

GABINETE DO CONSELHEIRO DOMINGOS DISSEI
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/000486/2025

Representação em face do Edital do Pregão Eletrônico 90018/2024 - Contratação de empresa especializada em tratamento documental, digitalização e transporte de documentos, incluindo o fornecimento de softwares e hardwares para apoio às atividades de controle do ciclo de vida dos documentos e armazenamento de longo prazo em suportes físicos e eletrônicos da Secretaria Municipal de Gestão - SEGES

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de relatório conclusivo acerca de Representação interposta pela empresa Iron Mountain do Brasil Ltda. – CNPJ nº 04.120.966/0001-13 (peça 1), apontando eventuais irregularidades no Pregão Eletrônico nº 90018/2024 - COBES (SEI nº 6013.2024/0001968-6) da Secretaria Municipal de Gestão (Seges).

O objeto licitado é a contratação de empresa especializada em tratamento documental, digitalização e transporte de documentos, incluindo o fornecimento de *softwares* e *hardwares* para apoio às atividades de controle do ciclo de vida dos documentos e armazenamento de longo prazo em suportes físicos e eletrônicos da Seges.

A licitação, inicialmente agendada para 13.01.2025, encontra-se suspensa por prazo indeterminado, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo na mesma data.

É importante destacar que o Pregão Eletrônico nº 90017/2024 – COBES, que tratava do mesmo objeto da licitação em questão, foi realizado no dia 19.12.24 e foi declarado fracassado.

Entre os pedidos apresentados, o Representante solicita a suspensão cautelar do certame licitatório e a retificação do instrumento convocatório, visando eliminar as irregularidades apontadas e adequar seus termos à legislação vigente (peça 1, fl. 25).

A Auditoria elaborou um Relatório Preliminar (peça 16), concluindo pela procedência do item 2.2 e improcedência dos itens 2.3, 2.4 e 2.5. Quanto ao item 2.1, sugeriu que a análise fosse

realizada em sede de Relatório Conclusivo, considerando o prazo exíguo para análise (menos de um dia útil).

Em seguida, o Conselheiro Relator determinou a intimação da Secretária Municipal de Gestão, Sra. Marcela Cristina Arruda Nunes, e do Pregoeiro responsável pela licitação, Sr. José Eudes Alves da Silva, para apresentarem suas justificativas (peças 17/19).

Neste momento, em atendimento ao determinado à peça 26, e considerando as manifestações prévias do Pregoeiro da licitação (peça 22) e da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24), passa-se à análise da Representação, em sede de Relatório Conclusivo, conforme o § 2º do art. 3º da Resolução nº 18/2019 deste E. Tribunal, limitada à abrangência do objeto da Representação, conforme determinação proferida na 2.922ª Sessão Ordinária deste Tribunal¹.

2. ANÁLISE

2.1. Das irregularidades na condução do Pregão Eletrônico Nº 90017/2024 que ensejaram o descerramento de novo certame: violação aos itens 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 e 11.1 do Edital.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 3/9)

6. Inicialmente, importa trazer a baila as circunstâncias fáticas envolvidas na condução do Pregão Eletrônico nº 90017/2024, que ensejaram a publicação de novo edital e abertura de novo certame, sem que tenham sido solucionadas as irregularidades anteriormente apontadas por esta Representante e que estavam sendo discutidas em Representação nº 24161/2024, reforçando, ao menos em tese, os indícios de direcionamento do certame a apenas algumas empresas e a necessidade de divisão do objeto do presente certame em lotes que possam ser direcionados a diferentes contratadas.

7. Com efeito, o Pregão Eletrônico nº 90017/2024 estabeleceu como modo de disputa o tipo aberto e fechado, e como critério de julgamento das propostas o menor preço global, conforme se extrai das cláusulas editalícias 10.2 e 11.1:

[...]

¹ “ACORDAM, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Secretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: ‘Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado’”.

8. Deste modo, resta claro em disposição editalícia que os lances seriam ofertados em valor global, devendo ser realizados em duas etapas (uma aberta e outra fechada). Tal circunstância resta ainda mais evidente quando se verifica que no item 11.9, há disposição específica para verificação da compatibilidade dos valores unitários com os parâmetros da Administração, justamente porque o licitante provisório classificado em primeiro lugar teria ofertado lance em valor global:

[...]

9. Para além disso, o Edital do Pregão Eletrônico nº 90017/2024 também definiu procedimentos claros para realização da etapa de lances, tendo estabelecido que esta se daria por um período inicial de 15 (quinze) minutos, seguido pelo encaminhamento de um aviso de fechamento iminente dos lances. A partir de então, transcorrido o período de até 10 (dez) minutos, aleatoriamente determinado, a recepção de lances seria encerrada. Confira-se:

[...]

10. Na sequência, o competidor que apresentasse o melhor lance até aquele momento, bem como aqueles com lances registrados em até 10% do melhor, seriam convocados para a fase fechada, onde poderiam dar um último lance no prazo de até 05 minutos, de acordo com regramento insculpido nos itens 10.4 e 10.4.1:

[...]

