

## JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

### PREGÃO ELETRÔNICO N° 013/2017

**Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS NAS DEPENDÊNCIAS DO SEBRAE/RS PARA DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DE SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO.**

Recorrente: DNA INFORMÁTICA LTDA.

### ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

#### DOS FATOS

##### Brevíssimo Histórico

Trata-se da análise de **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela recorrente **DNA INFORMÁTICA LTDA.** contra a decisão que inabilitou a sua empresa e evidencia através do edital e ensinamentos doutrinários a necessidade da realização de diligência pela entidade promotora da licitação, a fim de eximir dúvidas sobre a contratação

#### ANÁLISE DE MÉRITO

##### Alegação da Recorrente DNA INFORMÁTICA LTDA.:

1. Alega que o atestado emitido pela Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul atende as exigências do edital, em pese a análise realizada pela Comissão, sua empresa apenas não citou a versão da plataforma Microsoft.Net, no que diz respeito as horas, apesar de ausente no atestado essa informação, caberia a análise do contrato ou uma diligência ao órgão emissor;
2. Alega que os atestados emitidos pela Ministério Público de Santa Catarina atendem as exigências do edital, em pese a análise realizada pela Comissão, sua empresa apenas não citou a versão da plataforma Microsoft.Net, no que diz respeito as horas, apesar de ausente no atestado essa informação, caberia a análise do contrato ou uma diligência ao órgão emissor;
3. Alega que o atestado emitido pelo SENAC de Santa Catarina atende as exigências do edital, em pese a análise realizada pela Comissão, sua empresa apenas não citou a versão da plataforma Microsoft.Net, no que diz respeito as horas, apesar de ausente no atestado essa informação, caberia a análise do contrato ou uma diligência ao órgão emissor;
4. Alega, ainda, sobre o fornecimento de transporte para os empregados da recorrente.

##### Análise das Alegações

Destacamos que o certame em questão está vinculado ao Regulamento de Licitações e de Contratos do Sistema SEBRAE e ao Edital de Licitação Pregão Eletrônico N° 013/2017. A

ESPECIALISTAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS

0800 570 0800 | SEBRAE-RS.COM.BR |

Entidade se assim entender, poderá também utilizar supletivamente da legislação aplicada à matéria, assim como poderá acolher à doutrina e jurisprudências aplicáveis ao caso concreto. Como todo ato administrativo, a licitação é um procedimento formal. A formalização obrigatória eleva a licitação ao patamar de processo administrativo.

A doutrina posiciona nas lições de Hely Lopes Meirelles sobre vinculação ao instrumento convocatório:

*A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. [...]. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus temos tanto os licitantes como a Administração que o expediu. Assim, estabelecidas as regras do certame, tornam-se inalteráveis para aquela licitação, durante todo o procedimento. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 274-275)*

A Comissão de licitação do SEBRAE/RS, no caso concreto, em seu instrumento convocatório menciona a faculdade de diligência pela comissão de licitação, utilizando desse poder administrativo para investigar as questões não tão claras apresentadas pelos licitantes.

Ainda, sobre o instrumento convocatório o artigo 25.3 trata sobre a vedação da inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta.:

*25.3 É facultado à pregoeira, Equipe de Apoio, membro de comissão ou subcomissão estabelecida ou mesmo à Autoridade Superior, em qualquer fase da licitação, promover diligências destinadas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta. Poderá, ainda, solicitar esclarecimentos adicionais que serão satisfeitos no prazo de até 02 (dois) dias úteis sendo que a confirmação do recebimento do pedido é de exclusiva responsabilidade da proponente. Em casos de documentações de habilitação em cópia simples, caberá também diligência, não sendo motivo para desclassificação no certame.*

Nesta seara, lembramos algumas jurisprudências do TCU que tratam sobre “diligência”:

*Jurisprudência de Informativo de Licitações e Contratos nº 252, Sessões: 21 e 22 de julho de 2015:*

