



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR SECRETÁRIO DA CASA CIVIL DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO – NICOLA MOREIRA MICCIONE**

Concorrência Pública Nº 01/2022

Processo Nº SEI-150001/006109/2021

JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, brasileiro, inscrito no CPF nº 356.141.029-49, Título de Eleitor nº 0064.0834.2062, com endereço profissional no Setor de Habitações Individuais Sul – SHIS, QL 12, Conjunto 04, Casa 20 - Lago Sul, Brasília/DF – CEP: 71.630-245, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 41, § 1º, da Lei¹ nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como no Item 1.4. do Edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL/PROJETO BÁSICO

do certame em referência, conforme as razões a seguir consignadas.

Requer, na oportunidade, que a presente seja recebida como ato de colaboração para o êxito dessa licitação.

Observa que o prazo legal para manifestação, por parte da Administração, é de 3(três) dias úteis.

1. Do objeto da contratação

Trata-se de Concorrência objetivando a contratação de prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão, incluindo plataforma de serviços digitais, envolvendo a implantação, operação, manutenção e disponibilização e adequação de espaço, de unidades Poupa Tempo RJ.

¹ Lei nº 8.666/1993: [...] Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.



2. Do cabimento da impugnação e da tempestividade

Observa-se que o instrumento convocatório é regido pela Lei nº 8.666/1993 e normativos estaduais². A Lei Geral de Licitações dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidades, no prazo de até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação.³

Cidadão é todo indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado. O título de eleitor é o documento que comprova tal condição, uma vez que permite a participação na escolha dos representantes políticos no Brasil.

Com a apresentação⁴ do título do Impugnante, fica comprovada a condição de cidadão no caso concreto e, conseqüentemente, o atendimento dos requisitos previstos na Lei nº 8.666/1993 para a apresentação da presente impugnação.

Sobre a tempestividade, verifica-se que a data prevista para abertura do certame é 08.07.2022, sexta-feira. Considerando que o prazo para impugnação é de até 05 (cinco) dias úteis anteriores à licitação, com encerramento em 01.07.2022, sexta-feira, tempestiva, pois, a presente peça, protocolizada nesta data.

Frisa-se que a norma não fixa horário para apresentação de impugnações, apenas dispõe sobre a data limite. Qualquer negativa de apreciação do presente documento sob a alegação de ter sido protocolizada fora do horário de expediente do órgão se mostra ilegal e em descompasso com os entendimentos dos órgãos de controle.⁵

² Edital Concorrência nº 01/2022: [...] **1.1 O ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, por meio da **SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL**, com sede na Rua Pinheiro Machado, s/nº, Laranjeiras, Rio de Janeiro/RJ, torna público que, devidamente autorizado pelo Secretário de Estado da Casa Civil, **NICOLA MOREIRA MICCIONE**, inscrito no CPF sob o nº 746.011.483-91, na forma do disposto no processo administrativo nº **SEI-150001/006109/2021**, fará realizar, no dia **08/07/2022, às 10h**, no Auditório do Palácio Guanabara, situado na Rua Pinheiro Machado, s/nº, Prédio Anexo, Laranjeiras, Rio de Janeiro/RJ, licitação, na modalidade **CONCORRÊNCIA PÚBLICA**, do tipo **MENOR PREÇO**, que se regerá pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pela Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, pela Lei Estadual nº 287, de 4 de dezembro de 1979, pelo Decreto Estadual nº 3.149, de 28 de abril de 1980, pelo Decreto nº 42.063 de 6 de outubro de 2009, e respectivas alterações, além das demais disposições legais aplicáveis, e do disposto no presente edital.

