



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

**DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO**

**Referência: Chamamento Público nº 01/2018**

**Objeto: Seleção de entidades privadas sem fins lucrativos para a prestação de serviços à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/SE relativos à construção de implementação das tecnologias sociais cisternas de placas de 16 mil litros e barreiros de trincheira familiar de acordo com os modelos propostos nas Instruções Operacionais SESAN/MDS nº 02/2017 e nº 010/2017.**

**Processo: 015.000.01107/2018-8**

**Recorrente: Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social - NBDS**

**Recorrida: Comissão Especial de Seleção da SEPLAG.**

**I. RELATÓRIO**

O Edital de Chamamento Público nº 01/2018 foi publicado em Diário Oficial do Estado em 02 de março de 2018, período a partir do qual também ficou disponível no site do Comprasnet.se.gov.br, pelo prazo não inferior a 10 dias, em conformidade com que preceitua o Anexo I da Portaria Ministerial/MDS nº 335 de 16 de dezembro de 2016.

O referido chamamento foi do tipo Maior Pontuação, com sessão de julgamento de Habilitação e Propostas, no dia de 15 de março de 2018, às 8 horas.

Na data e hora supracitada, foi instalada a sessão de julgamento do Chamamento Público em epígrafe com o recebimento de envelopes de habilitação, propostas e Documentos para Seleção das entidades: 1 – Associação Mão no Arado de Sergipe – AMASE, inscrita no CNPJ 05.265.011/0001-17; 2 – Centro Dom José Brandão de Castro - CDJBC, inscrita no CNPJ sob nº 00.702.064/0001-34; 3 – Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social – NBDS, inscrita no CNPJ 12.122.610/0001-47; 4 – Sociedade de Apoio Sócio Ambientalista e Cultural, inscrita no CNPJ 05.550.187/0001-10; 5 - Movimento Popular Resgatando Vida e Cidadania, inscrita no CNPJ 08.388.570/0001-02.



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Após análise pela Comissão de Seleção restou habilitada e classificada a entidade Movimento Popular Resgatando Vida e Cidadania.

A entidade Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social - NBDS foi inabilitada por deixar de cumprir exigências do edital:

Inconformada com a decisão de Inabilitação proferida em Ata datada do dia 15/03/2018, a entidade Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social - NBDS interpôs recurso administrativo protocolando suas razões no dia 23/03/2018.

São essas as informações.

## **II. DA TEMPESTIVIDADE**

Ab initio, antes de analisar o mérito recursal, cabe verificar a tempestividade do mesmo. Traz o edital em seu bojo, ipis litteris:

12.4. O proponente poderá interpor recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, a contar da publicação do ato. O recurso deverá ser dirigido ao Presidente da Comissão, e encaminhado, por via postal, para o endereço indicado neste Edital..

17.5. Na contagem dos prazos estabelecidos neste edital e seus Anexos, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento. Só se iniciam e vencem os prazos em dias úteis.

Compre destacar que a Ata de julgamento provisório datada de 15/03/2018 foi publicada no Diário Oficial do Estado e no site do [comprasnet.se.gov.br](http://comprasnet.se.gov.br) no dia 19/03/2018. Dessa forma o prazo final para interposição de recursos passou a ser 26/03/2018.

## **III. DO MÉRITO**

Insurge-se a entidade recorrente, contra decisão tomada pela Comissão Especial de Seleção no curso do Chamamento Público nº 01/2018, que inabilitou a recorrente com fulcro no descumprimento dos itens 2.6, 8.5.1 e 7.1. do Instrumento Convocatório, alegando em síntese, ipis litteris, o exposto abaixo:



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Que o Edital da SEPLAG não seguiu o modelo regulatório do MDS para o programa Cisternas e que no modelo constante do Anexo I da Portaria nº 338 de 16 de dezembro de 2016 não há obrigatoriedade de serem os documentos autenticados, não há qualquer menção ao detalhamento analítico do Plano de Trabalho.

Que em comparação aos editais, está evidente que a SEPLAG de Sergipe não utilizou o modelo padrão adicionando algumas obrigações não dispostas pelo MDS, dentre elas, a indicação do assistente social. Caso queira adicionar alguns documentos que estas exigências sejam utilizadas como critério de pontuação, mas, jamais, como motivo de exclusão, desabilitando as entidades.