*2. É irregular a inabilitação de licitante em razão de ausência de informação exigida pelo edital, quando a documentação entregue contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante e a Administração não realizar a diligência prevista no art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, por representar formalismo exacerbado, com prejuízo à competitividade do certame.*

*Representação de licitante (escritório de advocacia) apontara suposta irregularidade em concorrência promovida pela Celg Distribuição S.A. para contratação de serviços advocatícios.*

Alegara o escritório representante que teria sido indevidamente inabilitado no certame em função de eventual insuficiência de sua infraestrutura física, mesmo após ter comprovado, em sede de recurso administrativo, possuir a infraestrutura mínima exigida no edital. Em sede de oitiva, a Celg informou que o licitante não atendera ao edital, uma vez que “fez juntar ‘Declaração de Disponibilidade Técnica’ (...) de forma genérica, deixando de mencionar a existência de linhas telefônicas”. Complementou que “tal ocorrência denota falta de atenção, sem contar ainda o fato de os demais licitantes terem atendido tal item, conforme a regra do edital”. Ao rejeitar as justificativas da Celg, o relator destacou que “a ‘Declaração de Disponibilidade Técnica’ apresentada pelo licitante, conquanto não tenha declarado explicitamente possuir uma linha telefônica, continha, em seu rodapé, o endereço completo e o número de telefone de sua sede, suprindo, de forma indireta, a exigência”. Acrescentou o relator que, “se mesmo assim, ainda pairassem dúvidas sobre o fato, a CELG poderia ter requerido esclarecimentos complementares, como previsto no art. 43 da Lei 8.666/1993”. Nesse sentido, concluiu que “a decisão de excluir o representante pela ausência de informação que constava implicitamente em sua documentação revela-se como formalismo exagerado por parte dos responsáveis pela análise do certame, com prejuízo à sua competitividade”. O Tribunal, alinhado ao voto da relatoria, considerou procedente a Representação, fixando prazo para que a Celg adotasse “as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, no sentido de desconstituir o ato de inabilitação do escritório”. Acórdão 1795/2015-Plenário, TC 010.975/2015-2, relator Ministro José Múcio Monteiro, 22.7.2015.

Ademais:

É irregular a desclassificação de empresa licitante por omissão de informação de pouca relevância sem que tenha sido feita a diligência facultada pelo § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 3615/2013 – Plenário).

Ao constatar incertezas sobre o cumprimento de disposições legais ou editalícias, especialmente dúvidas que envolvam critérios e atestados que objetivam comprovar a habilitação das empresas em disputa, o responsável pela condução do certame deve promover diligências para aclarar os fatos e confirmar o conteúdo dos documentos que servirão de base para a tomada de decisão da Administração (art. 43, § 3º, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 3418/2014 – Plenário). 

Ademais, insurge providencial destacar os ensinamentos do doutrinador Marçal Justen Filho, in verbis:

É fundamental, ademais, diferenciar as exigências cujo cumprimento é absolutamente obrigatório daquelas que refletem uma mera “solicitação” (por assim dizer) da Administração. Essa distinção não é irrelevante, muito pelo contrário. Ou seja, há certas determinações sobre a formulação das propostas que facilitam o trabalho da Comissão, mas cuja infração não se traduz em prejuízo aos interesses colocados sob tutela do Estado. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. JUSTEN FILHO, Marçal. 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 547) (Grifo nosso).

Logo, não existe a possibilidade no edital de licitações de inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente na proposta, ressalvada a hipótese admitida pela jurisprudência de realização de diligência quando a documentação apresentada contiver de maneira implícita o elemento supostamente faltante.

Portanto, podemos observar, pelo acordão 1795/2015, a existência do elemento faltante no rodapé (número de telefone), suprindo, de forma indireta, a exigência do edital. O caso em tela é diferente, a empresa recorrente não apresentou nenhum elemento, prova ou fato que possibilitasse a Comissão de licitação técnica a diligenciar a questão das horas. Ressaltamos, ainda, a exigência do edital, apenas, de informações essências para o cumprimento mínimo das obrigações contratuais.