³ Lei nº 8.666/1993: [...] Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. § 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

⁴ Doc. 1 - Título de eleitor do Impugnante

⁵ TCU - **Acórdão nº 1/2007 – Plenário** [...] 4. Na primeira instrução destes autos (fls. 162/163), a Secex/SE, em exame perfunctório, analisou apenas uma das irregularidades apontadas pela empresa (...) Ltda., qual seja, a negativa de exame, pela (...), de impugnação apresentada pela representante, sob alegação de intempestividade (fls. 146/147). 5. No entendimento da Secex/SE, não teria ocorrido inobservância, por parte da representante, do art. 18 do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão na forma eletrônica, pois a interposição da impugnação foi feita em 22/11/2005 (fls. 135/143), ou seja, dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, ocorrida em 24/11/2005, nos termos do mencionado dispositivo legal. [...] Neste ponto, houve, com efeito, falha no procedimento da pregoeira da [...] ao não admitir a impugnação ao edital, por intempestivo, se equivocou com a contagem de prazo, conforme resposta à Representante às fls. 146/147. **Menciona, inclusive,**



Demonstrado o cabimento e a tempestividade da impugnação, passa-se as inconsistências do Edital.

3. Das razões da presente impugnação

Longe de significar alguma crítica, a presente impugnação se destina a propor melhorias ao Edital de licitação em referência, com o intuito, principalmente, de ampliar a participação e a competitividade do certame. O impugnante considera seu dever contribuir para aperfeiçoamento do processo de licitação, numa justa homenagem aos devotados integrantes dessa instituição.

A Lei nº 8.666/1993 ressalta ser vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.⁶

Verifica-se no presente Edital a existência de diversas cláusulas e condições que podem efetivamente elidir os princípios da transparência e igualdade, bem como afastar fornecedores do envio de propostas, inviabilizando, conseqüentemente, a licitação.

A Administração deve criar as regras dos instrumentos convocatórios visando a ampliação da disputa entre os interessados, resguardados o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação.

Foram identificadas inconsistências no Edital, especificadamente sobre a qualificação técnica dos licitantes; monitorado/fiscalizado na Prestação do Serviço de Plataforma Digital; e dos locais onde serão executados os serviços – unidades.

horário para a apresentação do recurso (latu sensu), quando a lei não o faz. [...] 6.2 - Confere razão ao Representante, no entanto sobre a irregularidade apontada no item “F”, correspondente ao item 10.3 do edital que estabelece “qualquer recurso contra decisão do Pregoeiro não terá efeito suspensivo”, cláusula que contraria o Decreto n.º 5.450/2005, em seus artigos 8º, inciso V, e 27. Sobre esta questão entende o Sr. Analista que houve falha no procedimento da pregoeira da CEF ao não admitir a impugnação do edital alegando intempestividade. Conclui que ao não enfrentar as razões materiais da impugnação da Representante, apresentadas tempestivamente, suprimiu direito subjetivo daquela maculando o processo a ponto de torná-lo nulo. Em razão dessa falha da pregoeira sustenta a concessão da medida cautelar requerida pela Representante qual seja, suspensão do andamento da licitação inclusive os efeitos de uma possível celebração de contratação com a declarada vencedora do pregão questionado no presente

⁶ Lei nº 8.666/1993. Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. § 1º É vedado aos agentes públicos: 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;



Permitir que a presente licitação prossiga com as falhas elencadas abaixo acarretará o afastamento ilegal de empresas interessadas. Além disso, os pontos impugnados influenciam diretamente na formação de preço das propostas dos interessados.

3.1. Das inconsistências relacionadas aos atestados de capacidade técnica

O Item 6.6.1 do Edital⁷ exige, entre outros, que os licitantes apresentem atestado de capacidade técnica:

- a) que demonstre experiência anterior em serviços compatíveis com o objeto desta Licitação no que se refere à implantação de no mínimo 4 (quatro) unidades de atendimento, com área mínima de 2.000 (dois mil) m², desconsiderando-se todas as áreas de expansão, englobando, obrigatoriamente, o desenvolvimento de projeto executivo, bem como a efetiva realização dos seguintes itens: “*layout*”, comunicação visual, sistema de gestão de atendimento e sistema de teleinformática, devidamente implantados e operacionais;
- b) demonstrando já ter realizado a gestão e a operação de, no mínimo, 4 (quatro) Unidades de Atendimento presencial ao cidadão de forma simultânea, por um período mínimo de 12 (doze) meses, envolvendo serviços de informação, orientação e atendimento presencial, com gestão de, no mínimo, 200 (duzentas) pessoas;
- c) demonstrando que **desenvolveram software** e tenham realizado a gestão e operação de plataforma de serviços digitais, via web, ao público;
- d) comprovando 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;

⁷ Edital Concorrência nº01/2022: [...] **6.6 - DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA - 6.6.1** Para fins: [...] 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: [...] 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; g) 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. 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.



