a acurácia?

Além disso, também não há especificação ou plano de avaliação das regras de segurança aplicáveis à guarda dos documentos e informações biométricas dos cidadãos, o que é preocupante, pois a Administração pode definir como vencedor um licitante que forneça solução que viole a Lei Geral de Proteção de Dados nº 13.709/2018 (LGPD).

No que tange ao item 13 da tabela de funcionalidades supramencionada, este dispõe que a plataforma tecnológica deve "*possuir funcionalidade que permita a realização de um atendimento online, onde o cidadão e o atendente interajam através de uma vídeo conferência dentro da plataforma tecnológica*".

A funcionalidade de videoconferência é um item central no processo de atendimento conforme estabelecido na contextualização do item 2.5 do Apêndice V do próprio edital. Não há, no entanto, a enumeração dos requisitos mínimos para aceitação do recurso durante a prova de conceito.

Adicionalmente, requisitos indispensáveis não foram observados, maculando a especificação técnica de um item indispensável, particularmente nos dias atuais, em face da pandemia da Covid-19.

Exemplificando, não há menção se a troca de mensagens por texto, bem como a troca de arquivos, devem estar previstas durante a sessão de teleatendimento. Não há especificação sobre qual a mecânica de gravação está associada a sessão de teleatendimento, bem como sobre a periodicidade de expurgo dessas gravações e o procedimento de recuperação das mesmas. Resta dúvida também se existem contingências previstas mediante eventuais dificuldades de acesso, além da qualidade mínima de áudio/vídeo a ser utilizada, dentre outros.

A ausência de tais itens impedem a avaliação e impactam de forma decisiva no que diz respeito à qualidade dos serviços prestados ao cidadão e na composição de custo e de manutenção da solução a ser ofertada.

Ademais, no item 14.1, também da tabela de funcionalidades, consta que a solução deve ter um módulo que *“permita a gestão das solicitações efetuadas pelos cidadãos através da plataforma tecnológica”*.

Ocorre que o termo *“gestão das solicitações”* é extremamente vago. Não há especificações claras e objetivas do conjunto mínimo de funcionalidades que o determina. Desta forma, o fornecimento e a sua respectiva avaliação tornam-se subjetivos, o que certamente irá culminar na adoção de ferramenta que não atenda aos reais objetivos da Administração.

O item 14.2 do quadro de funcionalidades dispõe que a solução deve ter um módulo que *“permita a padronização da avaliação dos documentos, da configuração de validações para cada tipo de documento”*.

A recepção e a validação de documentos digitais são itens centrais na proposta deste órgão. Não há, no entanto, a enumeração/descrição dos procedimentos de validação mínimos a serem contemplados durante o uso da ferramenta, o que impede a correta avaliação objetiva para a proposição técnica. Desta forma, a avaliação durante a prova de conceito será subjetiva.

Por último, o item 20.15 da tabela de funcionalidades define que a plataforma tecnológica deve *“apresentar informações de Análise de Pico de Atendimento - analisar sazonalidade, período de maior volume de atendimento”*. No entanto, não é especificado os requisitos mínimos imprescindíveis para a aceitação da análise de sazonalidade.

Fato é que, conforme exposto anteriormente, a clareza e precisão do Edital e seus anexos é regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação.

Nesse sentido são as decisões do TCU:

“(...) em caso de exigência de amostra de produto, evidenciar a inserção de cláusula estabelecendo critérios objetivos, detalhadamente especificados, de apresentação e avaliação, bem como de julgamento técnico e de motivação das decisões relativas às amostras apresentadas, a fim de atender aos princípios do julgamento objetivo e da igualdade entre os licitantes.” (TCU - Acórdão 529/2018 – Plenário - Sessão: 14/03/2018 - Relator: Bruno Dantas) (grifo nosso)

“A orientação é que devem ser adotados critérios objetivos, os quais devem estar detalhadamente especificados no edital, para avaliação de amostras que entender necessárias a apresentação (Acórdão 1168/2009-TCU-Plenário). Registro, ainda, que é direito dos concorrentes acompanhar todos os procedimentos relativos ao exame das amostras, **devendo o edital definir, além dos critérios de avaliação e de julgamento técnico, a data e horário de inspeção, para que os licitantes interessados possam estar presentes.** (TCU - Acórdão 2077/2011 – Plenário - Sessão: 10/08/2011 - Relator: Augusto Sherman) (grifo nosso)

Elaborar o edital de forma diversa permitiria que o gestor responsável pela licitação se decidisse pelo critério de julgamento das propostas de acordo com o resultado do certame.

Tal discricionariedade atenta contra o princípio do julgamento objetivo, que deve permear todo o processo licitatório, além de dar margem à quebra de isonomia. A Lei 8.666/1993, no art. 44, § 1º, veda a utilização de qualquer critério subjetivo ou reservado que possa elidir, ainda que indiretamente, o princípio da igualdade entre os licitantes.

Presume-se que o licitante, ao entrar em uma licitação, estuda o edital e se informa sobre as obrigações que terá de cumprir durante o curso do certame, e que seus concorrentes também deverão satisfazer. Assim, quando prevista no instrumento convocatório, a realização da avaliação de amostra pelo gestor de acordo com o critério estabelecido será uma obrigação para ele, o que demonstra transparência por parte da Administração, bem deixa as licitantes seguras para participar do certame.

A ausência do critério de avaliação das amostras, impede a precificação do sistema que será ofertado pelas licitantes, e conseqüentemente, as impossibilita de elaborar suas propostas.

Assim, mostra-se indispensável a reformulação dos itens 1.5, 13, 14.1, 14.2 e 20.15 constantes no quadro de funcionalidades – item 5 do Anexo V do Edital, para especificar o critério de avaliação das amostras durante a prova de conceito.

2.2. Da restrição à competitividade. Direcionamento do certame.

Conforme previsto em lei, o certame deve destinar-se a fazer com que o maior número de interessados se habilite, com o objetivo de facilitar aos órgãos públicos a obtenção de serviços a preços mais convenientes ao seu interesse, o que também privilegia o princípio da livre concorrência. Para que este princípio seja atendido, a Administração Pública deve buscar sempre elaborar um edital equânime e sem dirigismo.

Esta Impugnante esclarece que não tem qualquer interesse de se sobrepor à avaliação da Administração Pública no que tange a necessidade ou não de inclusão de determinadas exigências. Todavia, entende que no presente caso, seria fundamental providenciar algumas alterações no instrumento em comento de modo a adequar o edital à Lei.

O item 11 do quadro de funcionalidades constante no item 5 do Anexo V do Edital, dispõe que a solução deve *“disponibilizar Assistente Virtual (chatbot) com funcionalidade conversacional e transacional”*.

Chatbot's cognitivos direcionados ao atendimento ao cidadão são produzidos de maneira personalizada, com roteiros conversacionais pensados para melhorar a experiência de cada serviço ofertado ao cidadão. Além disso, estes sistemas consomem estruturas transacionais privadas, normalmente não padronizadas, de diversos órgãos envolvidos no processo de atendimento.

Trata-se, desta forma, de recurso tipicamente desenvolvido sob medida, após a finalização do certame, contando inclusive com a participação orientação/validação ativa do órgão contratante durante o processo de desenvolvimento.

A presença desse item corrobora a ideia de que existe forte direcionamento a um fornecedor específico da solução.

O item 14.3 da tabela de funcionalidades constante no item 5 do Anexo V do Edital dispõe que a solução deve *“permitir criar realce e caixa de texto nos documentos que estão em análise para facilitar ao cidadão a compreensão da razão da recusa do mesmo”*.

O respectivo item descreve a funcionalidade de ferramenta pré-existente, não convencional, dificilmente encontrado por fornecedor que não seja o fornecedor específico, o que, novamente, constitui flagrante direcionamento ao certame.

Salienta-se que o direcionamento do certame a fornecedor específico demonstra preferência injustificada por determinado licitante, em desacordo com o art. 3º, § 1º, I da Lei nº 8.666/1993.

As exigências constantes nos itens supramencionados afrontam os princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade, da proposta mais vantajosa e da necessária competitividade. Isso porque tais exigências limitam a participação de outras empresas fornecedoras de produtos similares, que são referência no mercado e desempenham a mesma funcionalidade, o que compromete a disputa entre os concorrentes e caracteriza direcionamento do certame decorrente do detalhamento excessivo da especificação técnica dos respectivos equipamentos.