11. Contrariamente, contudo, às disposições do Edital e em desrespeito ao procedimento previamente adotado para o certame, embora o critério de julgamento fosse o menor preço global, a fase de lances se deu por “linha de serviços”, mesmo o objeto não estando dividido em lotes.

12. Assim, os competidores se viram obrigados a dar lances simultaneamente em 20 linhas em um primeiro momento, face à limitação quantitativa do sistema, e depois em mais duas linhas.

[...]

13. Não é só. Após o decurso dos 15 (quinze) minutos iniciais, não houve qualquer aviso sistêmico alertando para o início do tempo aleatório de 10 (dez) minutos, sequer tendo sido concedido esse tempo, conforme exigido em item 10.3 do instrumento convocatório. Portanto, a disputa passou dos 15 (quinze) minutos iniciais diretamente para a fase fechada de 5 (cinco) minutos, somente para aqueles competidores com preço/lance enquadrado nas hipóteses previstas nos itens 10 e 10.5 do Edital.

14. A ausência do aviso mencionado e a supressão do prazo aleatório pode ser constatada nas mensagens disponíveis no portal Compras.gov.br (colacionadas abaixo) em que o pregoeiro informa o encerramento do prazo inicial e dá início a convocação para a fase fechada exatamente às 10h45min38s, ou seja, exatos 15 (quinze) minutos depois da abertura dos 20 (vinte) primeiros itens/“linhas de serviços”, em violação ao disposto no item 10.3 do instrumento convocatório.

[...]

15. Ressalte-se, neste ponto, que as irregularidades que permearam a etapa de lances trazem grave prejuízo ao certame, uma vez que a vencedora do certame deveria ser aquela que na soma de todos os itens apresentasse o menor valor global e não aquela licitante que apresentasse o menor valor unitário para todas as 22 (vinte e duas) “linhas de serviço” / itens em disputa.

16. Todavia, ao contrário, as licitantes acabavam sendo apregoadas pelo sistema de maneira isolada para cada item, que inclusive já alterava seu status para “DESCCLASSIFICADA” sem qualquer consideração do menor valor global.

17. Inevitavelmente, pelo critério aplicado, todas as licitantes acabaram “desclassificadas” ou “não convocadas” para fase fechada em um ou mais itens, levando a SEGES a suspender e, ao final, fracassar o certame sob a justificativa de ter ocorrido múltiplas desclassificações, a teor do disposto no art. 24 da IN 73/2022 (apesar de haver sido indicada equivocadamente Instrução Normativa 72/2022):

[...]

18. O artigo 24 da Instrução Normativa nº 73/2022, por sua vez, possui previsão de idêntico teor do Edital do Pregão Eletrônico no que tange ao procedimento da etapa de lances no modo de disputa aberto e fechado:

[...]

19. Desta maneira, uma circunstância resta absolutamente clara: não há qualquer previsão no dispositivo citado de desclassificação das propostas que justifique a medida adotada pelo i. Pregoeiro.

20. Assim, ainda que fosse necessária a invalidação dos atos praticados em sessão pública em razão da inobservância dos procedimentos e regimentos previstos em Edital, fato é que estes não conduzem à desclassificação das propostas ou ao fracasso do certame, muito menos são motivo razoável para que haja publicação de novo edital idêntico com outro número de certame. No limite, deveria ter a Administração Pública repetido os atos já realizados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90017/2024.

21. Por estas razões, resta evidente que a instauração de novo certame e publicação do Edital de Pregão Eletrônico nº 90018/2024, em decorrência da incorreta condução do certame, indevida desclassificação das propostas de todas as licitantes e decretação de fracasso de certame anterior, importa em violação aos itens 10.2, 10.3, 10.4, 10.4.1 e 11.1 do Edital, bem como aos princípios da vinculação ao Edital, do julgamento objetivo e da economicidade previstos no artigo 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Manifestação prévia do Pregoeiro da Licitação (peça 22)

O pregoeiro da licitação argumenta:

I. Do Critério de Julgamento x Lances por Linha de Serviço:

A representação questiona a adoção do critério de julgamento, alegando que o edital indicava o julgamento pelo valor global, mas que os lances foram realizados por linha de serviço.

Esclarecemos que o critério de julgamento adotado, conforme o edital, é o valor global, o qual resulta da soma dos preços ofertados para cada linha de serviço. A adoção de lances por linha de serviço visava garantir maior transparência e equidade no processo licitatório, assegurando que cada item tivesse um preço justo e compatível com os valores de mercado, evitando a formação de preços desproporcionais entre os itens contratados.

Após a fase de lances, o Pregoeiro observou que o sistema eletrônico não agrupou corretamente os lances ofertados por linha de serviço em um único grupo, conforme esperado. Em vez disso, o sistema gerou uma lista de classificados que não refletia a soma total dos lances por item, resultando na desclassificação indevida de algumas empresas e impedindo a formação correta da lista de classificados com base no critério do menor preço global, conforme estabelecido no edital.

