



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL

Subsecretaria-Geral de Administração

Pregoeiro(a) e equipe de apoio da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO - PE 10/2023: CONTRATAÇÃO DE SOLUÇÃO DE AUTOMAÇÃO DE PROCESSO ELETRÔNICO JUDICIAL DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL - PGDF

Trata-se de análise de impugnação apresentada - tempestivamente - pela empresa SOFTPLAN PLANEJAMENTO E SISTEMAS S/A aos termos do edital do Pregão Eletrônico nº. 10/2023-PGDF, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para o fornecimento de Solução de Automação de Processo Eletrônico Judicial da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PGDF.

O objeto da impugnação recai sobre alguns pontos, a saber: a) motivação insubsistente para contratação; b) pesquisa de preços considerando valores de uma ÚNICA empresa para alguns serviços, entre outras questões; c) dados insuficientes à precificação de migração, entre outras questões; d) permissão de somatório ilimitado de atestados para atingir quantitativo mínimo de usuários (qualificação técnica) e, finalmente, e) requisitos funcionais e obrigações.

Preliminarmente, cumpre destacar que a impugnação é o instrumento por meio do qual é possível que qualquer cidadão conteste cláusulas de um edital de licitação. Nota-se que a legislação restringiu claramente tal contestação ao instrumento convocatório, vejamos:

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. (Decreto Federal nº 10.024/2019)

§ 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. (§1º do art. 41 da Lei 8.666/93)

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar **edital de licitação** por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. (Lei 14.133/2021)

O edital do pregão epígrafado tratou da possibilidade de impugnação em seu item 2.2:

2.2. Até três dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar **o ato convocatório** deste pregão, na forma eletrônica, pelo endereço: licitacao@pg.df.gov.br (Art. 24, Decreto nº 10.024/2019)

Veja que, em qualquer caso, a impugnação restringe-se aos termos do edital. Cabe registrar, no entanto, que a peça apresentada pela impugnante vai além do permissivo legal para questionar pontos relativos a documentos que compõem a instrução processual, a exemplo da pesquisa de preços e até mesmo a motivação que justificou a contratação em tela.

Não obstante, os questionamentos foram submetidos à área técnica desta Casa Jurídica, representada pela Equipe de Planejamento da Contratação, que respondeu a integralidade dos questionamentos apresentados, conforme reproduzido a seguir:

*Em atenção à impugnação apresentada pela empresa **SOFTPLAN PLANEJAMENTO E SISTEMAS S/A**, acerca do Pregão Eletrônico de Edital nº 010-23, referente à contratação de Solução de Automação de Processo Eletrônico Judicial da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (112462472), encaminhamos as informações abaixo:*

Sobre o item II.1- DA MOTIVAÇÃO INSUBSISTENTE PARA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA.

O arrazoadado apresentado ultrapassa o sentido comum e corrente dos termos ao procurar atribuir à expressão “maior aporte tecnológico voltado para inteligência artificial” o significado de “inteligência artificial embarcada”, que não foi utilizada em momento algum no Termo de Referência. Ora, é evidente que o que se menciona na motivação é a carência do sistema de processo eletrônico utilizado na PGDF, em sua versão atualmente em produção, de todo um rol de tecnologias que permitam incorporar, dentro do cronograma proposto no Termo de Referência, funcionalidades de inteligência artificial, tais como arquitetura modularizada e funcionalidades para classificação de documentos.

Com efeito, não poderia mesmo o TR prever de outro modo, uma vez que o direcionamento estratégico evidenciado no Plano Diretor de Tecnologia da Informação da

PGDF de 2021-2023 (PDTI 2021-2023) é pelo tratamento do processo eletrônico e da inteligência em distintas frentes de trabalho, bem como do aprimoramento do sistema eletrônico judicial como um todo. Cumpre acrescentar, ademais, a presente licitação não se motiva unicamente pelo requisito da compatibilidade com IA. O mesmo parágrafo destacado na argumentação da impugnante ressalta a carência de plataformas gerenciais, o baixo nível de portabilidade e a falta de integrações essenciais. A motivação central, portanto, é a necessidade de uma ferramenta que proporcione “inteligência, automação, versatilidade e maior produtividade”, conforme itens 2.11 e 2.12 do TR.