Ressalta que o Decreto nº 8.038 de 4 de julho de 2013, que regulamenta o Programa Cisternas traz explicitamente em seus artigos 4 e 5 as exigências a serem contidas nos Editais de chamamento bem como os critérios de classificação.

Que em surpresa no resultado provisório divulgado, a recorrente fora DESCLASSIFICADA sob as seguintes justificativas:

- Descumprimento d item 2.6 do Edital: Ausência de declaração exigida;
- Descumprimento do item 8.5.1, Inciso I do Edital: Cópias de atestados sem a devida autenticação;
- Detalhamento analítico referente plano de trabalho e proposta dos lotes 01,02,03 e 04 incompleto e/ou ausente.

Concluindo a Recorrente consubstanciada claramente a violação de princípios que norteiam o procedimento licitatório, requer a anulação do ato de sua desclassificação o pedido de provimento e a anulação da decisão de inabilitação, retificando o resultado provisório publicado.

Analisando as razões de recurso interposto pela entidade Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social - NBDS com o objetivo de ver reconsiderada a decisão da Comissão Especial de Seleção que no Chamamento Público nº 01/2018, inabilitou a mesma, passamos ao julgamento.



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Inicialmente cabe ressaltar que a Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG, é um ente público cujas contratações decorrem de previa licitação tendo a Lei Federal nº 8.666/93 como regulamentadora do procedimento licitatório e Contratos Administrativos.

A magna carta em seu art. 37, Inciso XXI, prevê contratação pela Administração Pública mediante processo de licitação pública, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por seu turno o Anexo I da Portaria nº 338 de 16 de dezembro de 2016, ressalta a utilização da Lei Federal 8.666 caso se tratar de órgão público, utilizada subsidiariamente a Lei de Licitações no processo de seleção.

Nota Explicativa: A Lei nº 8.666, de 1993 deve ser mencionada apenas quando o responsável pelo chamamento público for Ente Público.

O inciso II e § 1º art. 30 da Lei Federal nº 8.666/93, preconiza o seguinte:

“ II- comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

§ 1º A comprovação de aptidão referida no inciso II do "caput" deste artigo, no caso das licitações pertinentes a obras e serviços, **será feita por atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado**, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, limitadas as exigências a: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994) **(grifo nosso)**

O Edital em seu subitem 8.5.1, especificamente “8. **Da habilitação**” em consonância com a Legislação, assim dispõe abaixo, *in verbis*:

“8.5. Da qualificação técnica:

8.5.1. Cabe a entidade:

**I – Apresentar atestados de execução em implantação de tecnologias sociais de acesso à água ou serviços correlatos, nos últimos 03 (três) anos** com identificação do responsável técnico (assistente social) comprovados mediante apresentação de relatórios de execução e registros fotográficos.”

Como se extrai acima, dentre os itens de habilitação para qualificação técnica a entidade deveria apresentar atestados de execução, documentos esses que se resumem em comprovação de aptidão emitido pelo tomador dos serviços, podendo ser pessoa de direito público ou privado.

A entidade para cumprimento do exigido apresentou atestados na forma de cópia simples, desacompanhada de originais e sem autenticação.

A recorrente ressalta em alegação da não previsão em edital modelo e no instrumento convocatório não menciona a necessidade da autenticação.

Como entidade que preliminarmente enfatizou que “participa de diversos projetos e convênios com o poder público em várias cidades do país...” nos deixou frustrados por não vê-la lograr-se habilitada no presente certame, tamanha a sua expertise, capacidade e relacionamento com

5



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

os entes públicos, no entanto, deixou de cumprir exigências previstas no Edital devido a apresentação de documentos sem efeito legal.

Durante o procedimento administrativo e julgamento dos documentos dos interessados, temos a convicção de que entes do ramo do objeto licitado manifestam interesse em participar apresentando seus envelopes, porém são afastadas no certame não por questão de capacitação para cumprimento do objeto, mas por falhas erros ou omissões na apresentação da documentação, levando-os a sua inabilitação e desclassificação. O julgamento do procedimento é estritamente objetivo eivado do respeito aos princípios da isonomia, legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, a caráter competitivo e tantos outros.