Diante desse erro sistêmico, o Pregoeiro, no exercício de sua prerrogativa legal, optou por rever seus atos para preservar a competitividade e a lisura do certame. Considerando que a falha no sistema prejudicou a avaliação das propostas, o Pregoeiro decidiu declarar o fracasso do certame, garantindo que não houvesse distorções que comprometessem o interesse público e a integridade do processo licitatório. Essa decisão foi tomada com o objetivo de assegurar que o processo fosse conduzido de maneira transparente e justa.

Em razão da falha do sistema, todas as propostas foram desclassificadas, uma vez que não foi possível determinar corretamente o menor preço global, como previsto no edital. A licitação será retomada, a fim de permitir a adequada aplicação do critério de julgamento e a correta análise das propostas, garantindo que a contratação ocorra de maneira justa e em conformidade com os princípios da Administração Pública.

Reiteramos que o critério de julgamento permanece o valor global, conforme estabelecido no edital, e que a medida adotada pelo Pregoeiro visou preservar a integridade do certame, sem prejuízo às empresas participantes e sem comprometer a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

II. Do Funcionamento do Sistema Eletrônico "Compras Gov":

A representação também questiona a funcionalidade do sistema eletrônico "Compras Gov", especificamente a ausência de aviso sistêmico após o decurso de 15 minutos de lances aleatórios. Esclarecemos que o sistema observou o **mínimo de 15 minutos** para cada lance, conforme previsto.

Nesse sentido, o sistema forneceu o aviso de forma correta e no tempo estipulado, não apresentando falhas ou erro sistêmico durante o processo. Assim, não há que se falar em irregularidade quanto à funcionalidade do sistema, tendo o mesmo operado de maneira adequada e conforme as diretrizes do certame, cabendo ao licitante participante acompanhar com diligência as informações do próprio sistema.

III. Da Desclassificação com Base no Artigo 24 da IN nº 73/2022:

Por fim, a representação questiona a afirmação do Pregoeiro no chat, de que, **em razão de várias desclassificações com base no artigo 24 da IN nº 73/2022, foi impossibilitado de dar prosseguimento ao pregão.**

Esclarecemos que, ao mencionar o artigo 24 da IN nº 72/2022, o Pregoeiro se referia ao fato de que o sistema desclassificou automaticamente algumas empresas que não atenderam às exigências previstas na referida Instrução Normativa. Devido a essas desclassificações, não havia a possibilidade de convocar as empresas para a negociação, pois elas foram desclassificadas em alguns itens e não poderiam ser consideradas para o julgamento do **menor preço global**, uma vez que o critério de julgamento leva em conta a soma dos preços de todos os itens. Como resultado, o Pregoeiro não teve como prosseguir com a classificação das empresas, dado que nenhuma empresa atendeu a todos os requisitos necessários **para compor um preço global válido**.

Diante do exposto, reiteramos que o procedimento licitatório foi conduzido de acordo com os princípios da legalidade, transparência, isonomia e eficiência, estando em conformidade com a legislação pertinente e com o disposto no edital do certame.

Ademais, cabe ressaltar que:

- a) A impugnante participou da sessão, logo concordava com as normas editalícias;
- b) A impugnante teve dois momentos para manifestar sua discordância, durante a sessão e no tempo concedido para interposição de recursos.

Por fim, entende-se que a representação não possui fundamento jurídico que desabone a regularidade do processo.

(grifos no original)

Manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24)

Não houve manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão.

Análise da Coordenadoria

O apontamento refere-se ao Pregão Eletrônico nº 90017/2024 – COBES, realizado no dia 19.12.24, o qual foi declarado fracassado, e não ao presente Pregão Eletrônico nº 90018/2024 - COBES. Argumenta o Representante que i) a manutenção de supostos erros no edital republicado, mesmo tendo sido apontados pela Representante, constituiria indício de direcionamento; ii) os erros ocorridos na condução do certame anterior não justificariam a publicação de um novo edital e a declaração do fracasso da licitação, devendo ensejar, diferentemente, apenas o refazimento dos atos prejudicados pelos erros.

Quanto ao primeiro ponto, destaca-se que as referidas alegações de “erros” no certame em questão, pela mesma Representante, foram consideradas improcedentes por esta Auditoria, conforme peça 28 do eTCM nº 24.161/2024.