- e) comprovando a prestação de serviços de **desenvolvimento de integração de aplicações**, por meio do uso do padrão *Services Oriented Architecture – SOA*, em um quantitativo de pelo menos 3 (três) sistemas; e
- f) comprovando a implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital.

3.1.1. Da apresentação de atestado de implantação, gestão e a operação de no mínimo 4 (quatro) unidades de atendimento

O edital possui grave irregularidade, pois não é conforme à lei a exigência de atestados de capacidade técnica de implantação, gestão e a operação de no mínimo 4 (quatro) unidades de atendimento, com especificação de área mínima do local da prestação do serviço.

Qual a métrica utilizada pela Administração para que tais requisitos como o atendimento a quatro unidades sejam comprovados por meio de atestados?

Explica-se: não há a menor lógica em se pretender exigir dos licitantes ao prévio atendimento a determinado número de unidades, por uma singela razão: o número de unidades atendidas não traduz o número de horas de atendimento nem o volume de processamento do licitante pretendente.

Ora, se a métrica de remuneração e de fiscalização dos serviços está prevista por horas de atendimento, por certo a comprovação a ser feita deve ser fixada sobre determinado percentual de horas de atendimento.

Até porque é cediço que unidades, possuem maior ou menor número de atendimento a depender de diversas características como localização.

Por essa razão é que uma unidade que possua elevado grau de atendimento pode alcançar até cinco vezes maior volume de atendimento que uma pequena unidade.

A questão causa ainda maior estranheza pelo fato do **atual contratado possui atendimento em precisamente quatro unidades**, o que pode denotar um ilegal direcionamento do certame.

Nessa senda, como referencial, destaca-se que o princípio da motivação dos atos administrativos está disposto⁸ no art. 2º, *caput*, e no art. 50, inc.

⁸ Lei nº 9.784/1999: Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. [...] Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando: I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; [...] § 1º A



I e § 1º, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, normativo que trata sobre o processo administrativo no âmbito da União. Assim, por lei, a ausência de motivação adequada tem como consequência a invalidade do ato administrativo. Segundo jurisprudência pacífica do STJ, na falta de norma própria local sobre o tema, aplica-se a precitada lei.⁹

Essa Administração não apresentou qualquer argumento que pudesse justificar a métrica de se exigir comprovação por unidades e não por volume de atendimentos, o que demonstra que a mencionada exigência deve ser revista e adaptada a um percentual que traduza efetiva capacidade técnica do licitante.

3.1.2. Da apresentação de atestado de desenvolvimento de software e sobre implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital

Sobre o ponto o instrumento convocatório exigiu, *in verbis*:

[...]

6.6.1 Para fins de comprovação de qualificação técnica, deverão ser apresentados os 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

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 no mínimo nos navegadores Google Chrome e Mozilla Firefox, nas versões atualizadas, além de celulares e tablet com sistema operacional iOS e Android;

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.

⁹ STJ – Recurso em Mandado de Segurança nº 46.160 – PR (2014/0194313-2). Relator: Ministro OG Fernandes



e.8) 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.

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;

[...]

Da leitura do objeto pretendido fica evidente que não faz parte do serviço licitado o desenvolvimento de *softwares* de gestão e operação de plataforma de serviços digitais.

Como pode ser observado no Edital, insere-se no objeto do certame o **fornecimento de plataforma de serviços digitais** para prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão para o programa Poupa Tempo RJ.¹⁰

Nesse sentido, exigir atestado de capacidade técnica comprovando o desenvolvimento de *software*, ao invés de fornecimento de serviço de plataforma digital, mostra-se impertinente por não possuir relação com o objeto licitado, além de ferir a Constituição Federal, o disposto na Lei Geral de Licitações e entendimentos dos órgãos de controle.

