



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

Informação n.º 06/2017

RECURSO ADMINISTRATIVO
– Concorrência – Tipo técnica e
preço – Fase de Habilitação –
Qualificação técnica –
Atestados e seu conteúdo –
Pedido de revisão das decisões
de inabilitação da recorrente e
habilitação das recorridas –
Razões infundadas – Opinião
pelo DESPROVIMENTO.

1. Cuida-se de **Recurso Administrativo** interposto por JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA. na fase de habilitação da Concorrência 01/2016 da PGJ/MPRS, cujo escopo é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas de informações e manutenção de sistemas informatizados, em regime de fábrica de software, e consultoria técnica especializada, **em face da decisão que a inabilitou no certame, bem como a que declarou habilitadas as demais licitantes** – META SERVIÇOS EM INFORMÁTICA S/A e DBSERVER ASSESSORIA EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA.

O cerne da discussão é a qualificação técnica das empresas, que apresentaram atestados de capacidade técnica, por exigência editalícia.

Após análise dos atestados, a Comissão Permanente de Licitações, subsidiada por subcomissão técnica designada pela autoridade competente, entendeu que a recorrente não teria atendido ao edital, bem como as demais licitantes o teriam feito, razão pela qual a primeira foi inabilitada e as demais habilitadas.

Em recurso tempestivo, houve pedido de reforma total da decisão de habilitação (com habilitação da recorrente e inabilitação das demais).



Houve envio de contrarrazões por ambas recorridas, requerendo indeferimento do presente apelo.

Manifestou-se a Subcomissão Técnica designada para a licitação em tela, também pelo indeferimento.

Vieram os autos.

É o relatório.

2. O recurso merece conhecimento, uma vez que cumpridos os pressupostos de estilo.

No mérito, não assiste razão à suplicante.

Os fundamentos de sua peça recursal estão divididos em três partes: (I) inabilitação de recorrida META; (II) inabilitação da recorrida DBSERVER; (III) habilitação da recorrente.

Em que pese o intenso caráter técnico que envolve o recurso, foi possível, de um modo objetivo, analisar o pedido de reforma e seu fundamento.

Examinar-se-á cada um dos fundamentos.

I – Inabilitação da licitante META SERVIÇOS EM INFORMÁTICA S/A

Segundo a recorrente, a licitante META não pode ser habilitada no certame por conta de dois desatendimentos ao edital.

Quanto ao primeiro argumento, alegação de ofensa ao subitem 4.1.2.2, Grupo 3, do instrumento convocatório, pois META: (a) teria apresentado trabalho que utilizou combinação de tecnologias diversa (plataforma Java e banco de dados SQL Server) daquelas previstas no edital (plataforma Java e bancos de dados Oracle ou Postgres); e (b) não estaria comprovado o dimensionamento mínimo (trezentos Pontos de Função para o Grupo “ciclo de desenvolvimento ágil”) específico para a combinação de Plataforma Java e banco de dados Oracle ou Postgres.

Sem nenhuma razão.



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

A uma, o atestado apresentado pela recorrida Meta às fls. 495-496 comprova a utilização de combinação prevista no edital, qual seja a Plataforma Java e o banco de dados relacional Oracle, o que pode ser observado nos campos “10. Tecnologias utilizadas” e “14. Ferramentas empregadas” (ambas à fl. 495-v dos autos).

A duas, em nenhum dispositivo do edital é exigido que os 300 pontos de função sejam dedicados especificamente à combinação das tecnologias de plataforma e banco de dados relacional.

Para se exigir tal especificidade no dimensionamento, o instrumento convocatório deveria ser explícito (deveria estar escrito), objetivando-a como critério a ser observado. Como se sabe, todo critério de classificação e julgamento deve ser objetivo.

Em que pese seja desnecessária a citação, em contrarrazões, META esclarece que 20% (vinte por cento) dos 4.050 Pontos de Função (aproximadamente 800 Pontos de Função) foram utilizados com banco de dados Oracle.

Desta maneira, improcedem os argumentos no ponto atacado.