Quanto ao segundo ponto, impende notar que as alegações do Representante não se referem efetivamente ao certame atualmente em andamento - tangenciam-no, tão somente, com base em frágil nexo de causalidade oriundo da ideia de que o próprio lançamento do presente certame seria supostamente indevido, uma vez que o correto seria o refazimento dos atos do certame anterior. No entanto, como esclarecido pelo pregoeiro, constata-se que o lançamento de outro certame, após o fracasso do primeiro por erros no sistema, teria buscado preservar justamente o caráter competitivo, minimizando os prejuízos às licitantes decorrentes dos erros ocorridos. Com efeito, tratou-se, ao que consta, de erro não intencional, mas que prejudicou completamente o processamento do certame, causando grandes riscos de saída de licitantes por falhas de comunicação, já que todas haviam sido informadas de sua desclassificação. A publicação de outro certame, com a declaração de fracasso do primeiro, parece ser medida que, ao menos em tese, poderia ter buscado ampliar a transparência e fomentar a competitividade no âmbito da licitação. Assim, não segue, necessariamente, ao contrário do que afirma a Representante, que seria mais vantajoso ao caráter competitivo do certame e ao interesse público retomar a licitação anterior, em vez de republicar o certame. Além disso, já estando publicado e em andamento o Pregão Eletrônico nº 90018/2024, não se vislumbra haver algum tipo de economicidade em sua eventual anulação, para retomada do certame anterior, nem quaisquer ganhos de transparência e competitividade.

Do exposto, a Representação é **improcedente** quanto a esse ponto.

2.2. Das excessivas exigências de qualificação técnica: extrapolam parcela de maior relevância. Restrição à competitividade do certame. Item 13.5.4 do Edital. Violação ao artigo 67, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 10/12)

22. Inicialmente, importa destacar que as exigências de qualificação técnica mantidas em item 13.5.4 do Edital, principalmente na alínea “e”, restringem sobremaneira a competitividade do certame, comprometendo sua lisura.

23. A Administração Pública, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, somente pode exigir dos licitantes comprovação de capacitação técnica indispensável ao cumprimento do futuro contrato, não podendo, assim, valer-se do poder que lhe foi conferido para obstaculizar a participação de empresas que possuem aptidão para cabal e eficiente execução do objeto do futuro contrato.

24. Justamente por este motivo, a legislação federal de legislações foi categórica ao estabelecer que a exigência de atestados deverá ser restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação. Confira-se:

[...]

25. Não é este o caso em tela, em que são exigidos atestados de qualificação técnica de forma individualizada da totalidade das 22 (vinte e duas) linhas que compõem o objeto do Edital, em violação patente ao supracitado dispositivo legal.

[...]

27. Não é só. O item 20.1.6.1 ainda indica que os atestados deverão ser referentes a execução dos serviços por um período não inferior a 03 (três) anos, período que corresponde ao total da vigência do contrato, restringindo excessivamente a competitividade do certame.

28. Mais. No que se refere aos atestados que envolvem o fornecimento de hardware (itens 18 e 19 do Edital), a exigência de qualificação técnica deverá estar atrelada à comprovação da utilização do componente para fins específicos (repositório digital e instalação do ATOM), o que além de ilógico também é impossível de se atestar para atividade de comercialização de bens de informática (mero vendedor).

29. Em outras palavras, a prerrogativa de qual a destinação que deverá ser dada ao produto e de sua utilidade é do adquirente. 30. Há, portanto, evidente restrição ao universo de possíveis competidores no certame, visto que as exigências contidas no instrumento convocatório são desmedidas e sem fundamento, em afronta tanto aos princípios norteadores das condutas da Administração Pública, quanto à previsão expressa do artigo 67, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021.

[...]

Manifestação prévia do Pregoeiro da licitação (peça 22)

Não houve manifestação prévia do Pregoeiro da licitação.

Manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24)

A Secretária Municipal de Gestão apresentou informações provenientes do Arquivo Público Municipal Jornalista Paulo Roberto Dutra — ARQUIP, contendo as justificativas para a exigência de atestados técnicos de todos os serviços (peça 24):

Os Arquivos Públicos são as instituições responsáveis pela documentação pública ou de caráter público, conforme determinado pelo art. 17 da Lei Federal 8.159 de 8 de Janeiro de 1991, a chamada Lei de Arquivos. No âmbito municipal, tal atribuição é do Arquivo Público Municipal “Jornalista Paulo Roberto Dutra”, da Secretaria Municipal de Gestão, de acordo com o Decreto Municipal 57.783 de 13 de julho de 2017, o qual ainda o coloca como responsável pela implementação da

Política de Gestão Documental e como Órgão Central do Sistema de Arquivos do Município de São Paulo.

No exercício da função, a instituição custodia processos administrativos em fases de guarda intermediária e permanentes originários de todos os órgãos municipais e entidades extintas que, conforme demonstrado nos Estudos Técnicos Preliminares, alcança cerca de 20 (vinte) milhões de processos.

Cabe-lhe, ainda, a função de emir diretrizes e orientação técnica para os demais órgãos municipais, no tocante à gestão de documentos, capacitando-os a executar todas as atividades que envolvem produção, tramitação, utilização e gerenciamento de processos e documentos em meio físico ou eletrônico.

Isso considerado, é de suma importância que a instituição possua recursos, técnicas e meios próprios ou contratados para executar suas atividades, conforme ensina o ex-Ministro da Justiça José Eduardo Cardoso no prefácio da Cartilha Criação e Desenvolvimento de Arquivos Públicos Municipais publicada pelo Conselho Nacional de Arquivos:

[...]