¹⁰ Edital Concorrência nº 1/2022: [...] **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 e 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 Características Principais:** [...] **2.1.1.3** Disponibilização e adequação de espaço, para implantação de cada Unidade, incluindo a disponibilização da infraestrutura hidráulica (água e esgoto), elétrica, lógica, telefonia e ar-condicionado, da comunicação visual, bem como sua manutenção durante o prazo de vigência contratual, além do fornecimento de todos os equipamentos necessários à operação de cada uma das Unidades; **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;



Ora, se a exigência se traduz em disponibilidade de ambiente e plataforma de serviços digitais, que se esclareça qual a funcionalidade e para que serviria referida exigência, que além restritiva se distancia da pretensão dos serviços contratados.

3.1.3. Da apresentação de atestado de implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital

Sobre a exigência de atestado para comprovar implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital¹¹, importante frisar que é responsabilidade da Contratante o fornecimento, revisão e otimização dos Procedimentos Operacionais Padrão – POPS, podendo alterar o fluxo dos procedimentos durante a vigência do Contrato, cabendo, portanto, à Contratada apresentar, quando necessário, sugestões de melhorias no fluxo dos POPS, submetendo à apreciação da Contratante.¹²

Isto posto, definido o papel de responsabilidade da Contratante quanto aos POPS, não é razoável que os licitantes apresentem atestado comprovando implantação ou migração de processos de serviços públicos para padrão digital.

3.1.3.1. Dos parâmetros legais e da jurisprudência sobre as exigências de qualificação técnica nos editais

O art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal dispõe que somente serão admitidas, em licitação, exigências essenciais a assegurar o pleno atendimento da necessidade da Administração¹³.

Por sua vez, a Lei nº 8.666/1993, ao tratar sobre a habilitação, traz um rol taxativo¹⁴ de documentos que serão exigidos dos licitantes. Sobre os atestados, a mencionada norma é categórica ao dispor que a comprovação de

¹¹ Edital: [...] **6.6.1** Para fins de comprovação de qualificação técnica, deverão ser apresentados os seguintes documentos: [...] **g**) 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.

¹² Vide Itens 16. Responsabilidades na implantação, operação e manutenção e 23. Procedimentos operacionais padrão (POPS) do Anexo I – Caderno de Especificações Técnicas

¹³ CF/88: [...] 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.

¹⁴ Artigos 27 a 31 da Lei nº 8.666/1993.



aptidão para desempenho de atividade deve ser pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.¹⁵

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU entende ser irregular a exigência de qualificação técnica sem relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação:

Com efeito, a exigência de qualificação técnica, como requisito de habilitação das empresas licitantes, desde que tecnicamente justificada, pressupõe medida acautelatória adotada pela Administração com vistas à garantia mínima de que os contratantes cumprirão suas obrigações a contento, não constituindo, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo das licitações. Entretanto, não podem ser tais exigências desarrazoadas, a ponto de cercear a participação de possíveis interessados, nem deixar de guardar relação com as necessidades estritamente ligadas ao objeto da licitação. Portanto, tais imposições são admitidas, mas devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação, devendo a Administração demonstrar de forma inequívoca, expressa e pública, que foram fixadas segundo razões técnicas. E, quando estabelecidas como requisito de habilitação, devem guardar relação com as garantias indispensáveis ao cumprimento do objeto.¹⁶

Destaca-se que os entendimentos do TCU devem ser observados por todos os entes da federação, em consonância com a Súmula 222 da mencionada Corte.¹⁷

Como mencionado no acórdão acima citado, exigências editalícias desarrazoadas também acarretam o cerceamento da participação de possíveis interessados na licitação.

3.1.3.2. Da restrição a competitividade

As normas aplicáveis às licitações para aquisição de serviços ligados à tecnologia devem ser adequadas à solução pretendida, sob pena de disciplinas e procedimentos desatualizados e, principalmente, em desacordo com os demais princípios que disciplinam a matéria.

¹⁵ Lei nº 8.666/1993: [...] 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; [...] § 3º Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

¹⁶ TCU – Acórdão nº 32/2003 – Primeira Câmara

¹⁷ TCU - Súmula 222 - As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.