O SEBRAE/RS realiza diligência em seus processos licitatórios, se restringindo aos dados informados nos documentos apresentados pelos licitantes, sendo diligenciado apenas quando surgem dúvidas. No caso concreto, se o atestado menciona a realização do trabalho no sistema x, sem versão, diligenciamos a versão, se o atestado nada menciona sobre sistema ou se não há no atestado nada que possibilite a informação exigida no edital, não temos o que diligenciar.

Por fim, existem alguns tipos de erros reconhecidos pelas jurisprudências em procedimento licitatório que podem ser sanados ou não pela Administração. Neste caso, o erro apresentado pela recorrente trata-se de Erro substancial, vejamos o conceito: quando torna incompleto o conteúdo do documento e, consequentemente, impede que a Administração conclua pela suficiência dos elementos exigidos; o julgador ficará impedido de afirmar que o documento atendeu ao edital ou apresentou as informações necessárias.

Ou seja, não se trata de um simples lapso material ou formal, mas de “erro substancial”, ou seja, aquele que interessa à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração ou a alguma das qualidades a ele essenciais (Código Civil, art. 139, I). A falta de informação indispensável ao documento configura erro grave, substancial, que torna o mesmo insuscetível de aproveitamento; trata-se de um documento defeituoso; incompleto; não produzindo os efeitos jurídicos desejados. O erro substancial provoca o efeito mais indesejado ao licitante: a inabilitação ou desclassificação. É incabível para situações em que houver um erro substancial, tratá-lo como erro formal ou material.

Não cabe diligência a erro substancial, pois a Administração tem o dever de cumprir os princípios básicos do Direito Administrativo, tais como da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da segurança jurídica, entre outros.

### 1. Sobre a alegação do atestado da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul atender as exigências do edital.

Ao analisarmos as alegações do recorrente percebemos que houve um equívoco por parte da Comissão técnica, responsável pela análise dos atestados, não diligenciando questões mencionadas no atestado. A partir do recurso realizamos diligência por e-mail a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul sobre a versão do sistema da Plataforma.Net linguagensC# informado no atestado. O órgão emissor do atestado, confirmou se tratar de framework 3.5 ou superior, atendendo assim ao exigido no edital.

Também verificamos que a recorrente atende de forma satisfatória os serviços técnicos mencionados no atestado e concordamos com o recorrente que a multa mencionada no atestado se tratava de uma situação excepcional e pontual ocorrida na contratação, atendendo ao edital.

Entretanto, o Edital, no item 5.a.3.5 do anexo I exige, através de atestado, que exista a "confirmação da prestação das horas de desenvolvimento e manutenção com evidente prestação de serviços utilizando as plataformas abaixo (devem estar descritas no atestado)". Apesar da empresa recorrente ressaltar a obrigação da Comissão de licitação em fazer diligência, o atestado nada menciona sobre as horas executadas exigidas no edital ou dados que levassem a Comissão técnica a diligenciar.

A Comissão de licitação não pode fazer suposições para atestados que claramente, mesmo com a exigência de descrição posta no edital, não apresentam os itens técnicos exigidos.

Nesta linha lógica, nenhuma empresa precisaria descrever suas atividades em atestado, pois ficaria sempre a cargo da Comissão de licitação a análise exploratória em todas indicações para comprovar atividades da licitante, no caso concreto, atribuir a Comissão de licitação a responsabilidade de cálculos e suposições de execução de horas efetivamente realizadas com base em informações não descritas no atestado.

O atestado fornecido pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul não consta referência do número de contrato. Portanto, não há como supor ou inferir, declarado, formalizado ou indicado na documentação, o volume de horas exigido no edital para comprovação técnica. Não há a possibilidade de inclusão de informações que não estão no atestado.

Ademais, a Presidente da Comissão de licitação solicitou ao recorrente o envio, por e-mail, apenas dos contratos que estivessem citados nos diversos atestados encaminhados nos documentos de habilitação.

Sendo assim, não restam dúvidas, o atendimento parcial, considerando válidas as plataformas técnicas apresentadas, mas inválida a comprovação de horas técnicas.

## 2. Sobre a alegação do atestado do Ministério Público de Santa Catarina atender as exigências do edital.

O atestado do Ministério Público de Santa Catarina emitido em 19 de agosto de 2015, não foi considerado pois não cumpre o requisito de período mínimo de 12 meses de vigência contratual.

Quanto ao atestado emitido em 07 de março de 2014, repetindo as razões já expostas, a Comissão de licitação não pode fazer suposições para atestados que claramente, mesmo com a exigência de descrição posta no edital, não apresentam os itens técnicos exigidos. Pelo contrário, o Ministério Público de Santa Catarina atesta que houve “Prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas (análise e programação), utilizando Bancos de Dados relacionais SGBD Oracle. Também atesta que houve prestação de serviços utilizando “Ferramentas de apoio ao desenvolvimento utilizada nos dois projetos: Atualiza CMS – VB e ASP .NET Framework 4.5, com Visual Studio versão 2010” (grifos meus). Ora, o edital foi claro quanto à exigência de Banco de dados Microsoft SQL Server, outro fabricante, com características singulares e que exigem conhecimentos técnicos específicos para a correta execução dos serviços, em destaque as instruções SQL e tipos de dados de cada plataforma. Por exemplo, Oracle não usa o tipo “Bit”, enquanto SQL Server utiliza. Haveria uma dezena de outros exemplos técnicos capazes de demonstrar a diferença entre os bancos de dados e que seriam contra o interesse do SEBRAE/RS para produtividade e qualidade de desenvolvimento.

Durante a revisão, verificou-se que o edital também foi claro quanto à exigência de experiência em linguagem de programação C# e não VB (Visual Basic). É vasta a documentação descrevendo as diferenças de palavras reservadas, sintaxe e semântica das linguagens referidas (vide [https://msdn.microsoft.com/pt-br/library/522xhsa3\(v=vs.90\).aspx](https://msdn.microsoft.com/pt-br/library/522xhsa3(v=vs.90).aspx)). A licitante, como demonstrado, atestou outras tecnologias.

Portanto, os atestados do Ministério Público de Santa Catarina são inválidos para fins de comprovação neste edital.

## 3. Sobre a alegação do atestado do SENAC de Santa Catarina atender as exigências do edital.

A partir do recurso realizamos diligência por e-mail à Administração Regional do SENAC em Santa Catarina, sobre a versão do sistema da Plataforma.Net informado no atestado. O órgão emissor do atestado, confirmou se tratar de framework 3.5 ou superior, bem como utilização de SQL Server 2008 ou superior na linguagem C#, atendendo assim ao exigido no edital.

Com relação ao volume de horas, o atestado do SENAC não discrimina o volume de horas para desenvolvimento de software. O atestado descreve inúmeras atividades que não condizem com o objeto do edital, por exemplo, serviços de comunicação digital, serviços de treinamento a usuários finais, serviço de Service Desk, serviços de usabilidade. A Comissão de licitação não tem a responsabilidade de cálculos e suposições de execução de horas efetivamente realizadas com base em informações não descritas no atestado. O número do contrato também não constava para averiguação no atestado. Sendo assim, não restam dúvidas, o atendimento parcial, considerando válidas as plataformas técnicas apresentadas, mas inválida a comprovação de horas técnicas.

#### 4. Sobre a alegação de inexistência de valor de fornecimento de transporte para os empregados da recorrente.

Com base nas argumentações do recorrente, concordamos com as alegações expostas. Não teria sentido a inclusão deste valor na planilha de custos, tendo em vista, esse custo ser absorvido de forma integral pelo funcionário da empresa recorrente, considerando seu salário.

#### ANÁLISE DOS PEDIDOS

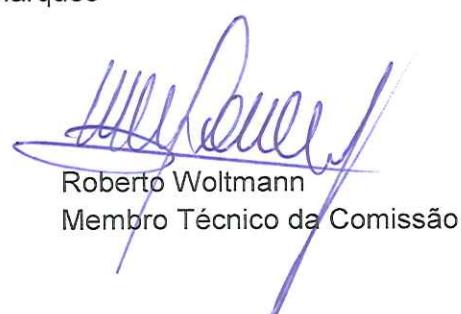
Diante do exposto, mantendo a licitude, não fugindo ao Instrumento Convocatório e pelas razões expostas no presente instrumento, a Comissão de Licitação recomenda à Autoridade Superior **DEFERIR PARCIALMENTE** o recurso apresentado pela Recorrente **DNA INFORMÁTICA LTDA.**, indeferindo o pedido sobre as quantidades de horas mínimas e deferindo a comprovação da Plataforma operacional e a inexistência do fornecimento de transporte na planilha de custos. Permanecendo inabilitada.

Assim, encaminho os presentes autos à Autoridade Superior para que decida acerca do recurso interposto, em obediência ao disposto no Art. 23 do Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema Sebrae.

Porto Alegre, 21 de julho de 2017.

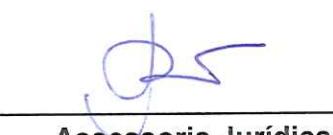


Vanessa da Costa Marques  
Presidente

  
Renata Brito Thiesen Camara  
Membro da Comissão  
Roberto Woltmann  
Membro Técnico da Comissão

#### ASSESSORIA JURÍDICA - ASJUR

Analisamos os termos arrolados no julgamento do presente recurso e entendemos que a Comissão de Licitação avaliou todas as razões recursais apresentadas, estando em conformidade com regras editalícias.

  
Assessoria Jurídica

Assessoria Jurídica SEBRAE/RS  
Aline de Oliveira Severo  
OAB/RS 61.269

ESPECIALISTAS EM PEQUENOS NEGÓCIOS

0800 570 0800 | SEBRAE-RS.COM.BR | 

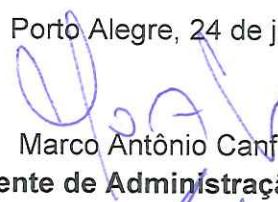
  
SEBRAE

## DECISÃO DE RECURSO

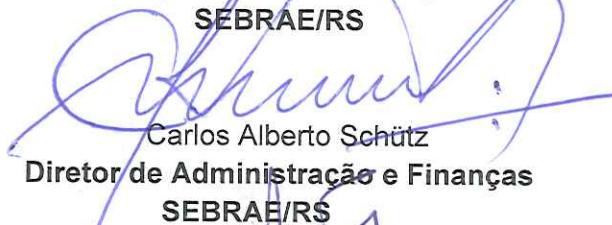
Relativamente à análise exarada pela Comissão de Licitação, recebemos o Recurso interposto pela empresa DNA Informática Ltda., apresentado de forma tempestiva, para **DEFERIR PARCIALMENTE** o recurso interposto, conforme alegações da Comissão de licitação, permanecendo com a Inabilitação da empresa **DNA INFORMÁTICA LTDA.** do certame Pregão 013/2017.

Registre-se, dê-se ciência aos interessados, junte-se aos autos e cumpra-se.

Porto Alegre, 24 de julho de 2017.

  
Marco Antônio Canild Grendene  
Gerente de Administração e Suprimentos

SEBRAE/RS

  
Carlos Alberto Schütz  
Diretor de Administração e Finanças

SEBRAE/RS

  
Derly Cunha Fialho  
Diretor Superintendente

SEBRAE/RS