Nesse sendo, absolutamente em consonância com a legislação vigente, já nos Estudos Técnicos Preliminares, a Equipe Técnica esclarece que o objeto pretendido é composto por diversos itens integrados e interdependentes, nos quais a falta de capacidade técnica em qualquer dos serviços pretendidos causará danos a todos os demais itens, independentemente do valor.

Conforme se depreende da tabela de valores esmados constante no ETP, diversos serviços cujos valores não atingem o percentual mínimo de 4% são essenciais e determinarão todo o êxito ou fracasso da contratação.

Não se pretende aqui estabelecer a relevância ou justificar a complexidade técnica de todos os itens a serem contratados, uma vez que a descrição da forma de execução nos documentos técnicos traz todas estas explicações em seu bojo, porém queremos registrar o estranhamento causado pelas armações da representante a esta unidade técnica, uma vez que, conforme nossas considerações iniciais, as atividades arquivísticas além de possuir regras e procedimentos extremamente normatizados, são reconhecidamente importantes, tanto para a própria administração pública, quanto para o cidadão e a sociedade em geral, e, sendo uma obrigação do estado, conforme preconiza o art. 1º da citada Lei de Arquivos, não cabe aos prestadores de serviços de forma auxiliar, quais sejam as empresas licitantes, definirem ou questionarem quais dos itens possuem maior relevância, independentemente do valor.

Explorando uma hipotética inépcia na execução destes itens, peguemos como exemplo os itens 5 - Consultoria técnica para elaboração e atualização do código de classificação e tabela de temporalidade e 6 - Consultoria técnica para elaboração de quadro de arranjo de empresas e entidades extintas, que, se mal elaboradas, no limite, podem acabar por determinar o descarte dos 20 (vinte) milhões de processos que compõe o acervo do Arquip.

Da mesma forma, para execução imediata após à contratação dos itens que tratam do fornecimento de sistemas informatizados, implantação e customização de sistemas de repositório digital confiável e de equipamentos de hardware para atividades específicas de armazenamento e processamento de acessos à

documentos em repositório digital confiável, expressos nos itens 16 à 19, não se poderá admitir que a futura contratada já não detenha experiência prévia para a prestação dos serviços.

Nos termos da citada Lei de Arquivos, todas as instituições arquivísticas que compõem o Sistema Nacional de Arquivos – SINAR devem, obrigatoriamente, observar as diretrizes emanadas pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ, que por sua vez editou em 2015 o Manual DIRETRIZES PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE REPOSITÓRIOS ARQUIVÍSTICOS DIGITAIS CONFIÁVEIS - RDC-Arq, de 04 de setembro de 2015, que estabelece as diretrizes para a implementação de repositórios digitais confiáveis para a transferência e recolhimento de documentos arquivísticos digitais, dispondo sobre técnicas eletrônicas e digitais fundamentais para a preservação dos documentos nativos ou digitalizados.

Tais diretrizes têm por finalidade assegurar a aplicação do princípio arquivístico da Cadeia de Custódia aos documentos, que subsidiariamente aos ditames do Decreto Federal 10.278 de 18 de março de 2020, asseveram o valor jurídico do documento. Assim diz seu art. 10:

“Art. 10. O armazenamento de documentos digitalizados assegurará:

I - a proteção do documento digitalizado contra alteração, destruição e, quando cabível, contra o acesso e a reprodução não autorizados; e

II - a indexação de metadados que possibilitem:

a) a localização e o gerenciamento do documento digitalizado; e

b) a conferência do processo de digitalização adotado.”

Desta forma, além de extremamente relevante, conforme apontado nos documentos técnicos, não há que se falar que a futura contratada será um mero vendedor de equipamentos de informática, pois o art. 8º do mesmo Decreto traz a responsabilidade solidária pela fiel digitalização dos documentos entre o poder público e a empresa contratada, que deverá ser conferida na ingestão do documento digitalizados pelo RDC-Arq, fazendo destas operações contínuas e interdependentes:

“Art. 8º O processo de digitalização poderá ser realizado pelo possuidor do documento físico ou por terceiros.

§ 1º Cabe ao possuidor do documento físico a responsabilidade perante terceiros pela conformidade do processo de digitalização ao disposto neste Decreto.

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiros pela administração pública federal, o instrumento contratual preverá:

I - a responsabilidade integral do contratado perante a administração pública federal e a responsabilidade solidária e ilimitada em relação ao terceiro prejudicado por culpa ou dolo; e

II - os requisitos de segurança da informação e de proteção de dados, nos termos da legislação vigente.”

De acordo com a Classificação Documental, os documentos são selecionados para digitalização e formas de indexação, contemplando a necessidade de determinação dos metadados para descrição das unidades documentais.

De acordo com tais metadados, o sistema a ser fornecido e implementado deverá gerenciar os prazos de guarda, empréstimos e, entre outras funcionalidades, encaminhar de forma automática ao sistema de RDC-Arq, que deverá processar os representantes digitais de forma a garantir a preservação eterna desses documentos e, também de acordo com os metadados, disponibilizá-los para consulta pública mundial. Tanto para preservação, quanto para disponibilização segura, a empresa deverá fornecer os equipamentos de hardware em configurações necessárias para o efetivo cumprimento da finalidade.

Da mesma forma que os documentos físicos, a empresa contratada deverá realizar os trabalhos em acervos que necessitam ser microfilmados e outros, já microfilmados que deverá ser convertido em digital, e passando pelos mesmo processos dos documentos originalmente em suporte de papel.

Sendo assim, deixar de exigir as melhores técnicas e as habilitações necessárias para executá-las, relegando as licitantes a “meros fornecedores”, no entendimento desta área técnica é que seria, não só desastroso para o trabalho que se pretende executar, mas flagrantemente um ato lesivo aos princípios da administração pública.

Além disso, a Secretária salienta que o edital permitiu a participação de consórcios, objetivando ampliar a participação de empresas licitantes, assim como que participaram 16 empresas na licitação anterior, de mesmo objeto:

Saliente-se que a previsão expressa no item 4 do edital sobre a participação de empresas em consórcio objetivou viabilizar a mais a ampla participação de licitantes no futuro certame.

Ressalte-se, por fim, que as questões apontadas não constituem irregularidades, tampouco, poderiam ensejar qualquer prejuízo ao Erário ou cerceamento à participação de empresas no certame, bem como não maculam a realização do Pregão anterior, do qual participaram 16 (dezesseis) licitantes.

Análise da Coordenadoria

Na informação apresentada pela ARQUIP (peça 24), são expostas justificativas plausíveis que evidenciam a relevância técnica dos serviços que compõem o objeto, devidamente anexadas ao processo licitatório por meio do documento SEI nº 118053826 (processo SEI nº 6013.2024/0001968-6), no âmbito da discricionariedade técnica do administrador público responsável, em conformidade com o disposto no art. 67, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Ressalta-se que tais justificativas não constavam no processo administrativo quando da elaboração do Relatório Preliminar (peça 16).

Ademais, constata-se que o Pregão Eletrônico nº 90017/2024, que trata do mesmo objeto da licitação em análise e contém as mesmas exigências de qualificação técnica, contou com a participação de 16 empresas, conforme registrado no documento SEI nº 116894698. A expressiva participação de licitantes sugere que tais exigências não comprometeriam a competitividade do certame².

Portanto, diante dos esclarecimentos prestados e das justificativas apresentadas para fundamentar as exigências de qualificação técnica, agora anexadas ao processo licitatório, conclui-se que o apontamento está **superado**.

2.3. Das exigências exorbitantes ao que dispõe a Lei Federal nº 14.133/2021 e incompatíveis com o objeto do edital — Itens 13.6.7.7 do edital e 8 do estudo técnico preliminar – ETP: invalidade. Restrição à competitividade do certame. Violação aos princípios norteadores da Administração Pública.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 12/20)

32. Outra ilegalidade verificada no certame está na imposição de exigências para habilitação, notadamente nos itens 13.6.7.7 do Edital e item 8 do Estudo Técnico Preliminar, que não encontram amparo na Lei Federal nº 14.133/2021.

33. Na hipótese, o Edital do Pregão Eletrônico nº 90018/2024-COBES manteve disposição, em seus itens 13.6.7.7 do Edital e item 8 do Estudo Técnico Preliminar, que as licitantes deveriam apresentar juntamente dos documentos de habilitação e antes da assinatura do contrato: (i) inscrição no Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Cargas – RNTC, emitido pela ANTT; e (ii) certificação emitida pelo Sistema Brasileiro de Segurança e Saúde – SBIS.

[...]

34. Ocorre que tais exigências, além de exorbitantes, são incompatíveis com o objeto do Edital, conforme se passará a expor.

(i) inscrição no Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Cargas – RNTC, emitido pela ANTT

35. Conforme exposto em Impugnação apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90018/2024-COBES, a rigor, nos termos da Lei Federal nº 11.442/2007 e da Resolução nº 5.982/2022 (ANTT) a inscrição na Agência Nacional de Transportes Terrestres somente é necessária à pessoa física ou

² Conforme peça 22, a declaração de fracasso do Pregão Eletrônico nº 90017/2024 – COBES ocorreu por uma falha do sistema eletrônico, que resultou na desclassificação indevida de algumas empresas, não tendo relação com as exigências de qualificação técnica do edital.

jurídica que tem atividade de transporte rodoviário de cargas como ATIVIDADE PRINCIPAL.

36. No próprio artigo 2º da Lei Federal nº 11.442/2007, utilizada como fundamento para exigência em Edital, está mencionado expressamente que o registro é destinado apenas para empresas que realizem o transporte como atividade principal:

[...]

37. Ou seja, considerando que a Representante não é pessoa física ou sociedade cooperativa, o único registro a ela cabível seria o de “Empresa de Transporte Rodoviário de Cargas – ETC” previsto no inciso II, destinado exclusivamente para aquelas empresas que possuam no transporte rodoviário de cargas a sua atividade principal.

38. Considerando que a presente licitação visa a contratação de empresa especializada na gestão física e digital de acervos documentais (em sentido amplo), é certo que a transferência ordenada do acervo em caixas apropriadas e devidamente catalogadas em nada se confunde com o frete remunerado e/ou transporte rodoviário regulamentado e fiscalizado pela ANTT.

39. Resta evidente que a exigência é inadequada e incompatível com o objeto, visto que direcionada às transportadoras e não às empresas atuantes no segmento arquivístico de gestão documental.

40. Tal situação se torna ainda mais grave quando se observa que o Edital contemplou como condição que o local destinado aos serviços deverá estar estabelecido nos limites da capital paulista, a uma distância não superior a 15km (quinze quilômetros) das instalações do Arquivo Público Municipal Jornalista Paulo Roberto Dutra, de modo que a exigência não possui nenhuma aplicabilidade e/ou serventia à contratação.

41. Neste ponto, importa destacar que a ausência de inscrição no Registro Nacional de Transportes Rodoviários de Cargas – RNTC, emitido pela ANTT, não significa que eventual futura contratada não deverá observar, por força de lei, todas as diretrizes e normas legais impostas a este tipo de transporte.

(ii) certificação emitida pelo Sistema Brasileiro de Segurança e Saúde – SBIS

42. É ainda mais gravosa a exigência imposta pelo item 8 do Termo de Referência, uma vez que sequer é especificado o fundamento legal para sua exigência, mencionando-se apenas genericamente a Resolução CFM nº 1.821/2007 (anexada).

43. Da sua leitura e análise sistemática, é possível verificar que referida resolução estabeleceu e aprovou normas técnicas para a digitalização e uso dos sistemas informatizados para a guarda e manuseio dos documentos dos prontuários dos pacientes, sendo a única certificação incluída pela referida norma e emitida pela Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS) a estabelecida em seu artigo 10, qual seja, o “selo de qualidade dos sistemas informatizados” que garante que estes estão de acordo com o Manual de Certificação para Sistemas de Registro Eletrônico em Saúde.

44. Ocorre que referido artigo foi revogado pela Resolução CFM nº 2.218/2018, conforme exposto em Impugnação, tendo a decisão publicada na data de hoje

(11.12.2024), contudo, afirmado illogicamente que permanecem válidos os demais artigos da Resolução anterior e a aprovação do Manual de Certificação para Sistemas de Registro Eletrônico em Saúde.

45. Diga-se: como poderá esta Representante obter certificação que não é mais emitida ante a revogação do Convênio entre o Conselho Federal de Medicina e a Sociedade Brasileira de Informática em Saúde (SBIS)? Mais: como se exigirá certificação que apesar de ter sido obtida anteriormente, tenha perdido sua validade pela revogação?

46. Bastaria à satisfação do objeto da presente licitação a exigência de que os sistemas indicados e/ou utilizados pelas licitantes na execução dos serviços adotassem mecanismos de segurança que sejam capazes de garantir autenticidade, confidencialidade e integridade às informações de saúde, em patamar equivalente ou superior àquele discriminado no Manual de Certificação para Sistemas de Registro Eletrônico em Saúde.

47. Não é só. Soma-se a isto o fato de que em consulta ao site da certificadora², observa-se que em relação ao ramo de atuação objeto do Pregão Eletrônico nº 90017/2024-COBES há apenas uma entidade certificada, indicando o direcionamento do certame:

[...]

Manifestação prévia do Pregoeiro da licitação (peça 22)

Não houve manifestação prévia do Pregoeiro da licitação.

Manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24)

Não houve manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão.

Análise da Coordenadoria

O mesmo apontamento já foi tratado no processo TC/024161/2024, no qual se concluiu pela sua **improcedência**, conforme registrado na peça 28, itens 2.1 e 3, e na peça 30 (ambas daquele TC).

2.4. Da fixação de raio de distância — Item 3.4: restrição à competitividade do certame. Violação aos princípios norteadores da Administração Pública.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 20/22)

58. Impõe o Edital, em cláusula 3.4 do Termo de Referência a ele anexado, que o espaço ofertado para fins de atividades de guarda deverá estar localizado a uma

distância máxima de 15km (quinze quilômetros) das atuais instalações do Arquivo Público Municipal Jornalista Paulo Roberto Dutra:

[...]

59. Tal exigência revela-se restritiva ao caráter competitivo do certame, impondo às licitantes a obrigatoriedade de estarem situadas dentro de distância préfixada, a excluir eventuais interessados que não atendam tal condição, em clara afronta ao art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021.

60. A fixação de raios de distância deve ao menos estar acompanhada de justificativas técnicas elaboradas pela Administração Pública, hipótese esta que não se configura no caso sob análise, visto inexistir qualquer justificativa adequada e razoável por parte da Administração Pública que fundamente a imposição de tal exigência.

[...]

62. No presente caso, a disposição mantida no Edital do Pregão Eletrônico nº 90017/2024 é ainda pior que a conhecida “cláusula de raio”. Isto porque os 15 (quinze) quilômetros que serão contabilizados serão rodoviários e as instalações da licitante, ainda que cumpram tal exigência, precisam estar dentro da cidade de São Paulo.

[...]

Manifestação prévia do Pregoeiro da licitação (peça 22)

Não houve manifestação prévia do Pregoeiro da licitação.

Manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24)

Não houve manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão.

Análise da Coordenadoria

O mesmo apontamento já foi tratado no processo TC/024161/2024, no qual se concluiu pela sua **improcedência**, conforme registrado na peça 28, itens 2.2 e 3, e na peça 30 (ambas daquele TC).

2.5. Necessidade de divisão do objeto em lotes distintos: violação ao princípio do parcelamento. Restrição à competitividade do certame. Necessidade de parcelamento/fracionamento do objeto.

Argumentos do Representante (peça 1, fls. 22/24)

64. Outra irregularidade no Edital em exame reside na adoção de justificativa em Item 7 – “Justificativa para o parcelamento ou não da solução” para aglutinação

em um mesmo certame e lote único dos serviços de: (i) tratamento documental, digitalização e transporte de documentos (serviços); (ii) fornecimento de software e, principalmente, de hardwares (produtos).

65. O edital, na verdade, reúne duas atividades absolutamente distintas, que, por óbvio, não podem ser licitadas pelo mesmo procedimento, pois demandam serviço e expertise diversa, devendo haver separação do objeto da licitação, pois sua manutenção importa indevida restrição às empresas do segmento de processamento de dados, impressão e envelopamento.

66. Ocorre que, referida aglutinação se encontra alheia e desconectada das práticas usuais de mercado, uma vez que não integra o escopo de atuação das empresas prestadoras dos serviços de gestão documental a comercialização de componentes físicos de informática (hardwares), ainda mais quando no fornecimento destes componentes está envolvida a montagem de toda uma infraestrutura tecnológica contendo racks, cabeamento para interligação de equipamentos diversos e os próprios equipamentos de hardware, consoante estabelece os itens 18 e 19 de tabela contida em Termo de Referência.

67. Igualmente, as empresas que possuem atividade econômica pautada na comercialização de componentes para computador e suas respectivas instalações, não possuem atuação relevante ou conhecimento técnico suficiente no segmento de gestão documental e tratamento arquivístico.

68. Ou seja, os serviços de tratamento documental e de comercialização de componentes de informática não são atividades correlatas, tampouco possuem relevância técnica ou representam vantajosidade econômica que demande a necessidade de estarem aglutinados em um mesmo certame.

[...]

70. O motivo é simples: quando as atividades não são relacionadas, complementares ou acessórias, mas simplesmente distintas e independentes, não deve haver seu processamento em um único certame, muito menos em um único lote.

71. A realização de disputa prevendo a prestação de ambas, portanto, somente faz crer que uma ou poucas empresas serão beneficiadas, em afronta direta ao artigo 5º da Lei de Licitações.

72. Por estas razões, de rigor o acolhimento da representação, por violação ao artigo 47, inciso II, §1º da Lei Federal nº 14.133/2021, com a determinação de retificação do presente Edital, para que se processem em lotes apartados: a aquisição dos serviços de: (i) tratamento documental, digitalização e transporte de documentos (serviços); (ii) fornecimento de software e, principalmente, de hardwares (produtos)

Manifestação prévia do Pregoeiro da licitação (peça 22)

Não houve manifestação prévia do Pregoeiro da licitação.

Manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão (peças 23/24)

Não houve manifestação prévia da Secretária Municipal de Gestão.

Análise da Coordenadoria

O mesmo apontamento já foi tratado no processo TC/024161/2024, no qual se concluiu pela sua **improcedência**, conforme registrado na peça 28, itens 2.3 e 3, e na peça 30 (ambas daquele TC).

3. CONCLUSÃO

À luz da análise realizada neste Relatório Conclusivo, conclui-se que a Representação é **improcedente** em relação aos itens **2.1, 2.3, 2.4 e 2.5** e **superado** em relação ao item **2.2**, em razão da inclusão da justificativa técnica no processo SEI nº 6013.2024/0001968-6.

Por fim, registra-se que a **licitação, inicialmente agendada para 13.01.2025, encontra-se suspensa por prazo indeterminado**, conforme publicação no Diário Oficial da Cidade de São Paulo na mesma data.

Diante do exposto, submete-se o presente à apreciação e deliberação de Vossa Excelência.

Em 22.01.2025.

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Geral
Coordenadoria IX