No caso em apreço, verificam-se que as disposições do instrumento convocatório conduzem à participação de um **número ínfimo de fornecedores, porquanto é inafastável haver restrição à competitividade.**

Ao mesmo tempo, a exigência excessivamente detalhada dos itens dos atestados de capacidade técnica, constitui uma restrição indevida, que acarreta a violação ao princípio da concorrência.

Ocorre que o inciso do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666/1993 ressalta que a licitação se destina a garantir a isonomia, a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável, sendo vedada o estabelecimento de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

Noutro dizer, o princípio da competitividade deve propiciar e garantir a igualdade entre os concorrentes. Paralelamente, somente o procedimento em que haja efetiva competição é capaz de assegurar à Administração a obtenção de proposta mais vantajosa.

Sobre o tema, convém trazer à lume excerto da decisão do TCU, citada a título exemplificativa, pois essa Administração é jurisdicionado do TCE/RJ, ao se debruçar sobre situação semelhante, *litteris*:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE IMPRESSÃO CORPORATIVA. EXIGÊNCIA DE EQUIPAMENTOS DO MESMO FABRICANTE PARA TODA A SOLUÇÃO. FIXAÇÃO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS SUPERDIMENSIONADAS. DEFICIÊNCIA NO LEVANTAMENTO DAS SOLUÇÕES DISPONÍVEIS NO MERCADO. AUDIÊNCIAS. JUSTIFICATIVAS INSUFICIENTES PARA DESCARACTERIZAR INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. DIFICULDADES NA VERIFICAÇÃO DA ADEQUAÇÃO DOS PREÇOS ALCANÇADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTAS. CIÊNCIA À ENTIDADE SOBRE AS OCORRÊNCIAS. ENVIO DE CÓPIA DO PROCESSO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO.¹⁸

Voltando os olhos ao caso vertente, o princípio da competitividade é claramente afetado pela **reprodução de requisitos técnicos não vinculados à necessidade atual da contratação.**

O impedimento à participação de determinados fornecedores, desigual-os dos demais que se encontram na mesma situação.

Em contrapartida, referido princípio busca assegurar que a Administração Pública, ao promover o certame, não venha a adotar providências

¹⁸ TCU. Acórdão 2902/2006 – Plenário. Relatora: ANA ARRAES. Sessão: 01.06.2016.



ou criar exigências que comprometam, restrinjam ou frustrem a competitividade e igualdade da licitação, além do mínimo necessário.

Com efeito, as exigências de atestados de capacidade técnica nos moldes da Concorrência nº 01/2022, além de não serem essenciais para assegurar o pleno atendimento da necessidade da Administração, restringe a competitividade. Permitir que a presente licitação prossiga com tal falha acarretará o afastamento ilegal de empresas interessadas.

Ao exigir inapropriada qualificação técnica, o órgão faz com que potenciais interessados desistam de participar da licitação agendada para o dia 08.07.2022, prejudicando a disputa e, conseqüentemente, frustrando a melhor contratação para a Administração.

Evidente, portanto, mais uma causa de ilegalidade do Edital a merecer o devido reparo.

3.1.4. Da falta de critério objetivo sobre o monitoramento do serviço de plataforma digital

O Item 24 do Anexo I do Edital, ao tratar sobre o Acordo de Nível de Serviços – ANS, é **omisso** em estabelecer critérios objetivos do que será monitorado/fiscalizado na prestação do serviço de plataforma digital. Apresenta item genérico de manutenção, além de não definir em destaque os tipos/graus de incidentes possíveis¹⁹, suas conseqüências e responsabilizações, permitindo a paralização da plataforma de 9h a 24h, o que poderá causar severo transtorno ao usuário.

O art. 40 da Lei nº 8.666/1993 dispõe que o edital deverá indicar **critérios objetivos, com disposições claras e parâmetros claros, visando a adequada condução do certame** e, conseqüentemente, a melhor contratação.²⁰

Nesse sentido, necessário que o monitoramento do serviço de plataforma digital seja **melhor detalhado** no instrumento convocatório, objetivando a adequada formulação de proposta por parte dos concorrentes.

A ausência de critério afastará licitante com o justo receio de não terem métrica previamente definida, ficando subjugado ao poder discricionário que pode descambar para o arbítrio. A higidez dos critérios de medição e de ANS é um direito do licitante.