Aliás, os Tribunais de Contas têm jurisprudência uníssona no sentido de que as exigências do edital devem estar voltadas à seleção da proposta mais vantajosa, sem, no entanto, restringir injustificadamente a competitividade:

“o ato convocatório há que estabelecer as regras para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, não se admitindo cláusulas desnecessárias ou inadequadas, que restrinjam o caráter competitivo do certame.

Tanto é que o próprio art. 37, inciso XXI, da CF, que estabelece a obrigatoriedade ao Poder Público de licitar quando contrata, autoriza o estabelecimento de requisitos de qualificação técnica e econômica, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

*Por outras palavras, pode-se **afirmar que fixar requisitos excessivos ou desarrazoados iria de encontro à própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis.***

Destarte, se a Administração, em seu poder discricionário, tiver avaliado indevidamente a qualificação técnica dos interessados em contratar, reputando como indispensável um quesito tecnicamente prescindível, seu ato não pode prosperar, sob pena de ofender a Carta Maior e a Lei de Licitações e Contratos”

(TCU - AC-0423-11/07-P Sessão: 21/03/07 Grupo: I Classe: VII; Relator: Ministro

Marcos Bemquerer) (grifo nosso)

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. EXIGÊNCIAS DE CARÁTER RESTRITIVO. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CONTRATO. OITIVA DAS PARTES. RAZÕES INSUFICIENTES. BAIXA MATERIALIDADE. RELEVÂNCIA DO CONTRATO PARA A ADMINISTRAÇÃO CONTRATANTE. MANUTENÇÃO DO CONTRATO, EM CARÁTER EXCEPCIONAL, ATÉ O FINAL DA VIGÊNCIA SEM POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÕES. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÕES. 1. É ilegal o estabelecimento de critério de habilitação em certame licitatório que imponha como requisito para participação em licitação ou como requisito de pontuação de proposta técnica, a exigência de experiência anterior do contratado, para prestação de serviços advocatícios, exclusivamente atribuída em função da prestação

de serviços anteriores a outros conselhos de fiscalização de profissional. **2. É vedado aos agentes públicos incluir nos atos de convocação condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções impertinentes em relação aos interessados.** 3. Excepcionalmente, pode o Tribunal, em razão do interesse público envolvido na manutenção do contrato, da baixa materialidade envolvida e demais circunstâncias presentes no caso concreto, consentir na manutenção do contrato celebrado até seu término, vedando-se prorrogações, de modo a impedir a descontinuidade do serviço prestado.

(TCU - Processo: 012.083/2009-0 – Acórdão 2579/2009 – Plenário – Relator: Augusto Sherman) (grifo nosso)

PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. TRT-AM. PREGÃO PRESENCIAL. DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTES COM RESTRIÇÃO A COMPETITIVIDADE. SUSPENSÃO CAUTELAR DO PREGÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAR A DESCLASSIFICAÇÃO DE EMPRESAS E A AJUDICAÇÃO DO OBJETO, COM POSTERIOR SEGUIMENTO DO CERTAME. CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO PROVIMENTO. CIÊNCIA À RECORRENTE E AO ÓRGÃO INTERESSADO. **1. A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93.**

(TCU - Processo: 002.251/2008-5 – Acórdão 1734/2009 – Plenário – Relator: Raimundo Carreiro) (grifo nosso)

A legislação que dispõe sobre a matéria estabelece, dentre as vedações direcionadas aos agentes públicos nos atos de convocação, a inclusão de cláusulas ou condições que estabeleçam preferências e tratamentos direcionados.

Nesse sentido, a lei de licitações é clara ao proibir a realização de licitação cujo objeto inclua bens com especificações exclusivas, conforme deflui do disposto no seu art. 7º, §5º, *verbis*:

Art. 7º

§ 5º **É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas,** salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório. (grifo nosso)

Assim, qualquer restrição em relação ao objeto da licitação deve ter como fundamento razões aptas a justificarem que a finalidade e o interesse público reclamam por tal exigência de forma irremediável. Sem tal justificativa a restrição deve ser tomada por ilegal (inteligência do artigo 3º, §1º, "I" da Lei nº. 8.666/93). No caso em tela, mostra-se ausente tal justificativa.

Analisando atentamente a legislação que regula o tema, temos que o artigo 37, XXI da Constituição Federal assegura que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual **somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (grifo nosso)

O balizamento constitucional acima é claro, no sentido de que as exigências de qualificação técnica estabelecidas devem se ater às garantias mínimas para o bom e fiel cumprimento do contrato e o atendimento pleno da finalidade pública perquirida.

Aliás, não basta à Administração a definição das condições técnicas que deverão estar presentes no equipamento, deve-se buscar aquelas que, dentro da segurança de execução estabelecida, tragam menor cerceamento à competição. É o que se denomina, na doutrina de Marçal Justen Filho, de aplicação da teoria da "restrição mínima possível".

Deve-se identificar e utilizar o patamar mínimo que permite estabelecer a segurança da execução do objeto. O objetivo é ampliar a possibilidade de competição, de forma a abarcar todos aqueles que pelo menos minimamente estão aptos a atender o nível técnico esperado.

É de se notar que o Tribunal de Contas da União firmou o seu entendimento no sentido de que constitui motivo para anulação do certame a exigência em edital de licitação que restringe a competitividade.

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. PROCEDÊNCIA. ANULAÇÃO. A indevida restrição à competitividade em razão de exigência editalícia que desobedece ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 e nos arts. 3º, caput e § 1º, inciso I, e 30, § 6º, da Lei de Licitações e Contratos, conduz à anulação do processo licitatório. (Processo: 002.999/2008-7 – Órgão julgador: Tribunal de Contas da União - Acórdão 1495/2009 – Plenário - Número Interno do Documento: AC-1495-27/09-P)

Com intuito de garantir a competitividade do certame, preservando o resultado pretendido, sugere-se a alteração das exigências expostas nos itens 11 e 14.3

do quadro de funcionalidades disposto no item 5 do Anexo V do Edital, a fim de adequá-las ao padrão de mercado, isto é, ao que os licitantes têm condições de fornecer, de maneira similar, para que não haja o direcionamento do certame a fornecedor específico.

2.3. Da Qualificação Técnica.

Conforme a sistemática adotada pela Lei nº 8.666/93, na etapa de habilitação, entre outros aspectos, a Administração deverá analisar a qualificação técnica dos licitantes, com o objetivo de aferir se dispõem de conhecimento, experiência e aparelhamentos técnico e humano suficientes para satisfazer o contrato a ser celebrado.

Para isso, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacidade técnico-operacional, nos moldes do art. 30, inciso II desta lei, sendo vedado, contudo, a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão que inibam a participação na licitação, §5º deste mesmo artigo:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:
II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 5º É vedada a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitações de tempo ou de época ou ainda em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta Lei, que inibam a participação na licitação. (grifo nosso)

No entanto, o órgão estabeleceu no item 5.1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), correspondente ao item 6.6.1 do Edital, que a qualificação técnica do licitante será comprovada através da apresentação dos seguintes documentos:

- e) Atestado fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que demonstre já ter desenvolvido software e realizado a gestão e operação de plataforma de serviços digitais (via web) ao público com as seguintes funcionalidades integradas em uma única solução:
 - e.1 Exibir os requisitos básicos para emissão de documentos públicos;
 - e.2 Gestão de cadastro com unicidade e autenticação do cidadão com capacidade de recuperação de login e senha e auditoria;
 - e.3 Upload de documentos para subsidiar a solicitação dos serviços através da plataforma;
 - e.4 Front-end específico para uso da equipe de retaguarda que facilite a tratativa de dados prévios e documentos anexados pelo cidadão e preenchimento de formulários;