Os documentos exigidos, como foi o caso de atestados apresentados pela recorrente em cópias simples, não geram efeitos legais para os procedimentos licitatórios.

Sobre tema, existem entendimentos jurídicos e já pacificados pelos tribunais, que corroboram com as praticas administrativas deste ente público:

“ O processo licitatório segue o rito formal dos procedimentos administrativos, face à necessidade, ainda atual, de mantê-los sob a forma de papel (processo), com vistas ao controle interno e externo dos atos governamentais.

Não só os procedimentos administrativos, mas também os judiciais obrigam a formalização dos documentos, declarações, certidões etc. Para tanto, é necessário definir a formalidade que um documento deve revestir-se para que possua validade jurídica e produza os efeitos legais esperados.

“Original” “é o documento em sua forma genuína, o escrito em que, de origem, se lançou o ato” (Amaral Santos, Prova, IV, p. 339).

“Cópia”, segundo o Dicionário HOUAISS, é a “reprodução de um original (texto, gravura, filme, fita etc.) obtida por meio de qualquer processo de impressão, de reprografia, de gravação fonográfica, de fotografia etc.”

Já a “cópia autenticada” é a reprodução de documento que, para sua validade, carece de autenticação por oficial público, ou conferência pelo oficial do cartório onde estão os originais. Bem assim reza o art. 365, inciso III, do Código de Processo Civil <sup>1</sup>:

“Art. 365 – Fazem a mesma prova que os originais:  
(...)”



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

III – as reproduções dos documentos públicos, desde que autenticadas por oficial público ou conferidas em cartório, com os respectivos originais.”<sup>1</sup>

As “cópias” ou “reproduções fotográficas” sem a autenticação, mais chamadas de “cópias simples”, não geram efeitos legais para os procedimentos licitatórios, tendo em vista que as reproduções fotográficas não autenticadas não constituem documentos (STF, RTJ 108/156; STJ, RHC 3.446, DJU 30.5.94, p. 13493, in RBCCr 7/213; TJSP, RT 746/568).

Com efeito, o art. 32, caput, da Lei Federal nº 8.666/93, determinou que

“os documentos necessários à habilitação poderão ser apresentados em original, por qualquer processo de cópia autenticada por cartório competente ou por servidor da Administração, ...”.

Da mesma sorte, resta claro que, para fins de habilitação, não serão aceitas as “cópias simples” ou “reproduções fotográficas” sem autenticação.

No entanto, o servidor da Administração onde se realiza o certame poderá autenticar a “cópia simples” desde que faça a conferência desta com o respectivo documento original.

A Corte Especial do STJ – Superior Tribunal de Justiça – em Embargos de Divergência no Recurso Especial – 124084, Processo: 199700624102, de 17/06/1998, Relator VICENTE LEAL, proferiu:

“A Corte Especial deste Tribunal, analisando a extensão do teor contido no art. 384, do CPC <sup>2</sup>, combinado com as disposições do art. 21, da Medida Provisória nº 542/1997, proclamou que as reproduções fotográficas dos documentos particulares autenticadas por servidores públicos merecem eficácia, de vez que seus atos, quando praticados no exercício da função pública, gozam de presunção de legalidade e veracidade.”

Quanto as alegações do descumprimento do item 2.6, verifica-se que o Edital estabelece a participação do certame ao atendimento pela entidade ao item 2 e subitens, a saber:

**“ 2. DAS CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO**

2.1. **Poderão participar** deste edital as entidades privadas sem fins lucrativos credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, nos termos da Portaria MDS nº 99/2013, de 20 de setembro de 2013 até a data de publicidade deste Instrumento Convocatório na Imprensa Oficial.



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

2.2. **Não poderão participar** entidades das quais participem, dirigentes ou servidores das entidades promotoras deste CREDENCIAMENTO.

2.3. **Não poderão participar** entidades que se encontrem sob falência, concordata ou recuperação judicial, concurso de credores, dissolução, liquidação ou, ainda, que tenham sido declaradas inidôneas ou estejam punidas com suspensão do direito de licitar com a Administração Pública.