Quanto ao segundo argumento, alegação de ofensa ao subitem 4.1.4 do Edital, pois, META não apresentou as certidões fiscais e trabalhista da empresa, ainda que seja cadastrada na CELIC e tenha apresentado o rol de documentos exigidos para quem possua tal certificado de cadastro. Reforçou sua ideia no fato de que a outra licitante, também detentora do mesmo certificado de cadastro, apresentou todas as certidões fiscais e trabalhistas junto com o cadastro.

Em interpretação rara, a recorrente afirma que “somente” a apresentação do Certificado de Fornecedor do Estado e seu anexo, emitidos pela CELIC-RS, como procedeu META, não dispensaria a apresentação do cadastro junto ao CNPJ, bem como das certidões negativas avulsas do FGTS, INSS, das Secretarias da Fazenda Municipal, Estadual, Federal e dos débitos trabalhistas (CNDT).

Inicialmente, deve-se destacar que, em todas as licitações promovidas pela PGJ/MPRS, os editais estabelecem rol de documentação distinto para empresas cadastradas e para as não-cadastradas junto à Central de Licitações do Estado do Rio Grande do Sul.

Tal distinção decorre de permissivo legal, que prevê a possibilidade de dispensar a entrega de documentação completa àqueles que possuem o cadastro. O ato de cadastro garante agilidade nos atos



procedimentais da licitação, além de conferir segurança na verificação da autenticidade de documentos.

A Comissão Permanente de Licitações manifestou-se na sessão sobre esse tópico, valendo a pena reproduzir o que foi dito:

*Embora não conste expressamente a dispensa de documentação para os licitantes cadastrados na CELIC, a existência de outro rol de documentos específico para os cadastrados delineia a desnecessidade da apresentação do rol completo de documentos. **Não teria sentido duas listas de documentos no mesmo edital sem uma razão definida.** A lei de licitações é clara ao permitir que haja cadastros que dispensem, de alguns documentos, os licitantes registrados. Ao se cadastrar na CELIC, os documentos de habilitação jurídica são apresentados e conferidos, não tendo razão para repeti-los em licitação. Ademais, **não há, no subitem 4.2, menção a que o licitante cadastrado deveria “também” ou “adicionalmente” ou “complementarmente” trazer os documentos listados, haja vista que são praticamente os mesmos exigidos no subitem 4.1 do edital.** Diante disso, a não apresentação dos documentos de habilitação jurídica por parte de licitante cadastrada na CELIC/RS não induz inabilitação se todas as exigências do edital para as cadastradas foram cumpridas, como o foram no caso em tela. Impugnação indeferida.*

O mesmo raciocínio vale para a habilitação fiscal e trabalhista.

Portanto, improcedem as alegações neste ponto.

II – Inabilitação da licitante DBSERVER ASSESSORIA EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA.

A recorrente deduz o pedido de inabilitação da recorrida DBSERVER com base em eventual ofensa ao subitem 4.1.2.2, Grupo 3, do Edital, pois não estaria comprovado o dimensionamento mínimo (trezentos Pontos de Função para o Grupo “ciclo de desenvolvimento ágil”) específico para a combinação de tecnologias (Plataformas e bancos de dados relacionais), em nenhum dos sete atestados apresentados.

A recorrente afirma que, embora haja dois atestados apresentados pela recorrida que dizem respeito de forma específica às combinações de tecnologias previstas no edital, estes somam insuficientes 232 (duzentos e trinta e dois) Pontos de Função.

Como já foi dito acima, em nenhum dispositivo do edital é exigido que os 300 pontos de função sejam dedicados especificamente à combinação das tecnologias de plataforma e banco de dados relacional.



Repete-se para dissipar quaisquer dúvidas: para se exigir tal especificidade no dimensionamento, o instrumento convocatório deveria ser explícito (deveria estar escrito), objetivando-a como critério a ser observado. Como se sabe, todo critério de classificação e julgamento deve ser objetivo.

A despeito de três atestados da recorrida DBSERVER terem sido desconsiderados por não atenderem ao estabelecido no instrumento convocatório, outros quatro foram considerados. Dentre estes, sobram, à saciedade, pontos de função.

Assim, neste aspecto, total é a improcedência do pedido.

III – habilitação da recorrente JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA.