¹⁹ Tais como: segurança, operação, desempenho, disponibilidade,

²⁰ Art. 40. O edital conterá 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: [...] VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;



3.1.4. Da ausência de planilha de custos sobre a adequação dos imóveis à disposição da prestação dos serviços

Verifica-se que, além das obrigações com as despesas acessórias elencadas nas Cláusulas Quinta e Décima da minuta do contrato²¹ e demais anexos do Edital, os **custos/despesas para adequação dos imóveis** à disposição da prestação dos serviços do objeto licitado **não estão previstos** em planilha de preços específica.

Haja vista as regras estabelecidas no Apêndice III – Diretrizes do Programa Arquitetônico –, e que por força legal o Estado não pode custear benfeitoria em imóveis de terceiros, questiona-se como o licitante deverá apresentar imóveis locados com tais benfeitorias no seu preço global e como se dará a evidência de adequações e seu respectivo desembolso e, conseqüentemente, seu preço?

3.1.5. Dos documentos comprobatórios de legalidade dos imóveis disponibilizados

O Edital exige que o licitante apresente informações e documentos comprobatórios de legalidade dos imóveis disponibilizados para implantação das unidades fixas.²²

²¹ **MINUTA DO CONTRATO CLÁUSULA QUINTA: DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA u.** São de responsabilidade da Contratada, considerando-se compreendidas no valor do Contrato, todas as despesas necessárias para a adequada prestação do serviço, ainda que não relacionadas no Caderno de Especificações Técnicas (Termo de Referência), tais como: deslocamento de funcionários; contratação de serviços de terceiros (consultoria, advocacia); programas de computador (software); estacionamento de veículos; manutenção de instalações e equipamentos, inclusive elevadores; **CLÁUSULA DÉCIMA: CONDIÇÕES DE PAGAMENTO [...] PARÁGRAFO VIGÉSIMO NONO** – Nos preços contratados estão incluídos todos os custos com material de consumo, salários, fornecimento obrigatório de plano de saúde, encargos sociais, previdenciários e trabalhistas de todo o pessoal da CONTRATADA, como também uniformes, transporte de qualquer natureza, materiais empregados, inclusive ferramentas, utensílios e equipamentos utilizados, depreciação, aluguéis, administração, impostos, taxas, emolumentos que se relacionem com o fiel cumprimento pela CONTRATADA das obrigações.

²² **EDITAL [...] 6.7 – DOS DEMAIS DOCUMENTOS A SEREM APRESENTADOS [...] 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 modelo 5 contido no ANEXO II – MODELOS DE DOCUMENTOS; Nota: Serão aceitas pequenas variações na metragem mínima da área inicialmente definida, não ultrapassando em 10% (dez por cento) das áreas definidas para implantação das Unidades, conforme estabelecido no ANEXO I; f) Declaração da Licitante de que realizou previamente consulta aos órgãos competentes sobre o imóvel apresentado possuir viabilidade legal e técnica para a implantação e operação da unidade, conforme modelo 6 contido no ANEXO II – MODELOS DE DOCUMENTOS; 6.7.2 Quantos aos imóveis apresentados na forma do item 6.7.1, “e”, poderão ser em edificação isolada, ou seja, imóvel exclusivo para esta finalidade, ou ainda em edificações que abriguem diversos usos, tais como centro comercial e de serviços ou edifício comercial. 6.7.3 Serão inabilitadas os LICITANTES que apresentarem imóveis para a implantação das Unidades, nas seguintes situações: i. fora dos limites das localidades estabelecidos no ANEXO IV - LOCALIZAÇÃO DAS UNIDADES; ii. situados em uma distância superior a 500m (quinhentos metros) do acesso a transporte público; iii. que não atendam ao disposto no ANEXO I – CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS DESTE EDITAL. 6.8 DO PRAZO DE VALIDADE DAS CERTIDÕES 6.8.1 As certidões valerão nos prazos que lhe são próprios; inexistindo esse prazo, serão consideradas válidas por 90 (noventa) dias, contados de sua expedição.