---

<sup>1</sup> - Art. 425 do CPC 2015 ....

<sup>2</sup> - Art. 423 do CPC 2015 ....

2.4. **Não poderão participar** da chamada pública a que corresponde este edital as entidades que estejam inadimplentes com as Fazendas Públicas Estadual, Federal e Municipal. Aplicando-se tal impedimento as matrizes e/ou filiais.

2.5. **A apresentação da proposta implicará plena aceitação**, por parte do interessado, das condições estabelecidas neste Edital e seus Anexos.

2.6. **Apresentar declaração** de que conhece e aceita todas as informações e condições contidas no Edital e seus anexos, para todos os efeitos legais.

**Parágrafo Primeiro:** Caso a pessoa jurídica interessada, se faça representar por procuração, o procurador deverá apresentar procuração pública, lavrada em Cartório, constando poderes específicos de representação da pessoa jurídica junto à Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPLAG/SE, devendo o procurador possuir cópia autenticada dos seus documentos pessoais de identidade.”

Como podemos notar a aceitabilidade do Edital e seus anexos, foi prevista por duas vezes no instrumento convocatório: (Item 2.5 – Com a apresentação da proposta e no item 2.6 com a exigência da declaração de aceitação).

Assim, não restam dúvidas de que a exigência da aceitabilidade aos termos do Edital foi prevista dubiamente, o que nos leva a decidir pelo atendimento pela Recorrente ao proceder com a entrega da Proposta nos termos do item 2.5 do Edital.

Já no que tange à habilitação, a proponente deverá apresentar os documentos previstos no item 8 e subitens do Edital.

O art 3º da Lei 8.666 ressaltar a vinculação aos termos do Edital.





**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

No mesmo sentido, não é demais lembrar que a vinculação dos participantes aos exatos termos estipulados no Edital de Licitação é princípio fundamental do procedimento licitatório.

Sobre este ponto, cabe transcrever a lição do saudoso Mestre HELY LOPES MEIRELLES acerca do Edital, segundo o qual:

"A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art. 41)" ("in" "Direito Administrativo Brasileiro", Malheiros Editores, São Paulo, 29ª ed., 2004, p. 268). "

Nesse sentido também é a jurisprudência dos tribunais superiores:

"5. O princípio da vinculação ao edital restringe o próprio ato administrativo às regras editalícias, impondo a inabilitação da empresa que descumpriu as exigências estabelecidas no ato convocatório." (REsp 595079/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, STJ, DOU 15/12/2009)"

Ilegal, arbitrária e indevida seria a atuação da Comissão Especial de Seleção se agisse de forma diversa e em descompasso com as regras previamente estabelecidas no edital, que é a garantia dos participantes de que a atuação administrativa será isenta, previsível, moral e eficazmente controlada.

Assim, uma vez publicado o edital e tornadas explícitas as normas que guiarão o certame, ambas as partes – Administração e licitante – devem-lhe fiel execução.



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

A alegação de que o Edital da SEPLAG não está em conformidade com o modelo MDS, não procede. O modelo estabelece diretrizes em sendo um ente público a Lei preconiza tudo que é permitido a Administração, que por interesse público pode agregar exigências necessárias ao atendimento do objeto.

Sobre a exigência de assistente social, foi amparada na Lei e na exigência contratual para execução do objeto.

Nesse entendimento cabe destacar que a minuta de Contrato constante do anexo I da portaria nº 338 do MDS, em sua cláusula nona, Inciso II alínea d, prevê com obrigação a Contratada:

**CLÁUSULA NONA – OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE E DA CONTRATADA**

II - São obrigações da CONTRATADA

d) dispor de uma equipe técnica de profissionais, para acompanhamento e apoio operacional, cujos perfis atendam aos requisitos técnicos pertinentes às metas pactuadas, ficando ao seu encargo o planejamento estratégico, a mobilização das famílias, a realização das capacitações e o acompanhamento da implementação das tecnologias sociais até a finalização de todo processo.