- e.5 Gestão de agendamentos para atendimento presencial ou virtual;
- e.6 Exibir alertas de comunicação para que o cidadão seja informado de alterações, novidades e campanhas;
- e.7 A solução deve funcionar em sua plenitude de forma responsiva através de browsers disponíveis e atualizados pelo mercado, com funcionamento mínimo nos navegadores Google Chrome e Mozilla Firefox, nas versões atualizadas, além de celulares e tablet com sistema operacional iOS e Android;
- e.8 Ter 630.000 (Seiscentos e Trinta mil) atendimentos resolutivos durante um período de 12 (doze) meses;
- e.9 Implementação de solução tecnológica de Assistente Virtual — Chatbot, dotado de inteligência artificial, por um período mínimo de doze meses, com um volume mínimo de 630.000 interações/ano, contemplando a implantação da solução, manutenção corretiva e evolutiva, sustentação, desenvolvimento de novas funcionalidades e capacitação dos usuários;
- e.10 Atestado de comprovação de boas práticas de mercado para Desenvolvimento de Software, contemplando as etapas de Requisitos, Análise, Projeto, Codificação, Desenvolvimento de Banco de Dados, Testes, Gestão de Projeto, Implantação e Treinamento de Sistemas de Informação, nas linguagens compatíveis com aplicações WEB, com volume mínimo de 3.000 mil pontos de função ou 20.000 horas, executados em período igual ou inferior a 24 (vinte e quatro) meses;
- e.11 Atestado de comprovação de implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital que contempla levantamento de requisitos, melhoria de processos por meio de automação/digitalização com quantitativo mínimo de 3.600h/homem durante um período de 12 (doze) meses.
- e.12 Atestado comprovando a prestação de serviços de desenvolvimento de integração de aplicações, por meio do uso do padrão SOA ("Services Oriented Architecture"), quantitativo de pelo menos 3 (três) sistemas.

Verifica-se que vários das exigências acima colacionadas, a serem comprovadas através da apresentação de atestado, referem-se à itens cuja comprovação já está prevista na Prova de Conceito, tais como o login com recuperação de senha (e.2), gestão de atendimento presencial ou virtual (e.5), exibição de alertas de comunicação (e.6).

Ora, havendo comprovação dos requisitos na prova de conceito, qual a necessidade de comprovação por apresentação de atestado técnico? Tal exigência acarreta somente uma consequência para o certame: a restrição da competitividade.

Além disso, quando tratamos da capacidade técnica, devemos considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração. Isto porque, sempre que possível, a contratação deverá assegurar o maior número de participantes, em atendimento ao preceito constitucional da isonomia, a fim de garantir a obtenção da proposta mais vantajosa.

Contudo, alguns itens, como o e.9, e.10, e.11, e.12., não estão atrelados ao objeto da contratação, não havendo sequer justificativa e embasamento para os volumes específicos exigidos, o que direciona explicitamente o certame à fornecedor específico.

Ainda, no item 6.6.1 do Edital, há a exigência dos seguintes atestados:

f) Atestado de comprovação de boas práticas de mercado para **Desenvolvimento de Software**, contemplando as etapas de Requisitos, Análise, Projeto, Codificação, Desenvolvimento de Banco de Dados, Testes, Gestão de Projeto, Implantação e Treinamento de Sistemas de Informação, nas linguagens compatíveis com aplicações WEB, com volume mínimo de 3.000 mil pontos de função ou 20.000 horas, executados em período igual ou inferior a 24 (vinte e quatro) meses;

h) Atestado comprovando a prestação de serviços de **desenvolvimento de integração de aplicações**, por meio do uso do padrão SOA ("Services Oriented Architecture"), em um quantitativo de pelo menos 3 (três) sistemas.

(grifo nosso)

Ocorre que tais atestados se referem à comprovação de serviços que não são objetos do presente certame. Vejamos:

2 - DO OBJETO E DO REGIME DE EXECUÇÃO

2.1 O objeto da presente Concorrência é a prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão, incluindo plataforma de serviços digitais

2 - DO OBJETO E DO REGIME DE EXECUÇÃO
2.1 O objeto da presente Concorrência é a prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão, incluindo plataforma de serviços digitais, envolvendo a implantação, operação, manutenção, disponibilização e adequação de espaço, de unidades Poupa Tempo RJ, especificados e quantificados nos termos do CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS – ANEXO I e nas condições estabelecidas na MINUTA DO CONTRATO – ANEXO VIII.