A recorrente suplica também pela reforma da decisão que a inabilitou, pois, sob sua peculiar ótica, cumpriu todos os dispositivos do edital que ela julga serem importantes para o cumprimento da qualificação técnica na fase de habilitação.

Porém, equivoca-se rotundamente, pois, de uma maneira quase pueril, tomou o poder discricionário da Administração para si, criando regras que não existem para desmerecer seus adversários e desrespeitando as que efetivamente foram escolhidas para classificar e julgar as licitantes.

Vale reproduzir trecho das contrarrazões da recorrida DBSERVER, que resume o comportamento da recorrente neste apelo:

“Em seus argumentos, a empresa JOIN busca trazer para a discussão questões que não dizem respeito às exigências do edital, tentando colocar as suas próprias interpretações à frente dos critérios objetivos estabelecidos no edital como exigíveis para a comprovação da capacidade técnica, buscando com isto tirar vantagem em seu próprio benefício, em detrimento ao interesse público e à manutenção das regras estipuladas no edital do certame.

(...)

Esta abordagem dicotômica se mostra de maneira clara quando sugere que a CPL proceda com excesso de formalismo na análise da documentação apresentada pelas empresas META e DBSERVER, e com total flexibilidade na análise de sua documentação. A JOIN traz à tona a sua interpretação de que itens não contemplados em seus atestados seriam “desnecessários”, “sem interferência técnica”, ou ainda, induzindo a interpretação de que o edital não exige tais requisitos, como se estas interpretações fossem possíveis nesta etapa.

Discussões acerca da pertinência ou não das exigências do edital, já não são mais possíveis neste momento, haja vista ultrapassada a fase de impugnação do edital”.



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

Depois dessa introdução, passa-se à análise dos fundamentos trazidos pela recorrente.

O principal fundamento é de que o atestado apresentado pela suplicante, emitido pelo IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional –, atende a todo subitem 4.1.2.2 do ato convocatório, sendo imperiosa a sua habilitação no certame.

Afirma que a melhor interpretação do caput do subitem 4.1.2.2 não exige um atestado para cada um de seus grupos (*Sistemas Mobile – G1 –; Sistema Plataforma Java – G2 –; Ciclo de Desenvolvimento Ágil – G3*), sendo possível que um solitário atestado atenda a todo dispositivo em debate.

Em que pese a interpretação divirja levemente da literalidade do dispositivo, existe a possibilidade de interpretar-se conforme propugna a recorrente, mormente se amparado no princípio da ampliação da competitividade.

Talvez aqui resida o único fundamento procedente do recorrente.

Diante disso, o irresignado concentrou todos os esforços em provar que o atestado do IPHAN atende a todo subitem 4.1.2.2 do edital, em relação a todos os seus grupos, tecnologias e dimensionamentos, bem como todas as alíneas do 4.1.2.2.5 do instrumento convocatório.

Pois bem.

O julgamento da qualificação técnica para a habilitação ou não das licitantes é objetivo, e não relativo; as exigências foram perfeitamente compreendidas pelas demais licitantes. Ademais, é do interesse da Administração a busca pela maior vantajosidade, que, por sua vez, é facilitada pela ampliação da competitividade no certame, com a participação (e possibilidade de ofertar melhores serviços e preços) do maior número de empresas possível.

Não haveria razão, portanto, para excluir, na fase de habilitação, um potencial prestador do serviço que se almeja contratar, exceto caso esta condição seja mandatória face aos dispositivos contidos no ato convocatório.

Contudo, nenhum dos atestados apresentados pela recorrente atende a todos os requisitos do edital.



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

Vale referir que o atestado emitido pelo BADESUL não atendeu aos subitens 4.1.2.1; 4.1.2.2.5. alíneas a/e/h/o do edital. O documento emitido pelo SESI não atendeu aos subitens 4.1.2.1; 4.1.2.2.5. alíneas a/e/h/o do edital. Bem assim, o atestado emitido pela Universidade São Carlos não atendeu ao 4.1.2.1; 4.1.2.2.5. alíneas a/d/e/h/k/o/p; 4.1.2.2.1 do edital.

Com relação ao propalado atestado emitido pelo IPHAN, de forma inquestionável, este não atende ao subitem 4.1.2.2.5, alínea “o”, do edital.