Vide também Item 20 do Anexo I – Caderno de Especificações Técnicas



Importante frisar que a locação de imóvel se mostra complexa, pois requer pesquisa e validação com os requisitos estabelecidos no Edital²³, além de negociação comercial.

Outro ponto a ser observado diz respeito ao prazo de validade das certidões de propriedade ou matrícula do imóvel e a demora na sua expedição. O prazo de validade da certidão é de 30 (trinta) dias, não sendo possível a dilação de seu prazo, nem mesmo a participação no certame com o documento vencido, em observância ao Item 6.8.1. do Edital²⁴. A expedição da certidão não é feita de forma imediata.

Nesse sentido, a **exigência** para a apresentação de certidão atualizada de propriedade ou matrícula do imóvel, expedida pelo cartório imobiliário competente, é **limitante para a participação do certame**, uma vez que deverão ser identificados 20 (vinte) imóveis no Estado do Rio de Janeiro, em espaço de tempo de 30 (trinta) dias, que atendam o disposto no Edital.

Por fim, também entende-se que a obtenção de declaração de compromisso do proprietário com o licitante, em relação à disponibilidade de cada imóvel, é uma **exigência extremada e limitante** em função dos prazos legais entre a divulgação do certame e a abertura dos envelopes de proposta.

Com base no exposto, as duas exigências – apresentação de certidão atualizada de propriedade ou matrícula de todos os imóveis e de declarações de compromisso entre proprietários e licitante – devem ser extintas do Edital para atender aos princípios da isonomia e igualdade entre os participantes interessados, em atenção ao art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

3.2. Dos demais questionamentos relacionados ao Edital

O Edital, ao tratar sobre a viabilidade de subcontratação na execução do contrato, disciplina²⁵ que a Contratada não poderá subcontratar a plataforma de serviços digitais.

²³ Item 20 do Anexo I – Caderno de Especificações Técnicas - Localização das unidades Poupa Tempo RJ

²⁴ Edital. [...] **6.8 DO PRAZO DE VALIDADE DAS CERTIDÕES - 6.8.1** As certidões valerão nos prazos que lhe são próprios; inexistindo esse prazo, serão consideradas válidas por 90 (noventa) dias, contados de sua expedição.

²⁵ Edital Concorrência nº 01/2022: [...] **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, [...] **2.1.1.4** 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; **2.6** Será vedada a subcontratação dos serviços de gestão, informação, orientação, atendimento ao público e plataforma de serviços digitais - com exceção ao fornecimento de infraestrutura em nuvem. Será



Nos termos exigidos a Contratante ficará refém da solução a ser fornecida no período, pois restar-lhe-á apenas a base de dados de uma solução específica que poderá estar obsoleta ou sem a possibilidade de migração para outra plataforma inovadora.

Além disso, nesta condição de vedação, sem a retenção da plataforma a Contratante não poderá dar continuidade da prestação do serviço ao público, haja vista não ter tempo hábil para a implantação de uma nova plataforma após o final do compromisso firmado.

Nesse sentido, necessário os seguintes esclarecimentos:

- a) qual a justificativa técnica e operacional da vedação de subcontratação de soluções inovadoras existentes no mercado?
- b) a Contratante reembolsará na forma de pagamentos mensais para a Contratada **desenvolver** um produto que ao final não será proprietária da solução tecnológica?

Tais condições denotam descuido ou omissão da Contratante, dada a relevância da solução tecnológica pertencente ao objeto licitado.

4. Da necessária ampliação da disputa

As normas aplicáveis ao certame **devem sempre ser interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados**, resguardando-se o interesse da Administração, a finalidade e a segurança da contratação.

No mesmo passo, o princípio da competição visa assegurar a **igualdade de condições a todos os concorrentes na licitação**.

No tocante a soluções de tecnologia, como visto, podem surgir novos produtos, os preços podem variar ao longo do tempo, dentre outras variáveis.