A exigência editalícia do profissional técnico, não foi motivo de inabilitação das entidades participantes, visto que todas atenderam comprovando a existência do profissional em eventos já realizados e a indicação deste para o objeto que se pretende contratar caso seja vencedora no lote.

O Edital em seu item 13 e subitens concedeu aos que tomaram conhecimento e aos interessados na participação o direito a impugnar os termos do Edital, senão vejamos:

**“ 13. IMPUGNAÇÕES**

13.1. Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar, perante a autoridade máxima do órgão promotor da seleção, o edital por irregularidade, devendo protocolar o pedido até 24 (vinte e quatro) horas antes da data final de



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

recebimento da documentação, prevista no edital, cabendo a esta o julgamento da impugnação em até 48 (quarenta e oito) horas após o horário de protocolo, sem prejuízo da faculdade de representação ao Tribunal de Contas.

13.2. A impugnação, feita tempestivamente, pela entidade proponente não impedirá de participar da seleção pública até que seja proferida decisão final na via administrativa.

13.3. Se reconhecida a procedência das impugnações ao edital, o órgão promotor da seleção pública procederá a sua retificação e republicação, com devolução dos prazos. “

Convém destacar que durante o período transcorrido entre a publicidade do aviso do Edital e a data final para apresentação dos envelopes, houveram pedidos de esclarecimentos todos devidamente atendidos e as respectivas dúvidas dirimidas sem ressalvas, não havendo impugnação ao Edital. Dito isso, possíveis comunicação de falhas ou irregularidades no Edital não terá efeito de recurso.

Qualquer oposição às exigências do ato convocatório deve ser apresentada no momento oportuno, sob pena de se entender que as mesmas estão compatíveis com o objeto licitado e os licitantes a elas aderiram.

Desta forma, em obediência ao princípio da vinculação ao edital da licitação, bem como do tratamento isonômico das entidades participantes, não se admite que por qualquer ato editado pela Administração, durante a fluência do certame, esta deixe de exigir o que foi inicialmente imposto ou passe a decretar ordens contrárias às previamente conhecidas por todos.

E assim, estando amparada a atuação da Comissão de Seleção na legislação pertinente, a qual lhe possibilita esse agir, não se pode permitir atuação diversa da adotada para tais situações.

Com relação ao descumprimento do subitem 7.1 do Edital pela Recorrente decorreu do não detalhamento por lote da proposta.



**GOVERNO DE SERGIPE**  
**SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

O edital é claro quanto estabelece se tratar de seleção por lote onde se encontra estabelecido as tecnologias , metas físicas , os municípios e valores estimativos.

A proposta apresentada de forma global como foi feita pela Recorrente contraria o critério estabelecido pela Administração, não cabendo a Comissão adotar julgamento subjetivo sobre a pretensão da proponente.

### **III. CONCLUSÃO**

Com base no exposto acima, a Comissão Especial de Seleção firma convencimento no sentido de que, em que pesem os argumentos da recorrente, tal pleito **merece acolhimento parcial vez que reconhecida a aceitação nos termos do item 2.5 do Edital**, porém fica mantida a inabilitação por não atendimento aos subitens 71 e 8.5.1 do Edital com fulcro nos princípios e normas que regem o procedimento licitatório brasileiro.

### **IV. DECISÃO FINAL**

Pelo exposto, em respeito ao instrumento convocatório e em estrita observância aos demais princípios administrativos, **CONHEÇO** do recurso apresentado pela entidade **Núcleo Brasileiro de Desenvolvimento Social - NBDS** tendo em vista a sua tempestividade, para no **MÉRITO, CONCEDER PARCIALMENTE PROVIMENTO**, mantida a inabilitação no certame por descumprimento aos subitens 71.e. 8.5.1 do instrumento convocatório.

Desta forma, nada mais havendo a relatar submetemos à Autoridade Administrativa Superior para apreciação e decisão, tendo em vista o princípio do duplo grau de jurisdição e conforme preceitua o art. 109, § 4º da Lei 8.666/1993.

Aracaju, 27 de março de 2018.

**Diego Santos de Jesus**  
Presidente da Comissão Especial de Seleção

Ratifico em 27/03/2018

**Rosman Pereira dos Santos**  
Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão