

Conselho da Justiça Federal
Comissão Permanente de Licitação

Processo ADM-2016/0231

Ilm^{os} Senhores Ricardo Lopes Augusto- Sócio Diretor- (Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda), e, Orlando Lamounier Paraiso Júnior – Diretor Presidente-(City Service Segurança Ltda).

Objeto: Serviços de Segurança Contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração e execução de Plano de Prevenção de Combate a incêndios e primeiros Socorros.

RESPOSTA AO RECURSO ADMINISTRATIVO

Na Sessão de reabertura das propostas relativa ao Pregão CJF n. 14/2016, realizada no dia 23 de agosto de 2016, visando à contratação dos Serviços de Segurança Contra incêndio, pânico, abandono de edificação, elaboração e execução de Plano de Prevenção de Combate a incêndios e primeiros Socorros, por meio do Sistema COMPRASNET do Governo Federal, o pregoeiro responsável decidiu, consubstanciado na manifestação do setor requisitante, informação nos autos de fls. 1313/1315, no preço ofertado e demais documentos apresentados, para habilitação na licitação, declarar vencedora do certame a empresa que apresentou a melhor proposta, a empresa City Service Segurança Ltda, terceira colocada, após a desclassificação das duas primeiras colocadas.

2. Inconformada, a empresa 2^a colocada, qual seja, Confederal Vigilância e Transporte de Valores Ltda, manifestou, de forma tempestiva, via Sistema COMPRASNET, a intenção na interposição de recurso, o que foi acolhida pelo pregoeiro.

3. As razões de recurso apresentadas pela empresa Confederal Vigilância, estão acostadas às fls. 1469/1475.

4. A recorrente CONFEDERAL solicita a desclassificação da proposta declarada vencedora CITY SERVICE, alegando em síntese:

1) que se afaste o formalismo excessivo da decisão que inabilitou a empresa Recorrente CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., e, assim, se reconsidere o ato do Senhor Pregoeiro, ante as informações e o Direito aqui explicitados, para declarar a empresa Recorrente Confederal habilitada em todos os itens do certame em comento, em decorrência dos contratos atuais apresentados que comprovam gestão de contratos com 20 ou mais postos de trabalho ou, ao menos, providencie diligência nas instituições contratantes citadas nos contratos para cancelarem a adequada prestação dos serviços;

2) pelos princípios da razoabilidade e da economicidade, e considerando que o princípio da vinculação ao Edital não é absoluto, sejam consideradas como válidos os contratos apresentados pela Licitante Recorrente ou se determine diligência para ratificar as informações prestadas;

3) comprovadas as informações constantes dos contratos apresentados pela licitante Recorrente, seja por intermédio do afastamento do rigorismo excessivo, seja por diligência prevista em Edital, que se declare a empresa licitante/Signatária HABILITADA e

vencedora do certame, por ter apresentado menor preço (preço mais vantajoso para a Administração).

7. No prazo das contrarrazões a CITY SERVICE apresentou suas alegações, fls. 1476/1483, via COMPRASNET, contrapondo os itens levantados pela ora recorrente, que consiste em síntese:

(...)

7.1. Ante o exposto, não merece prosperar o recurso apresentado pela empresa Confederal Vigilância e Transporte de Valores, haja vista que o Ilustre Pregoeiro agiu conforme ditames do Edital. Ademais, não há que se falar em inabilitação da recorrida, já que esta cumpriu exatamente o previsto no certame, razão pela qual requer que seja improvido e conseqüentemente rejeitado o recurso interposto.

8. Recebidas as alegações das empresas recorrente e recorrida os autos foram encaminhados ao setor requisitante para conhecimento e manifestação tendo em vista que a desclassificação da recorrente deveu-se à condição estabelecida e verificada por aquele setor, que se manifestou na forma abaixo:

“Chegam os autos para conhecimento do recurso apresentado pela Empresa Confederal Vigilância e Transporte de Valores LTDA, em razão de sua inabilitação, por não atender o requisito de Atestado de Capacidade Técnica do Edital n. 14/2016. Haja vista que esta unidade demandante emitiu juízo de valor em relação aos atestados, segue manifestação quanto aos argumentos colacionados pela empresa recorrente.

Apesar do extenso arrazoado, a manifestação da empresa se perfazem em 3 pontos principais, sendo eles:

1)-Que a mesma cumpriu a exigência do atestado capacidade técnica e que, ao inabilitá-la, a Administração estaria afastando proposta mais vantajosa no certame, usando de rigorismos excessivo.