II.2 - DA PRECIFICAÇÃO DA CONTRATAÇÃO - VALORES INEXEQUÍVEIS

A pesquisa de preços foi realizada conforme regulamenta o Decreto nº 39.453 de 14 de novembro de 2018 e a Portaria nº 514, de 16 de novembro de 2018, e cabe ressaltar que todas as propostas de preços, questionamentos e sugestões recebidas de fornecedores do ramo, bem como os artefatos de licitações/contratações similares de solução de TI para procuradorias estaduais/municipais foram encaminhados para os integrantes técnicos da Equipe de Planejamento da Contratação para avaliação acerca da eventual similaridade dos requisitos estabelecidos e das condições técnicas de utilização na formação dos preços do presente certame.

Ao longo de toda a pesquisa, a equipe apresentou a análise técnica feita de cada certame licitatório, sendo que para os pregões da SES/MA – Secretaria Estadual da Saúde do Maranhão, Universidade Federal do Sergipe, Companhia de Docas do Pará e Universidade Federal do Maranhão, teve a seguinte conclusão:

1 - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO - SECRETARIA DO ESTADO DA FAZENDA DO MARANHÃO - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 04/2021 - UASG 926426. Conclusão: Como informado acima, os itens 1 e 2 do Pregão Eletrônico nº 04/2021 (95885222) não estabelecem similaridade com itens do Termo de Referência (73675466) da PGDF e, após análise técnica, conclui-se que não estão aptos para serem utilizados para referência de preços em comento.

2 - Ministério da Educação - Universidade Federal de Sergipe - Pregão Eletrônico nº 48/2022 - UASG 154050. Conclusão: após a análise técnica, foi considerado apto para ser utilizado como referência na Pesquisa de Preços.

3 - Presidência da República - Docas do Pará - Pregão Eletrônico nº 43/2021 - UASG 399005. Conclusão: após a análise técnica, foi considerado apto para ser utilizado como referência na Pesquisa de Preços.

4 - Ministério da Educação - Fundação Universidade Federal do Maranhão - Pregão Eletrônico nº 35/2021 - UASG 154041. Conclusão: após a análise técnica, foi considerado apto para ser utilizado como referência na Pesquisa de Preços.

Tendo em vista que todos os certames encontrados na pesquisa foram analisados pela equipe técnica e respeitando o disposto no Art. 13 da Portaria nº 514, que determina que para cada item contido na planilha de pesquisa de preços deverão ser aplicados critérios para verificação dos valores exorbitantes e inexequíveis, os valores considerados inválidos não foram utilizados para a composição final de preços. Neste sentido, não há o que se falar no uso de preços inexequíveis ou exorbitantes.

Em atendimento ao que estabelece o Inciso II do Art. 2º da Portaria nº 514, de 16 de novembro de 2018, a Equipe de Planejamento da Contratação realizou pesquisa de preços públicos referentes às aquisições ou contratações similares e realizou cotação com solicitação de propostas a fornecedores do ramo, conforme transcrito a seguir:

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de, no mínimo, 03 valores válidos, obedecendo os seguintes parâmetros:

I - relatório de pesquisa de preços de produtos com base nas informações da Nota Fiscal eletrônica - NFe;

II - preços públicos referentes a aquisições ou

contratações similares realizadas pelo Distrito Federal ou demais entes públicos;

III - pesquisa junto a fornecedores;

Levando em consideração o mesmo normativo, foram considerados para a pesquisa de preços apenas objetos similares aprovados pela equipe técnica, bem como valores com data de homologação vigente. Os certames que se encontraram fora desta parametrização foram desconsiderados para a composição de preços. Um bom exemplo disso é o certame da Comissão de Valores Mobiliários - Contrato nº 016/2019 - Pregão Eletrônico nº 03/2019: descartado em razão de vigência expirada acima de 12 (doze) meses.

Sendo assim, todos os preços que foram validados para a pesquisa de preços se encontram vigentes e coerentes com o objeto da contratação.

Vale ressaltar, por fim, que a impugnante recebeu pedido de participação na cotação de preços no dia 05/08/22, tendo confirmado em 10/08/22 que analisaria o pedido. Não obstante, não se manifestou e não participou da etapa de precificação, não tendo sequer enviado questionamentos.

II.3 – DO PRAZO E DA AUSÊNCIA DE REQUISITOS E EXIGÊNCIAS QUE CONFIRAM SEGURANÇA AOS PROCEDIMENTOS DE MIGRAÇÃO, OMISSÃO DE INFORMAÇÕES RELEVANTES, IMPEDINDO FORMULAÇÃO DE PROPOSTA ASSERTIVA.