Por essa razão, necessário pontuar que a ampliação da disputa não deve significar acatar toda e qualquer tecnologia existente no mercado, e sim, analisar, sempre que possível, inovações tecnológicas de modo a garantir proporcionalidade das exigências técnicas e qualitativas para determinados

facultada a subcontratação dos demais serviços. **16.14** A CONTRATADA não poderá realizar subcontratação da plataforma de serviços digital com exceção ao fornecimento de infraestrutura em nuvem, tampouco divulgar dados pessoais a qualquer subcontratado, exceto se previamente autorizada de forma específica e por escrito pelo CONTRATANTE. [...] **ANEXO I – CADERNO DE ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS** [...] 23.14. A Contratada não poderá realizar a subcontratação da plataforma de serviços digitais...



serviços. Do contrário, haverá obsolescência, caracterizada pela defasagem entre critérios técnico-qualitativos e a realidade do mercado.

Outrossim, a ausência do levantamento adequado das soluções disponíveis no mercado, capazes de atender aos requisitos necessários para os serviços, acarreta uma disputa restrita como reflexo direto da orientação estática no tempo.

Com efeito, no tocante ao *Edital*, em que pese a uniformidade nas tecnologias de impressão, não se verifica o tratamento uniforme das tecnologias existentes no mercado.

Considerando os atestados de capacidade técnica exigidos, verifica-se haver uma discriminação arbitrária na disputa promovida para seleção de empresa prestadora de serviço. No entanto, a licitação se destina a garantir não só a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, como também a ampliar a disputa em observância ao princípio constitucional da isonomia.

Nesse sentido foi construída a jurisprudência da e. Corte de Contas:

REPRESENTAÇÕES COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS RODOVIÁRIAS. EXIGÊNCIAS PARA COMPROVAÇÃO DO DIREITO DE LICITAR. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Diferentemente das condições gerais do direito de licitar - que são exigidas no texto da lei para toda e qualquer licitação, independentemente das circunstâncias de uma situação concreta -, as condições específicas são fixadas pelo ato convocatório, em função das características da contratação desejada em um determinado certame, cabendo à Administração Pública, neste último caso, deliberar acerca da extensão e do conteúdo dos requisitos que serão exigidos daqueles que pretendam formular propostas. 2. A discricionariedade na fixação das condições específicas está delimitada pela natureza e extensão do objeto a ser contratado, sendo válidas as exigências dessa ordem desde que se revelem necessárias e adequadas a comprovar a existência do direito de licitar. 3. O princípio que refuta a restrição ao caráter competitivo não é absoluto, representando essencialmente a expressão sintetizada de uma orientação vista em caráter de generalidade, a admitir, por óbvio, excepcionalidades que sejam conduzidas por circunstâncias ensejadoras de determinada feição fora do comum. 4. Não se admite a discriminação arbitrária na seleção do contratante, sendo insuprimível o tratamento uniforme para situações uniformes, tendo em vista que, nos termos do art. 3º, caput, da Lei nº 8.666/93, a licitação destina-se a garantir não só a seleção da proposta mais



vantajosa para a Administração, como também a observância do princípio constitucional da isonomia.²⁶

Assim, determinadas disposições do Edital e respectivos anexos configuram uma intromissão estatal desproporcional quanto às regras de competição, tornando-as prejudicialmente restritivas.

Com efeito, as vedações de caráter técnico não mais se justificam, tonando-se dispensáveis para garantia do cumprimento das obrigações pela empresa contratada.

Assim, considerando que Administração Pública deve, sempre, promover a ampla disputa, com vistas à proposta mais vantajosa, disposições que restrinjam a disputa devem ser impugnadas pelos interessados e continuamente fiscalizadas pelos órgãos de controle.

5. Dos pedidos

Diante do exposto, impugna-se as cláusulas precisamente indicadas nesta petição, do teor do Edital da Concorrência nº 01/2022, que trata sobre a contratação de empresa especializada na prestação integrada de serviços de gestão de atendimento ao cidadão – Poupa Tempo RJ, requerendo-se as adequações das inconsistências identificadas, objetivando a correta formulação de proposta por parte dos interessados e a adequada realização da licitação para a pretensa contratação.

Ao ensejo lembra-se que o prazo de resposta, na forma do no art. 41, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, é de três dias úteis.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 1 de julho de 2022.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
CPF nº 356.141.029-49

²⁶ TCU. Acórdão 1631/2007 – Plenário. Relator: VALMIR CAMPELO. Sessão: 15.08.2007.