O texto do subitem 4.1.2.2.5 arrola informações mínimas necessárias para os atestados de qualificação técnica, bem como sugere que estes sejam apresentados, preferencialmente, conforme o modelo constante do Anexo XI do Edital (fls. 312). Significa dizer que há um modelo para facilitar a comprovação da qualificação técnica, mas que, na eventualidade de não ser utilizado o modelo, deverá o atestado elaborado sob outra forma informar o conteúdo mínimo previsto no ato convocatório.

Entre essas informações mínimas, está o número de profissionais envolvidos, que não é mencionado no atestado. A própria recorrente afirma que não consta do atestado a informação. Segundo ela, a informação “não tem interferência técnica”, sendo a mesma “desnecessária”.

Independente da motivação técnica para a informação ter sido arrolada, ela tornou-se exigível com a publicação do edital e não foi questionada no prazo legal de impugnação. Não pode agora ser desconsiderada ou minimizada.

Ao afirmar que “não tem interferência técnica”, a empresa interfere tecnicamente, salvo melhor juízo, na discricionariedade administrativa, visto que não é de sua competência, e, sim, da área técnica responsável por elaborar o caderno de especificações da licitação, conceituar o que tem ou não interferência técnica para fins de habilitação.

Outra afirmação da recorrente é a de que a informação poderia ser suprida por diligência. Mais um equívoco.

A lei de licitações, no mesmo dispositivo que permite a realização de diligências, veda que sejam, por ocasião delas, documento ou informação que deveriam constar originariamente dos envelopes de proposta ou de habilitação.

Ainda sobre o atestado do IPHAN, a subcomissão técnica, quando de sua análise sobre os documentos e diante das manifestações das licitantes em sessão, entendeu que o mencionado atestado, além da



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

alínea “o” (número de profissionais), também estava devendo a informação sobre a descrição dos artefatos por etapa, citada na alínea “e” do subitem 4.1.2.2.5 e nos subitens 4.1.2.1 e 4.1.2.1.1 do instrumento convocatório. Tanto é que a desconsideração do atestado em sessão levou em conta o subitem 4.1.2.1.

A questão foi atacada pela recorrente em sua peça, afirmando que os artefatos estão descritos, mas não por etapas, pois tal tipo de informação não tem interferência técnica, sendo desnecessária.

A Comissão Permanente de Licitações, embora seja um atributo eminentemente técnico da licitação, discorda dessa afirmação de desnecessidade ou desimportância, haja vista que é uma exigência presente em três dispositivos diferentes.

Todavia, tendo mencionado os artefatos, estando eles ou não descritos por etapas, o fato principal é que o atestado objetivamente não informa o número de profissionais envolvidos.

Critério objetivo descumprido, o atestado não atende ao edital e deve ser desconsiderado.

A inafastável conclusão é de que nenhum dos atestados apresentados por JOIN possui as informações mínimas necessárias.

Não havendo nenhum atestado que atenda ao edital, a única decisão possível é a da inabilitação da recorrente.

Desta maneira, totalmente improcedentes as razões de recurso administrativo apresentadas por JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA.

3. Ante o exposto, a Comissão Permanente de Licitações opina:

a) pelo CONHECIMENTO do recurso administrativo interposto por JOIN TECNOLOGIA DA INFORMÁTICA LTDA., e, no mérito, pelo seu total DESPROVIMENTO;

b) pela MANUTENÇÃO das decisões adotadas em sessão, as quais inabilitou a empresa JOIN TECNOLOGIA DA



Ministério Público

Estado do Rio Grande do Sul

Procuradoria-Geral de Justiça

Unidade de Licitações

INFORMÁTICA LTDA., por não atendimento às condições habilitatórias de qualificação técnica (item 4.1.2 do Edital) e habilitou as demais licitantes, por terem atendido a todos os requisitos editalícios.

Era o que havia a informar.

Porto Alegre, 20 de janeiro de 2017.

Luciano Fernandes Teixeira,
Presidente da Comissão Permanente de Licitações.

Paulo Pandolfo,
Membro da Comissão.

Mariano Westphalen Lorenzon,
Membro de Comissão.