2.1.1.4 Fornecimento, instalação e operação de recursos de tecnologia da informação, incluindo softwares, hardwares e demais equipamentos necessários aos serviços de apoio à operação dos órgãos e entidades, disponibilizados nas Unidades, e os necessários à sua administração, descritos no ANEXO I – CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS; (...)

2.1.1.7 Fornecimento de serviços de plataforma digital, que contemple portal de serviços ao cidadão para o programa POUPA TEMPO RJ, com acesso mediante cadastro, solução para gestão de agendas, solução para gestão de atendimento, portal de serviços do colaborador, gestão das solicitações, assistente virtual de atendimento, supervisor virtual, com a possibilidade de integração com sistemas transacionais dos órgãos, na modalidade de software como serviço (SaaS) e amparado no que estabelece a LGPD – Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018;

(grifo nosso)

Percebe-se que o objeto do presente contrato é fornecimento de software e de serviços de plataforma digital, e não o desenvolvimento de integração de aplicações e desenvolvimento de software. Portanto, não faz sentido exigir atestado técnico para comprovar prestação de serviço diversa do objeto do certame.

Diante destas constatações, podemos afirmar que se torna inviável exigir do licitante, no tocante à qualificação técnica, atestados de experiência anterior que possuam exigências de funcionalidades com volumes específicos, que não estão atrelados ao objeto do certame e não possuem embasamento, bem como exigências para comprovar especificidades que já serão comprovadas na prova de conceito.

Tais exigências ferem, ainda, o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que permite no processo de licitação apenas *“exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”*. Esse dispositivo visa evitar que a fixação de restrições desmedidas seja utilizada para dificultar o amplo acesso à licitação, bem como a propiciar a violação do princípio da isonomia entre os participantes.

Assim, requer-se a retificação do item e, para que seja removido todos os subitens que ocasionam o direcionamento do certame e a restrição da competitividade, tais como os subitens, e.2, e.5, e.6, e.9, e.10, e.11, e.12, bem como a remoção dos itens f) e h) – todos inseridos no Item 5.1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), correspondente ao item 6.6.1 do Edital.

2.4. Da ilegalidade em condicionar a habilitação à compromisso de terceiro.

As exigências de habilitação que podem ser impostas pela Administração no procedimento licitatório estão previstas no rol taxativo dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93.

Qualquer documentação exigida pela Administração e não prevista na lei de licitações é considerada excessiva, impertinente e inadequada àquilo que se pretende adquirir ou contratar.

No caso em tela, o instrumento editalício prevê a apresentação da seguinte documentação no item 6.7.1:

- e) Apresentação de informações e documentos comprobatórios de legalidade dos imóveis disponibilizados para implantação das Unidades fixas, conforme ANEXO I - Caderno de Especificações Técnicas, além dos documentos comprobatórios da legalidade de cada imóvel:
 - e.1 ficha contendo os dados cadastrais de cada imóvel: endereço completo, incluindo rua, número, bairro e CEP;

- e.2. certidão atualizada de Propriedade ou Matrícula atualizada do imóvel, expedida pelo cartório imobiliário competente, comprovando a propriedade do imóvel;
- e.3. declaração de compromisso do proprietário com o LICITANTE, em relação à disponibilidade de cada imóvel, conforme o modelo 5, contido no ANEXO II - Modelos de Documentos;
- f. Declaração de consulta prévia aos órgãos competentes em relação à viabilidade legal e técnica de implantação e operação de cada Unidade no imóvel, conforme o modelo 6 contido no ANEXO II - Modelos de Documentos;

Ocorre que a exigência da documentação supramencionada não encontra respaldo legal, haja vista que tais documentos não estão no rol de documentos previstos na legislação em vigor. Essa exigência configura “compromisso de terceiro estranho à relação contratual” e encontra respaldo no art. 3º, §1º. I da Lei 8.666/93:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra **circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5o a 12 deste artigo e no art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991;**
(grifo nosso)

Nesse sentido, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

Nos editais de licitação e nas minutas do contrato, **não deverão constar obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada,** a exemplo da exigência, para a prestação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustível, de alvarás dos postos da rede credenciada.
Acórdão 1498/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro Raimundo Carreiro) (grifo nosso)

Além disso, a Administração não motivou a necessidade do dispêndio técnico e financeiro que causará às licitantes para a obtenção dos documentos e estabelecimentos de relações jurídicas tão e somente para participar do certame.