A par da complexidade e criticidade da migração de dados para uma aplicação do porte de que trata a licitação, e levando em consideração, ainda, que o dado precisa ser compreendido à luz de seu valor de negócio, o TR incluiu a migração de dados sempre como uma etapa da implantação. Estão descritos os artefatos técnicos que formalizam e preparam a execução das atividades. Assim, o item 5.7.7.4 prevê a elaboração do “Documento de Planejamento de Migração”, que detalhará, para apreciação de especialistas de domínio e de tecnologia, o processo de migração.

Além disso, a despeito do detalhamento explícito no TR de todo o contexto tecnológico e necessidades da PGDF, também é facultado à licitante realizar vistoria técnica in loco, conforme o item 13.1, quando poderá dirimir dúvidas sobre a situação atual das instalações, da extensão dos serviços a serem executados, das dificuldades que poderão surgir no decorrer da execução, bem como compreenderem em maiores detalhes o escopo da execução dos serviços, conforme modelo constante estabelecido no Termo de Referência.

Sobre compatibilidade tecnológica, se, por um lado, é evidente a necessidade de que o fornecedor possua expertise no tratamento de dados de processos judiciais, por outro, não é menos claro que a requisito de integração no protocolo MNI, constringe a própria especificação da solução. Ou seja, todos os atributos necessários estarão contemplados nas especificações, caso contrário, essa integração não seria possível.

A afirmação da impugnante no sentido de que a migração de dados trará riscos tão elevados, quando ela tem a obrigação contratual de fornecer os documentos técnicos do produto que fornece à PGDF e o modelo de dados, soa bastante estranho, pois pode levar ao entendimento de que a as bases de dados por ela fornecidas não possuem uma forma clara de ordenação da informação, com atributos e metadados capazes de permitir a identificação da semântica dos dados.

II.4 – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA – COMPROVAÇÃO MEDIANTE ATESTADO EMITIDO POR PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO OU PRIVADO

A proposta da impugnante de que apenas atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público sejam aceitos como qualificação técnica é restrição da concorrência que apenas faria sentido caso restasse demonstrada a inexistência de semelhanças suficientes entre os serviços prestados na advocacia pública e privada. Não foi este o cenário encontrado no planejamento da presente licitação. Ao contrário, há sistemas utilizados na advocacia privada que possuem um grupo de

funcionalidades com alta intersecção com os requisitos da solução licitada. Neste sentido, não seria coerente restringir a concorrência do certame.

Quanto à possibilidade de somatório de atestados, a licitação segue jurisprudência assentada pelo Tribunal de Contas da União - TCU e Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF (Acórdão 1983/2014-TCU-Plenário, Acórdão 7982/2017-TCU-Segunda Câmara), que preconizam ser o somatório a regra e a restrição a exceção que demanda justificação. Não foram identificadas razões técnicas que motivassem semelhante restrição.

II.5 – DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA DETERMINADOS REQUISITOS FUNCIONAIS E/OU DA AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE PERMITAM PLENO ENTENDIMENTO DE OBRIGAÇÃO A SER ASSUMIDA

O levantamento de requisitos passou por um processo criterioso que envolveu consulta a todas as especializadas da PGDF, aplicação de questionários e realização de entrevistas com os potenciais usuários do sistema. Todos os requisitos listados estão no domínio de negócio e são pertinentes e necessários à atuação fim desta Casa jurídica.

A fim de conhecer o contexto institucional, instalações e dirimir possíveis dúvidas quanto às necessidades de negócio que determinaram a proposição dos requisitos, o item 13.1 do TR faculta aos interessados a realização de visita técnica, momento em que também pode ser prestados esclarecimentos sobre o escopo da execução dos serviços.

Assim, considerando a manifestação da área técnica que decidiu pela manutenção de todos os termos estabelecidos para a pretensa contratação, conforme esposado acima, conheço a impugnação apresentada pela SOFTPLAN PLANEJAMENTO E SISTEMAS S/A, para no mérito, negar-lhe provimento, sendo mantida, portanto, todas as condições do edital e, conseqüentemente, a data para abertura do certame.

Cleonice Neri dos Santos

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **CLEONICE NERI DOS SANTOS - Matr.0238152-4, Pregoeiro(a)**, em 12/05/2023, às 14:13, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **112582514** código CRC= **F6A3C740**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF