

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO



TERMO: Decisório

FEITO: Recurso Administrativo

REFERÊNCIA: Edital de Tomada de Preços n.º 003/2021-CMP

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE CONTABILIDADE, LICITAÇÃO, PATRIMÔNIO, ALMOXARIFADO, FOLHA DE PAGAMENTO E PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BEM COMO, GESTÃO DA TRANSFORMAÇÃO E ARMAZENAMENTO WEB DO ACERVO DOCUMENTAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE PORANGA-CE.

PROCESSO: 0420.01/2021

RECORRENTE: L. M PAIVA

RECORRIDA: Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Poranga-Ce.

I – DAS PRELIMINARES

Cuida-se da análise e julgamento das Razões do Recurso Administrativo Impetrado pela licitante L. M PAIVA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º 35.824.900/0001-38 e das Contrarrazões apresentadas pela licitante ASP AUTOMACAO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 02.288.268/0001-04, relacionado com o resultado do julgamento da fase de habilitação da Tomada de Preços 003/2021-CMP.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Tempestivos, regulares e devidamente preenchidos os demais requisitos de processabilidade, conhece-se do Recurso Administrativo interposto contra o julgamento dos documentos de habilitação que, encontra-se previsto expressamente no artigo 109, inciso I, letra "a" da Lei Federal n.º 8.666/93, conforme descrevemos.

"Art. 109. Dos atos da Administração decorrente da aplicação desta Lei cabem:

I – recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de;

a) habilitação ou inabilitação da licitante;

L

Fulco

Desse modo, observamos que a recorrente protocolizou sua petição no dia 14/05/2021, restando tempestiva, considerando a divulgação do resultado da análise e julgamento dos documentos de habilitação na sessão pública ocorrida em 12/05/2021, onde se fizeram presentes todos os representantes das licitantes participantes do referido processo.

Cumpridas as formalidades legais, registra-se que as demais licitantes participantes do certame, foram cientificadas da existência e trâmite do respectivo Recurso Administrativo interposto, no dia do recebimento do mesmo pelo Presidente da CPL, qual seja, dia 14.05.2021.

A empresa ASP AUTOMACAO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA, CNPJ nº 02.288.268/0001-04, protocolizou suas contrarrazões no dia 17/05/2021 e a empresa GSM CENTER LTDA, CNPJ nº 08.027.003/0001-20, não protocolizou contrarrazões até o final do prazo estabelecido.

III – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Nas razões, acostadas aos autos do processo, requer a procedência do petitório recursal e, conseqüentemente, a habilitação para prosseguir no certame. Aventa, para tanto, os seguintes argumentos:

Que de acordo com a PORTARIA MEC Nº 413, de 11 de maio de 2016, que aprova, em extrato, o Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, que abrange diversos EIXOS TECNOLÓGICOS, sendo o eixo de INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO colocada em análise neste ato.

"O eixo tecnológico de INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO compreende tecnologias relacionadas à infraestrutura e aos processos de comunicação e processamento de dados e informações. Abrange concepção, desenvolvimento, implantação, operação, avaliação e manutenção de sistemas e tecnologias relacionadas à informática e às telecomunicações"

Fornece link para acesso ao mencionado **Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia** junto ao Portal do MEC, segundo o qual divide o eixo de Tecnologia e Comunicação em 14 (quatorze) cursos superiores, quais sejam: 1) Tecnologia em Agrocomputação; 2) Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas; 3) Tecnologia em Banco de Dados; 4) Tecnologia em Defesa Cibernética; 5) Tecnologia em Defesa Cibernética; 6) Tecnologia em Gestão de Telecomunicações; 7) Tecnologia em Jogos Digitais; 8) Tecnologia em Redes de Computadores; 9) Tecnologia em Redes de Telecomunicações; 10) Tecnologia em Segurança da Informação; 11)



[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

Tecnologia em Sistemas de Telecomunicações; 12) Tecnologia em Sistemas Embarcados; 13) Tecnologia em Sistemas para Internet; e 14) Tecnologia em Telemática.

Alega que o item **6.1.4.C** do edital não é integralmente objetivo no que se refere à formação do profissional quando se pede "**Profissional de Nível Superior em [...] e/ou Tecnologia da Informação**", tornando os profissionais diplomados nos cursos correlacionados da TABELA DE CONVERGÊNCIA OU CONFORMIDADE (Pág. 159-180), habilitados a condição de participação e permanência no certame em questão. Para tanto apresenta prints de partes das referidas tabelas relacionadas aos cursos de "Redes de Computadores" e "Análise e Desenvolvimento de Sistemas", contidos nas páginas 159 e 177 do já mencionado Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia – CNCST.



Afirma ainda, que o Profissional de nível superior em Redes de Computadores pode atuar em atividades semelhantes às do Profissional de nível superior em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, visto que de acordo com o CNCST, seus campos de atuação são idênticos, além de apresentarem semelhanças nas possibilidades de prosseguimento de estudos em Pós-Graduação. Apoiar suas afirmações com prints das páginas 52 e 57 do CNCST.

Por fim, informa que a empresa GSM CENTER foi declarada habilitada, apresentando como responsável técnico um Profissional de Nível superior em Web Design, possivelmente fundamentada na tabela de convergência, da Portaria MEC nº 413, de 11 de maio de 2016, já citada, incluindo as empresas GSM CENTER e L.M PAIVA no mesmo grupo convergente, ao apresentarem suas respectivas comprovações de nível educacional, inclusive havendo correlação com o curso do profissional requerido no edital.

IV – DAS CONTRARRAZÕES

Chamada a manifestar-se na defesa de seus interesses, nos termos do Artigo 109, § 3º da Lei nº 8.666/93, a empresa ASP AUTOMACAO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA apresenta tempestivamente suas Contrarrazões, onde alega não proceder as razões da RECORRENTE, solicitando ao final, o julgamento IMPROCEDENTE do recurso apresentado pela empresa L. M PAIVA, mantendo-se a decisão da Comissão de Licitação na Tomada de Preços em epígrafe.

Primeiramente, salienta a licitante ASP - AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA que é uma empresa séria e, em obediência

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

ao **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**, agiu e preparou sua proposta e documentação totalmente de acordo com o edital, as quais foram prontamente aceitas pela Administração.

Insinua que a Recorrente, ao contrário, não teve o mesmo zelo, pois sabedora de não ter em seu quadro técnico permanente o profissional exigido na alínea "c" do item 6.1.4. do edital, busca, forçosamente, burlar a regra editalícia tentando indevidamente atribuir ao profissional de redes de computadores a mesma expertise de um Analista de Sistemas.

Afirma ser necessário conhecer melhor sobre a formação e atuação dos profissionais referidos no recurso. Informa que O ANALISTA DE SISTEMAS atua na área de Tecnologia da Informação (TI) DESENVOLVENDO soluções específicas em sistemas informatizados para empresas. Ele analisa, documenta, projeta, implementa, testa e gerencia os sistemas de informações necessários para os negócios de seus clientes ou empregadores.

Sustenta que o trabalho do Analista de Sistemas envolve o estudo de hardware (componentes físicos do computador), do software (sistemas de processamentos de dados do computador) e da utilização pelo usuário final. Segundo a Contrarrazoante, este profissional realiza um intenso processo de planejamento e possíveis caminhos para um projeto, dividido em concepção, elaboração e implementação, sendo a administração dos dados produzidos por estes sistemas de sua responsabilidade.

Alega que a principal frente de atividade do Analista de Sistemas é a análise para aprimoramento do uso dos computadores. O objetivo é sempre observar melhorias que podem ser feitas em softwares visando otimização na experiência de uso do cliente ou usuário.

Defende a Contrarrazoante que o curso de Análise de Sistema tem como objetivo preparar o profissional para: 1) Analisar e testar programas de computadores a fim de identificar pontos que demandam melhorias; 2) Consultar usuários e obter dados relevantes para comandar processos de melhorias nos sistemas; 3) Criar fluxogramas e diagramas para descrever o processo operacional dos sistemas; 4) Coordenar a instalação de sistemas em computadores e testá-los junto aos usuários; e 5) Modificar softwares, corrigindo eventuais erros em seus respectivos códigos de programação.

Alega que o profissional de Redes de Computadores é tecnólogo que lida diretamente com a instalação e manutenção das redes de computadores,



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

não se tratando de quem desenvolve ou coordena o processo de implementação de softwares.

Aduz que o curso superior de Tecnologia em Rede de Computadores capacita o profissional para identificar, desenvolver, avaliar e vistoriar soluções para redes de computadores, desde pequeno até grande porte, além de criar estruturas de redes para centros computacionais, dimensionando capacidade e velocidade para conexão de usuários, materiais necessários e orçamento de custos para instalação de redes.



Assevera ainda que a decisão da Comissão de Licitação mostrou-se acertada, uma vez que se fundamenta em um dos princípios basilares da licitação, a vinculação ao instrumento convocatório.

Para corroborar com seu posicionamento, a empresa cita os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, bem como, a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, além da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, nos Acórdãos nº 1705/2003 e 932/2008 Plenário.

Menciona que a alegativa da Recorrente quanto ao item 6.1.4.c não ser integralmente objetivo, este não ser o momento de se questionar o edital, uma vez que a empresa poderia ter impetrado impugnação em tempo oportuno, conforme prega a lei geral de licitações, no entanto, não o fez, decaindo o seu direito de reclamar o edital.

Expõe a doutrina do ilustre Marçal Justen Filho, para quem é necessária a conjugação de dois fatores - ausência de impugnação do edital (atuação omissiva) e participação na licitação (atuação ativa) - para que o licitante fique impedido de arguir perante o Judiciário o vício porventura existente.

Entende a Contrarrazoante que, pela **ação omissiva** de não questionar o edital em tempo oportuno e pela **ação ativa** de participar da licitação sem ressalva, a empresa L. M PAIVA acatou e submeteu-se aos critérios editalícios de julgamento e habilitação.

V – DA ANÁLISE DOS PONTOS QUESTIONADOS

Após reexame baseado nas alegações da Recorrente e da Contrarrazoante, esta Comissão passa à análise de fato.

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

Inicialmente, revendo-se todo o processo licitatório, verificamos que o Edital foi elaborado em observância e de acordo com as necessidades indicadas pela Câmara Municipal de Poranga, sobretudo no que tange a exigência da documentação e as especificações do objeto, não havendo razão para ser contestado nenhum procedimento utilizado, até mesmo porque **o Edital sequer foi impugnado a esse respeito** por nenhuma licitante, antes da fase de habilitação, momento oportuno para isso.

Cumprir registrar, antes de adentrar e rebater os tópicos aventados pela Recorrente, que todo ato administrativo deve atender, entre outros Princípios, o da Legalidade, da Razoabilidade, da Moralidade, da Igualdade e o da Motivação, sendo de relevo consignar que, em sede de licitação, todos os atos da Administração devem sempre almejar o atendimento ao Princípio da Isonomia, da Vinculação ao Instrumento Convocatório e da Legalidade.

O artigo 3º da Lei de Licitações preleciona que tanto a Administração Pública como os interessados ficam obrigados à observância dos termos e condições previstos no Edital.

Referente ao item **6.1.4.c.**, a qualificação técnica tem a finalidade de aferir a aptidão técnica da licitante, conferindo segurança à Administração Pública de que a mesma possui pleno conhecimento técnico e expertise necessária para a execução do contrato, caso se sagre vencedora do certame.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a "Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo".

Não é demais lembrar que a Tomada de Preços nº 003/2021-CMP tem por finalidade contratar empresa que atue no mercado na área de locação de sistemas, e para tanto é necessário que esta empresa disponha de profissional qualificado para o desenvolvimento e aprimoramento desses sistemas conforme as necessidades da contratante. Logo, o que se pretende com a exigência contida no item 6.1.4.c. do edital é assegurar que no decorrer da vigência do contrato, a futura contratada possa oferecer o suporte adequado para o aperfeiçoamento dos sistemas que se pretendem locar.

A licitante L. M PAIVA apresentou como profissional para atendimento da exigência editalícia, um **tecnólogo em Rede de Computadores**, afirmando ser



[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

este profissional capacitado para a criação, manutenção e aprimoramento dos sistemas ora licitados. Afirmou ainda que, este profissional pode atuar em atividades semelhantes às do Profissional de nível superior em Análise e Desenvolvimento de Sistemas.

No entanto, de acordo com o próprio Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia, citado pela Recorrente, há uma enorme diferença no Perfil de cada um desses profissionais, senão vejamos:



Página 52 do Catálogo

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS

Eixo Tecnológico: INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

 2000 horas

Perfil profissional de conclusão

Analisa, projeta, desenvolve, testa, implanta e mantém sistemas computacionais de informação. Avalia, seleciona, especifica e utiliza metodologias, tecnologias e ferramentas da Engenharia de Software, linguagens de programação e bancos de dados. Coordena equipes de produção de softwares. Vistoria, realiza pericia, avalia, emite laudo e parecer técnico em sua área de formação.

Página 58 do Catálogo

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM REDES DE COMPUTADORES

Eixo Tecnológico: INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO

 2000 horas

Perfil profissional de conclusão

Projeta, implanta, gerencia e integra redes de computadores. Identifica necessidades, dimensiona, elabora especificações e avalia soluções para segurança de redes de computadores. Desenvolve e documenta projetos em redes de pequeno, médio e grande portes. Avalia o desempenho da rede e propõe medidas para melhoria da qualidade de serviço. Vistoria, realiza pericia, avalia, emite laudo e parecer técnico em sua área de formação.

Note que o profissional em Rede de Computadores, ao fim do seu curso, diferentemente do Analista em Sistemas, **não se encontra habilitado para realizar a análise, projeto, desenvolvimento, teste, implantação e manutenção de sistemas computacionais**, que é exatamente o que se presente com a presente licitação. Concordamos com a Recorrente de que esses profissionais possuam campos de atuação semelhantes, mas isso não significa dizer que no mesmo campo de atuação possam desenvolver as mesmas funções. Tomando

[Handwritten mark]

[Handwritten signature]

[Handwritten mark]

como exemplo a atuação em órgãos públicos, o Analista de Sistemas poderia atuar no desenvolvimento dos sistemas utilizados pelo órgão, enquanto o Técnico em Rede de Computadores poderia projetar redes para melhoria da qualidade dos serviços, ou seja, estariam no mesmo campo de atuação, porém em funções diferentes, cada uma inerente a sua formação.

Segundo o Catálogo Nacional de Cursos Superiores, definido pelo Ministério da Educação (MEC), o curso de **Tecnologia em Redes de Computadores** deve preparar o profissional para, entre outros itens:



- a) Projetar, implantar, gerenciar e integrar redes de computadores;
- b) Identificar necessidades, dimensionar, elaborar especificações e avaliar soluções para segurança de redes de computadores;
- c) Desenvolver e documentar projetos em redes de pequeno, médio e grande portes;
- d) Avaliar o desempenho da rede e propor medidas para melhoria da qualidade de serviço; e
- e) Vistoriar, realizar perícia, avaliar, emitir laudo e parecer técnico em sua área de formação.

É de uma clareza solar, que a formação no curso acima mencionado não confere ao profissional, expertise para a criação, desenvolvimento e manutenção de sistemas computacionais.

Já foi mencionado aqui pela Contrarrazoante os objetivos do curso de Análise e Desenvolvimento de Sistemas, não restando dúvidas das diferenças existentes entre os dois.

Em relação ao Responsável Técnico indicado pela empresa GSM CENTER, a Recorrente esqueceu de mencionar que a formação de tal profissional é em **Web Designer** e **Web Master**, conforme Certidão apresentada, e não apenas em Web Designer.

Considerando somente a formação em Web Designer, temos que este profissional, além da tradicional atuação em sites de notícias, promocionais, corporativos e de comércio eletrônico, é figura essencial no desenvolvimento de projetos de: a) Aplicativos; b) Newsletters; c) Games; **d) Sistemas**; e) Banco pela Internet; e f) Conteúdo para mídias digitais.

Já o Web Master é um profissional capaz de realizar tarefas tanto de um Web Designer (elaboração do projeto estético e funcional de um web site)

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

X

quanto de um Web Developer (que faz a parte da programação, como sistemas de login, cadastro e área administrativa). Este profissional domina uma lista de tecnologias de programação e desenvolvimento, que vão bem além das fundamentais XHTML, JavaScript e CSS. Podem trabalhar com a criação de sistemas com usabilidade para deficientes físicos e visuais, criar APIs para Facebook e Twitter, além de aplicativos para Iphone e Smartphone.



Percebe-se, portanto, que as qualificações desse profissional (Web Designer e Web Master) vão ao encontro do perfil do Responsável Técnico exigido no edital de licitação, motivo pelo qual a empresa GSM CENTER foi aceita para continuar na disputa.

O cumprimento da exigência do item em comento (6.1.4.c), uma vez previsto no Edital, faz-se obrigatória, porquanto não houve, quanto a sua exigência, qualquer impugnação no prazo legal, como afirmado pela Contrarrazoante.

E não fazendo dentro do prazo legal, conforme especificado, precluso está o seu direito de questionar os critérios adotados pelo edital para mensurar a capacidade técnica dos licitantes.

Não há razoabilidade no fato de questionar a exigência neste momento, após a sua inabilitação, por ter sido constatada que não possui a capacidade técnica exigida.

É inadmissível que a Administração, no curso da licitação, na fase de análise dos documentos de habilitação ou julgamento das propostas, crie uma nova regra ou critério que não estava inicialmente previsto no edital.

Esse tipo de conduta, além de claro confronto com a vinculação ao instrumento convocatório, infringiria frontalmente também o Princípio da Isonomia e Competitividade, na medida em que outras empresas interessadas em participar do certame e que não preenchiam as exigências, deixaram de apresentar propostas e, também, as que participaram se esforçaram para cumprir as exigências e os prazos nela estipulados.

Não há como privilegiar a participação de empresa que sabedora de não preencher os requisitos do edital, apresenta documentos de habilitação para depois tentar se beneficiar por argumentação em recurso, mediante estabelecimento de critérios que não estavam colocados previamente para todos os interessados.

6

Consoante previsão no artigo 41 da Lei de Licitações: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". Tal disposição rechaça qualquer argumentação aventada pela defesa. Não olvidemos que o edital é a lei interna do certame e vincula as partes. Como ensina DIOGENES GASPARINI: "[...] estabelecidas as regras de certa licitação, torna-se elas inalteráveis a partir da publicação do instrumento convocatório e durante todo o procedimento".



Nesse toar é a lição de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO:

"O edital constitui-se no documento fundamental da licitação. Habitualmente se afirma, em observação feliz, que é a sua "lei interna". Com efeito, abaixo da legislação pertinente à matéria, é o edital que estabelece as regras específicas de cada licitação. A Administração fica estritamente vinculada às normas e condições nele estabelecidas, dos quais não pode se afastar (art. 41). Embora não seja exaustivo, pois normas anteriores e superiores o complementam, ainda, que não reproduzidas em seu texto, como bem diz Hely Meirelles, o edital é 'a matriz da licitação e do contrato'; daí não se pode 'exigir ou decidir além ou aquém do edital'".

Vale ressaltar que a análise efetuada na fase de julgamento da habilitação, especialmente quanto à qualificação técnica, observou os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, do julgamento objetivo, da **imparcialidade**, da **legalidade**, da competitividade e da **vinculação ao instrumento convocatório**, em compasso com o entendimento jurisprudencial pátrio.

A propósito, oportuna a transcrição da ementa de julgamento em Recurso Especial nº 172.232/SP), nos seguintes termos:

"Ementa: **ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, II, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.**
2. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, **mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe** (Adilson Dallari).".

A handwritten mark or signature in blue ink.

A handwritten signature in blue ink.

A small handwritten mark or signature in blue ink.

VI- DA DECISÃO

Considerando as cláusulas previstas no Edital e em respeito aos princípios do Vínculo ao Instrumento Convocatório e da Impessoalidade que impõe uma decisão balizada na correta interpretação dos dispositivos da legislação é que resolveu esta Comissão de Licitação, não acatar os argumentos da ora Recorrente.



Assim, conclui-se pela inconsistência da argumentação da empresa L. M PAIVA, não tendo a recorrente logrado êxito em amealhar elementos que conduzissem esta Comissão a alterar a decisão recorrida.

Pelo exposto, infere-se que os argumentos trazidos pela Recorrente, submetidos ao crivo desta Comissão Permanente de Licitação, mostram-se insuficientes para comprovar a necessidade de reforma do julgamento da fase de habilitação, decidindo por conhecer do recurso administrativo interposto pela empresa L. M. PAIVA, para no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo a mesma INABILITADA no certame licitatório em referência.

Poranga-Ce, 02 de Junho de 2021.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO


Genildo Alves de Sousa
Presidente


Antonio Carlos Carreiro de Paula
Membro


Antonio Lucilane Sampaio Pereira Filho
Membro