Em suma, a exigência de compromisso de terceiros alheios à disputa prejudica o caráter competitivo do certame e não encontra amparo na legislação relativa às licitações, devendo ser suprimida dos editais. Portanto, necessária a remoção da letra e) do Edital e seus respectivos subitens (e.1, e.2, e.3, f), constantes no item 6.7.1.

Em atenção ao princípio da eventualidade, caso esta d. comissão de licitação entenda pela manutenção da letra e) e seus subitens, faz-se necessário impugnar o prazo de abertura do certame, conforme restará demonstrado.

No Termo de Referência (Anexo I do Edital) este órgão, com o intuito de atender as regiões do Estado do Rio de Janeiro, estabeleceu critérios de distribuição baseados em área geográfica, dados demográficos da população local e demanda do entorno, para classificar e implantar **20 (vinte) Unidades Poupa Tempo RJ, sendo 01 (um) Centro de Serviços Digitais e 01 (uma) Administração Central.**

Isto significa que, para habilitar-se neste certame, a licitante deverá dispor de 20 (vinte) imóveis nos quais serão instalados os pontos de atendimentos. Além do espaço físico, a licitante deverá apresentar toda a documentação exigida no item 6.7.1, letras e), e.1, e.2, e.3 e f) do Edital.

Ocorre que o prazo concedido para apresentação dos documentos relativos aos imóveis, dispostos no item acima mencionado, qual seja, 30 (trinta) dias a contar da publicação do edital, é exíguo, considerando a complexidade da análise imobiliária necessária ao presente caso.

Deve-se considerar, ainda, que a licitante precisará regulamentar a relação jurídica junto aos proprietários dos imóveis, sendo o prazo inferior a 30 (trinta) dias (considerando a publicação do edital no dia 07/06/22 e a abertura da licitação no dia 08/07/22), insuficiente.

Portanto, a ampliação do prazo de apresentação da documentação referente aos imóveis é imprescindível para garantir a participação de um maior número de empresas licitantes e, conseqüentemente, favorecer economia financeira para o erário.

Assim, mostra-se indispensável a dilação do prazo para abertura do certame em 90 (noventa) dias.

3. CONCLUSÃO.

Dessa forma, requer-se seja a presente impugnação RECEBIDA e ao final PROVIDA para:

- a. Retificar os itens 1.5, 13, 14.1, 14.2 e 20.15, constantes no quadro de funcionalidades – item 5 do Anexo V do Edital, para especificar o critério de avaliação das amostras durante a prova de conceito;
- b. Reformular as exigências expostas nos itens 11 e 14.3 do quadro de funcionalidades disposto no item 5 do Anexo V do Edital, a fim de adequá-las ao padrão de mercado, isto é, ao que os licitantes têm

condições de fornecer, de maneira similar, para que não haja o direcionamento do certame a fornecedor específico;

- c. Alterar o item e), para que seja removido todos os subitens que ocasionam o direcionamento do certame e a restrição da competitividade, tais como os subitens, e.2, e.5, e.6, e.9, e.10, e.11, e.12, bem como a remoção dos itens f) e h) – todos inseridos no Item 5.1 do Termo de Referência (Anexo I do Edital), correspondente ao item 6.6.1 do Edital;
- d. A remoção da letra e) do Edital e seus respectivos subitens (e.1, e.2, e.3, f), constantes no item 6.7.1 e, eventualmente, caso esta d. comissão de licitação entenda pela manutenção dos respectivos itens, requer-se a dilação do prazo para abertura do certame em 90 (noventa) dias.

Na confiança das atribuições desta conceituada Comissão de Licitação, e em especial de Vossa Senhoria, Sr. Presidente, solicito providências quanto aos fatos e fundamentos jurídicos apresentados.

Pede deferimento.

Belo Horizonte, 1 de julho de 2022.

Camila Valadares Ribeiro
OAB/MG 213.397