2) –Que o texto do Edital não é suficientemente claro ao exigir atestado de capacidade técnica para o requisito de estar gerindo, no mínimo, 20 postos de trabalho, na data da abertura do certame.

3) – Que a empresa habilitada, por ora City Service, também não cumpriu o requisito, e que o Sr. pregoeiro não utilizou do mesmo rigor para análise da documentação da referida empresa.

Resumidamente, quanto ao primeiro ponto.

Ao analisar a documentação apresentada pela recorrente, verificou-se que a mesma não cumpria o segundo requisito da alínea “g”, do item 2.2 - IX do Edital, vejamos:

Foram apresentados os seguintes atestados de capacidade técnica:

- Banco do Brasil - contrato 201174183791
- Ministério da Fazenda - contrato 59/2009
- Ministério da Fazenda - contrato46/2004
- Banco do Brasil - contrato98/057

Os atestados atendem ao primeiro requisito do Edital, qual seja: ter atestado de capacidade técnica de 3 anos de execução dos serviços, dentro do serviço objeto da licitação. Contudo, a empresa não apresentou ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA de estar gerindo 20 postos, com contratos vigentes até a abertura da licitação. (2º requisito). A empresa encaminhou outros contratos vigentes, mas não cumpriu o requisito de habilitação que é o Atestado de Capacidade Técnica.

A alegação de cumprimento do requisito do Edital é que a empresa apresentou CONTRATOS em que comprovam que ela está gerindo mais de 20 postos de trabalho, no ato da licitação

O fato da empresa ter contratos vigentes não pressupõe que tenha “capacidade técnica” de estar gerindo os referidos contratos, uma vez que o mesmo pode estar vigente mais não está cumprindo os requisitos contratuais, por este motivo é que a Lei de Licitações instituiu o “instrumento” de Atestado de Capacidade Técnica, onde o contratante atesta que a empresa vem cumprindo os atos de forma satisfatória e que não há nenhum fato que a desabone. Não obstante, foi realizada diligência pelo Sr. Pregoeiro deste CJF, indagando se a empresa realmente não possuía os referidos atestados e a resposta foi negativa. Desclassificada.

Outra alegação dá empresa é que o Pregoeiro poderia ter diligenciado junto aos órgãos para *Atestar a Capacidade Técnica*. Consigne-se que, nos termos do Edital – alínea “g.3” – o órgão se reserva ao direito de realizar diligências e consultar a pessoa jurídica que EMITIU O ATESTADO para comprovar **sua legitimidade** ou **solicitar documentos** que complementem, as informações **do ATESTADO**, no caso de dúvidas, e não DE SANAR A OBRIGAÇÃO HABILITATÓRIA DA EMPRESA. **O órgão não pode, ele, suprir a exigência do Edital em substituição à empresa.** Consigne-se que o ATESTADO é a condição *sine qua non* para cumprir o requisito de capacidade técnica da empresa e qualquer diligência não é para sanar a ausência da licitante, mas sim, para complementá-la.

Outro ponto traduzido pela recorrente é que, ao inabilitá-la, o órgão estaria afastando a proposta mais vantajosa para a Administração. Preliminarmente, é cediço que proposta mais vantajosa não significa MENOR PREÇO, mas sim um conjunto de condições mais favoráveis ao órgão contratante. O próprio Acórdão do TCU 1214/2013, colacionado no recurso da empresa, deixa claro que a proposta mais vantajosa é um conjunto de condições. No caso específico, mesmo que fosse este o único argumento - o menor preço - não estaríamos diante de prejuízo ao erário ou afastamento de proposta mais vantajosa, uma vez que a diferença de preço entre a recorrente e a 3º classificada é de apenas R\$ 1,20, sendo que a próxima classificada atendeu, ainda, a todos os demais requisitos editalícios, inclusive a capacidade técnica. Sendo assim, este conjunto de requisitos, aliados ao lance ofertado, pressupõe uma proposta mais vantajosa à Administração. vejamos os lances finais:

Confederal: R\$ 999.690,00

3ª Classificada: R\$ 999.688,80

De outro norte, não há de se falar em restrição de competição do Certame, uma vez que se apresentam mais de 23 empresa na licitação, lembrando –se que estamos diante de um objeto bem específico, o que materializa uma ampla competição. CONSIGNE-SE QUE A EMPRESA CLASSIFICADA EM PRIMEIRO LUGAR: GOLD SERVICE, também foi desclassificada pelo mesmo motivo e entendeu não cumprir o requisito, haja vista que se manteve inerte ao não apresentar recurso contra a decisão do Sr. Pregoeiro.

O último ponto do primeiro argumento traduzido pela empresa é que o Pregoeiro estaria utilizando de rigorismo excessivo para inabilitá-la. Ora, não há de se falar em excesso de

formalismo a exigência do CUMPRIMENTO de uma condição do Edital, de conhecimento prévio pela licitante.

Registre-se que se a licitante entendia que a exigência era excessiva, poderia, ou na verdade DEVERIA ter impugnado o Edital, no momento em que teve oportunidade DUPLA, haja vista que este Edital foi republicado, por conta dos jogos olímpicos. Contudo, a empresa não o fez. Mais este nem é o argumento principal da empresa para o excesso de formalismo, mas sim o excesso de formalismo na ora de exigir o documento previsto no Edital que é o ATESTADO, entendendo que a Administração poderia substituí-lo por outro documento.

Por fim, saliente-se que os **Acórdãos do TCU** apresentados pela recorrente na sua peça instrumental, bem **como a jurisprudência** falam de rigorismos excessivo em situações de **irregularidades formais**, de elementos **irrelevantes** que não comprometem o processo licitatório e nem a segurança das partes, vejamos:

Jurisprudência: trata de defeitos mínimo, o que não é o caso, uma vez que a apresentação do atestado é condição de habilitação.

Trecho o recurso da empresa:

“Segundo Adilson Abreu Dallari, “existem várias manifestações doutrinárias e já existe jurisprudência no sentido de que, na fase de habilitação, não deve haver rigidez excessiva; deve-se procurar a finalidade da fase de habilitação, deve-se verificar se o proponente tem concretamente idoneidade. Se houver **um defeito mínimo, irrelevante** para essa comprovação, isto não pode ser colocado como excludente do licitante. Deve haver uma certa elasticidade em função do objetivo, da razão de ser da fase de habilitação; interessa, em defesa ao interesse público, que haja o maior número possível de participantes”. (grifo meu)

Jurisprudência: trata de elementos irrelevantes, o que não é o caso, uma vez que a apresentação do atestado é condição de habilitação.

Trecho o recurso da empresa:

LICITAÇÃO - EDITAL - APEGO A FORMALISMOS IRRELEVANTES - DESNECESSIDADE. Conquanto sejam as formalidades exigidas na licitação meios necessários para obtenção do bem comum, para garantia da igualdade de todos e para que os critérios de legalidade e impessoalidade sejam observados, não se justifica o apego ao formalismo quanto a **elemento irrelevante, incapaz de comprometer o processo licitatório e a segurança das partes**, tendo a finalidade sido plenamente alcançada. Por outro lado, a celebração de contrato resultante de processo licitatório não implica perda do objeto do mandado de segurança impetrado por licitante, antes de esgotado o prazo decadencial, se o que se pretende anular é o ato de declaração da vencedora, sob o fundamento de preterição de formalidades exigidas no respectivo edital, não se cogitando dos efeitos da contratação (TA-MG - Ac. unân. da 5.ª Câm. Cív. julg. em 5- 2-98 - Ap. 239.272-5-Capital - Rel. Juiz Lopes de Albuquerque; in ADCOAS 8170381). (grifo meu)

Jurisprudência: o caso concreto a empresa apresentou a proposta manuscrita e não digitalizada, elementos irrelevantes, o que não é o caso, uma vez que a apresentação do atestado é condição de habilitação.

Trecho o recurso da empresa:

1) DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO ÀS REGRAS DO EDITAL. **PROPOSTA DE PREÇO MANUSCRITA**. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. a) O princípio da vinculação ao edital não é absoluto, cabendo à Administração analisar e decidir quanto à aceitação ou não de eventuais irregularidades formais, especialmente

quando provocada, via recurso administrativo, pela Parte que incorreu no erro. b) Se a irregularidade formal - preenchimento manuscrito da proposta de preço - não implicou em prejuízo para a licitação, nem interferiu no julgamento objetivo da proposta mais vantajosa para a Administração, é razoável a mitigação do rigorismo da forma em prol do interesse público. (Processo: AC 5548950 PR 0554895-0. Relator(a): Leonel Cunha. Julgamento: 28/4/2009. Órgão Julgador: 5ª Câmara Cível.) (grifo meu)

Doutrina: indica excesso de formalismo um simples lapso de redação ou falha inócua na interpretação do edital, o que não é o caso uma vez que a apresentação do atestado é condição de habilitação, clara no texto do Edital.

Trecho o recurso da empresa:

A desconformidade ensejadora da desclassificação da proposta deve ser substancial e lesiva à Administração ou aos outros licitantes, por **um simples lapso de redação, ou uma falha inócua na interpretação do edital**, não deve propiciar a rejeição sumária da oferta. Aplica-se aqui a regra universal do *utile per inutile non vitiatur*, que o direito francês resumiu no pas de nullité sans grief. Melhor será que se aprecie uma proposta sofrível na apresentação, mas vantajosa no conteúdo, do que desclassificá-la por um rigorismo formal e inconstitucional com o caráter competitivo da licitação". (In Licitação e Contrato Administrativo, 9. ed., Ed. RT, p. 136.) (grifo meu).

Jurisprudência do STJ: no caso concreto estava tratando de assinatura fora do local indicado. Um documento assinado pela empresa fora do local estabelecido, mas assinado.

Trecho o recurso da empresa:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PROPOSTA TÉCNICA. INABILITAÇÃO. ARGÜIÇÃO DE **FALTA DE ASSINATURA NO LOCAL PREDETERMINADO**. ATO ILEGAL. EXCESSO DE FORMALISMO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.1. A interpretação dos termos do Edital não pode conduzir a atos que acabem por malferir a própria finalidade do procedimento licitatório, restringindo o número de concorrentes e prejudicando a escolha da melhor proposta.2. O ato coator foi desproporcional e desarrazoado, mormente tendo em conta que não houve falta de assinatura, pura e simples, mas assinaturas e rubricas fora do local preestabelecido, o que não é suficiente para invalidar a proposta, evidenciando claro excesso de formalismo. Precedentes.3. Segurança concedida.(MS 5.869/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11.09.002, DJ 07.10.2002 p. 163.) (grifo meu)

As jurisprudências e doutrinas apresentadas pela empresa tratam de casos simbólicos e formais, os quais não impactam o procedimento licitatório. **Os demais Acórdãos colacionados** tratam de Habilitação Financeira e não Habilitação técnica, questão esta que não foi objeto da sua inabilitação.

Ademais foi a própria jurisprudência do TCU a mandatária de tal condição prevista no Edital, conforme bem exposto no Termo de Referência, anexo do Edital, colacionado após o item 5.6. Não obstante, após a publicação dos Acórdãos do TCU, o MPOG alterou sua Instrução Normativa com os mesmos requisitos impostos no Edital.

Resumidamente, quanto ao segundo ponto.

A recorrente alega que o texto do Edital não é suficientemente claro ao exigir atestado de capacidade técnica para o requisito de estar gerindo, no mínimo, 20 postos de trabalho, na data da abertura do certame.

Para, tanto traduz o seguinte argumento: “Trecho *ipsi literis*, do recurso da empresa:

“Ademais, é de rigor muito além de excessivo a exigência de atestado de contrato vigente, até porque o texto do Edital não é suficientemente claro neste sentido. O Item 5.1 do Edital, reitera-se, diz:
PARTE 1. A empresa deverá apresentar Atestado de Capacidade Técnica ou Certidão emitida por entidade da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta e/ou empresa privada que comprovem experiência mínima de 3 (três) anos no mercado do objeto a ser licitado

(...).OBS.: Os atestados apresentados pela Confederal comprovam de forma INCONTESTE esta exigência.

PARTE 2. (...) que esteja gerindo, na data da publicação do edital, o mínimo de 20 (vinte) postos de trabalho.”

Percebe-se, do texto, que a empresa separou os requisitos, suprimindo do texto previsto no Edital **o conectivo “E”**, onde, por si só, é capaz de indicar que é necessário o cumprimento de um requisito E outro. Ademais, como a empresa pode alegar que não está clara a exigência do Atestado, se o requisito está DENTRO DA CLÁUSULA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA, VEJAMOS O TEXTO DO EDITAL:

“Atestado de Capacidade Técnica ou Certidão emitida por entidade da Administração Federal, Estadual ou Municipal, direta ou indireta e/ou empresa privada que comprovem experiência mínima de 3 (três) anos no mercado do objeto a ser licitado, e que esteja gerindo, na data da publicação do edital, o mínimo de 20 (vinte) postos de trabalho”.

Percebe-se que o texto do Edital é cristalino quanto à obrigação de cumprimento dos 2 requisitos por meio de Atestado de Capacidade Técnica. Se a empresa alega que o texto não é claro, deveria ter impugnado a cláusula quando foi legalmente oportunizada, o que restou inerte. Lembrando que a empresa declarou que não possui os atestados.

Resumidamente, quanto ao terceiro ponto.

A recorrente alega que a empresa CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA. apresentou atestados dos contratos vigentes, mas não apresentou experiência pretérita de três anos com o objeto do certame, e que houve diligência na referida empresa e não na empresa da Recorrente.

Ante a explanação até aqui tecida, consigna-se que o argumento da empresa não prospera. Preliminarmente pelo fato de ter sido diligenciada a recorrente e a mesma confirmou não possuir os atestados. Ademais, as diligências realizadas na City Service foram para COMPLEMENTAR OS ATESTADOS, ou seja, após ela cumprir a exigência do Edital – envio dos atestados – foram solicitadas cópias de termos aditivos, conforme previsto na alínea g.3 do item 2.2 - XI – Da habilitação, do Edital, vejamos o texto:

“g.3) O CJP se reserva o direito de consultar a pessoa jurídica indicada no Atestado de Capacidade Técnica, visando obter informações sobre os serviços prestados, devendo a licitante disponibilizar todas as informações necessárias à comprovação da legitimidade dos atestados solicitados, apresentando, dentre outros documentos, cópia do contrato que deu suporte à contratação, endereço atual da contratante e local em que foram prestados os serviços, de acordo com o § 10 do artigo 19 da IN SLTI/MP n. 2/2008”

Vejamos os atestados apresentados pela City Service:

A referida empresa apresentou mais de 14 Atestados de Capacidade Técnica, dos quais, 3 deles já atenderia aos 2 requisitos do Edital, haja vista o que dispõe a alínea g.2, do item 2.2 – IX do Edital, vejamos estes 3:

- Anvisa: contrato 10/2010 (fl. 1.169)
- Camara dos deputados: contrato 063/2014
- INCRA: contrato 00037/2014

Os atestados atendem ao primeiro requisito do Edital, 3 anos de execução de serviços na área de Brigada de Incêndio:

Contrato Anvisa: execução de 01/03/2010 a 28/02/2014

Contrato Incra: execução de 01/10/2014 vigente até a presente data

Contrato Camara dos Deputados: execução de 08/04/2014 vigente até a presente data, conforme pode ser observado dos termos aditivos.

Quanto ao 2º requisito, de estar gerindo, pelo menos, 20 postos de trabalho até a data da abertura da licitação:

Contrato Incra: vigente - quantidade de funcionários: 21 (COM ATESTADO)

Camara dos deputados: vigente - quantidade de funcionários: 35 (COM ATESTADO)

Vários outros atestados apresentados pela empresa, complementam tanto o tempo quanto a quantidade de postos, tornando a empresa habilitada no quesito “Capacidade Técnica”, nos termos do Edital.”

9. Realizada a análise da peça recursal, recomendamos a Vossa Senhoria que indefira o recurso das empresa **Confederal Vigilância**, mantendo vencedora do certame a empresa **City Service**, pelas razões que passo a considerar:

10. A Lei 8.666/1993 que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, estabelece no art. 3º que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

11. Nunca é demais lembrar que a administração se vincula ao Edital tal qual a recorrente, a exigência a ela imposta também é igualmente imposta à administração, que ao decidir não só pela sua inabilitação quanto pela de qualquer outro licitante, que afrontasse os termos do edital, está tão somente agindo de forma isonômica, que foi o que realmente motivou a desclassificação da recorrente Confederal Vigilância.

12. Quanto à realização de diligência destaque-se que esta é uma faculdade, e se presta tão somente para dirimir dúvidas ou ainda complementar as informações que foram prestadas,

não para juntar novos documentos, documentos estes que devem ser juntados no momento da habilitação da licitante.

12. Por todo o acima exposto, sugiro o conhecimento dos recursos, por atender aos requisitos de admissibilidade para, no mérito, negar-lhes provimento, mantendo-se vencedora do certame a empresa CITY SERVICE SEGURANÇA LTDA.

13. Sendo assim, submeto o assunto a Vossa Senhoria para, se de acordo, encaminhar os autos à Senhora Diretora-Geral para, após manifestação da Assessoria Jurídica, decidir sobre o recurso.

14. Após a decisão, os autos deverão retornar a esta CPL para prosseguimento.

Brasília-DF, 30 de agosto de 2016.

Antonio Antunes de Oliveira
Pregoeiro