

RECURSO CONTRA INABILITAÇÃO



ITAREMA, 17 de JANEIRO de 2018.

Ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão de Licitação do Município de ITAREMA.

Recurso Administrativo

Ref.: EDITAL DE TOMADA DE PREÇOS nº 2711.01/2017.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO EM PISO INTERTRAVADO COM CALÇADAS LATERAIS NA RUA NAZARÉ SALES, NO BAIRRO DE RIACHO, NO MUNICÍPIO DE ITAREMA, CEARÁ.

A empresa **FRANCISCO L. RIPARDO - ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 27.583.854/0001 - 02, com sede na Rua São Miguel, 27 - Centro, na cidade de Alcântaras, estado do Ceara, por seu representante legal infra-assinado, tempestivamente, vem, com fulcro na alínea "a", do inciso I, do art. 109, da Lei nº 8666 / 93, à presença de Vossa Excelência, a fim de interpor

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes 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 do licitante**

Vejamos o que diz o art. 3º, § 1, inciso da Lei 8.666/93:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.

1º E vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

RECEBI
EM: 17/01/18
COMISSÃO DE LICITAÇÃO
JOSYRA

RECURSO ADMINISTRATIVO,



Contra a decisão dessa digna Comissão de Licitação que inabilitou a recorrente, demonstrando os motivos de seu inconformismo pelas razões a seguir articuladas:

I – DOS FATOS SUBJACENTES

Acudindo ao chamamento dessa Instituição para o certame li citacional suso grafado, a recorrente veio de ele participar com a mais estrita observância das exigências editalícias.

No entanto, a douta Comissão de Licitação julgou a subscrevente inabilitada sob a alegação de que:

a) “ **ATIVIDADES NÃO COMPATÍVEIS COM O OBJETIVO DA LICITAÇÃO**

por isso, teria desatendido o disposto no edital com referência a “qualificação técnica”.

Ocorre que, essa decisão não se mostra consentânea com as normas legais aplicáveis à espécie, como adiante ficará demonstrado.

II – AS RAZÕES DA REFORMA

A Comissão de Licitação ao considerar a recorrente inabilitada sob o argumento acima enunciado incorreu na prática de ato manifestamente ilegal.

Sêñão vejamos:

As exigências mínimas para a habilitação são definidas genericamente pelo legislador no que se refere aos limites máximos da discricionariedade. Na aplicação da norma, as exigências de habilitação variam de licitação para licitação, de objeto para objeto, de acordo com o prudente arbítrio do gestor.

Em relação a essas exigências, é oportuno aqui destacar a exigência da Classificação Nacional de Atividades Econômicas — CNAE das empresas licitantes. Mas, o que seria CNAE?

A CNAE é uma classificação usada com o objetivo de padronizar os códigos de identificação das unidades produtivas do país nos cadástrs e registros da administração pública nas três esferas de governo, em especial na área tributária, contribuindo para a melhoria da qualidade dos sistemas de informação que dão suporte às decisões e ações do Estado, possibilitando, ainda, a maior articulação intersistemas. A definição e atualização das subclasses são atribuições da Subcomissão Técnica para a CNAE – Subclasses, organizada no âmbito da CONCLA, sob a coordenação de representante da Secretaria da

Receita Federal e com a participação de representantes da administração tributária das esferas estadual e municipal e do IBGE.



Em face dessa orientação, tem-se que a CNAE é a classificação nacional de atividade econômica composta de dígitos, que descrevem qual é a atividade econômica prestada pela empresa.

Esse tema está intimamente ligado às licitações públicas, uma vez que alguns editais de licitação vêm exigindo a apresentação da CNAE para comprovar que a licitante atua ou é especializada no ramo de atividade pertinente ao objeto da licitação.

A Lei nº 8.666/1993, no § 9º do art. 22, exige a pertinência entre o objeto licitado e o ramo de atividade, o que justifica essa exigência editalícia.

Ocorre que, repetidamente, surgem questionamentos quanto à legalidade de exclusão de empresa com o fundamento de que a CNAE da empresa vencedora ou participante não era específica como solicitado pelo edital de licitação.

Diante disso, é necessário pontuar que, pode-se interpretar que restringir a participação do licitante pelo motivo de ausência da CNAE específica fere o princípio da competitividade.

O edital pode prever exigências em consonância com os arts. 27 e seguintes da Lei de Licitações e Contratos. Vedações sem motivação baseada em interesse público, no entanto, não podem ocorrer. A Administração Pública deverá ter ponderação ao exigir as condições para habilitar, de modo que sejam estritamente necessárias para assegurar uma prestação de serviço adequada.

Para corroborar as observações, apresenta-se o Acórdão nº 1203/2011 do TCU. Nesse caso, ocorreu o impedimento de participação de empresa apenas porque seu cadastro na Receita Federal do Brasil apontava atividade não pertinente à atividade licitada, embora houvesse grande proximidade entre ambas.

SEGUE EM ANEXO O ACORDÃO

O relator do processo na análise argumentou o seguinte:

Impedir que uma empresa participasse do certame com base nesse detalhe cadastral é levar a norma extravagante a limites muito além do necessário e diminuir a competitividade do certame, o que configura irregularidade grave. Além disso, e principalmente, a empresa [...] apresentou seu Contrato Social onde fica bastante claro que atua no ramo de transporte de passageiros e de cargas.

Entendemos que o cadastro de atividades na Receita Federal do Brasil não é motivo suficiente para impedir a participação da empresa, ainda mais que tal cadastro não era totalmente discrepante do objeto do certame. É certo que esse cadastro é uma imposição

legal e deve estar atualizado, porém em nenhum momento há previsão legal que impida uma empresa de participar em virtude de uma discrepância desse cadastro.



Caberia aos responsáveis a formação de juízo crítico com base em todas as informações apresentadas, especialmente a simples leitura do Contrato Social da empresa representante. Com base nessas informações, e considerando que em razão das disposições editalícias devem ser interpretadas a fim de garantir a competitividade do certame, conforme preceitua o parágrafo único, art. 4º, Anexo I, Decreto nº 3.555/2000, não haveria motivos para impedir a participação da empresa Dantas, como acabou por ocorrer.³

Corroborando o entendimento da Corte de Contas o Acórdão nº 42/2014 — Plenário, que ressaltou em um dos seus excertos o seguinte:

Considerando que diante do decidido no precedente Acórdão 1.203/2011 - Plenário, segundo o qual o CNAE não deveria, sozinho, constituir motivo para a inabilitação em processo licitatório, havendo outros meios de comprovação da compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação, a exemplo o contrato social, o Relator determinou a realização de diligência ao Senac/MG, com vistas à obtenção de cópia do contrato social da licitante vencedora da licitação, bem assim, objetivando o envio de outras informações[...].³

No mesmo sentido, a Receita Federal já deu entendimento de que o objeto social da empresa deve prevalecer sobre o código da CNAE:

EMENTA: SIMPLES NACIONAL. OPÇÃO. INDEFERIMENTO. ATIVIDADE VEDADA. PREVALÊNCIA DO OBJETO SOCIAL SOBRE O CÓDIGO DA CNAE. O objeto social, para efeito de certificação da atividade econômica explorada, prevalece sobre o código da CNAE. É insubsistente o Termo de Indeferimento de Opção pelo Simples Nacional apoiado numa suposta base fática anunciada neste último, quando o objeto social aponta para outra realidade.⁴

Diante disso, ressalta-se que não haveria *a priori* lesão e motivo para a exclusão da empresa por não apresentar todas as informações sobre a sua CNAE. Além disso, a empresa também poderá comprovar que possui especialização no ramo da atividade licitada por meio do seu contrato social.

III – RESUMO



A empresa entende que não há razões para a inabilitação. Pela seguinte defesa:

Segundo o ACORDÃO DO TCU (em anexo), o recurso administrativo (Item II do Recurso), não se pode haver direcionamento ou inabilitação por falta de um CNAE específico. Cito ainda que, EM NENHUM MOMENTO DESDE EDITAL, fora pedido a especificação do serviço ou direcionamento das Atividades.

Diante disso, é necessário pontuar que:

Pode-se interpretar que restringir a participação do licitante pelo motivo de ausência do CNAE específica ferre o princípio da competitividade.

Afirmo ainda que, o Engenheiro responsável pela construtora, tem o acervo e experiência na obra licitada. Portanto, além de na empresa ser uma CONSTRUTORA, tem acervo técnico para tal. Qual construtora não tem a capacidade de construir uma pavimentação ou calçada?

A empresa FRANCISCO L. RIPARDO - ME, já fora diversas vezes habilitada em licitações de mesmo cunho, como mostro a seguir:

*** **
ESTADO DO CEARÁ - PREFEITURA MUNICIPAL DE MERUOCA - AVISO DE JULGAMENTO - A Comissão de Licitação comunica o resultado da fase de habilitação da TOMADA DE PREÇOS Nº 2811.01/2017, cujo objeto é a CONSTRUÇÃO DE PAVIMENTAÇÃO EM PEDRA TOSCA NO SÍTIO ALMAS E SÍTIO SÃO DANIEL NO MUNICÍPIO DE MERUOCA - CE, da seguinte forma: EMPRESAS INABILITADAS: F. AIRTON VICTOR - ME; CONSTRUTORA SANTA TEREZINHA EIRELI - EPP; MILLENUM SERVIÇOS EIRELI - ME e MARIA JULIA LOPES PIRES - ME. EMPRESAS HABILITADAS: J E CONSTRUÇÕES EIRELI - ME; FRANCISCO L. RIPARDO - ME; CONSTRUTORA NOVA TERRA EIRELI - EPP e AVILA CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS EIRELI - ME. Faça a partir desta data aberto o prazo recursal previsto no Art. 109, inciso I, alínea "8", da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. Ficando desde já agendada a abertura das "Propostas de Preços", caso não haja interposição de recursos para o dia 29 de dezembro de 2017, às 13:00 horas. Meruoca - Ce, 18 de dezembro de 2017. D'Ávila de Araújo Vasconcelos - PCL.
*** **

Como fora visto na imagem em anexo, a empresa já fora habilitada no mesmo mês desta licitação, com serviços parecidos. Não ter o serviço específico no CNAE não impede que uma empresa participe e ganhe uma licitação, pois fere a competitividade.

Cito ainda que, o serviço não é de grande complexidade, portanto qualquer construtora que tenha atendido a todos os requisitos deste edital deverá ser HABILITADA.

Concluo que, a empresa entende que a Comissão tenha cometido um equívoco quanto a INABILITAÇÃO, pois como fora provado na LEI e no processo Licitatório inteiro, estamos TOTALMENTE em dias com nossa documentação e Tecnicamente respaldados.

SEGUE EM ANEXO NO PROCESSO O ACORDAO



PEDIDO

Na esteira do exposto, requer-se seja julgado provido o presente recurso, com efeito, para que, reconhecendo-se a ilegalidade da decisão hostilizada, como de rigor, admita-se a participação da recorrente na fase seguinte da licitação, já que habilitada a tanto a mesma está.

Outrossim, lastreada nas razões recursais, requer-se que essa Comissão de Licitação reconsidere sua decisão e, na hipótese não esperada disso não ocorrer, faça este subir, devidamente informado, à autoridade superior, em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei nº 8666/93.

Nestes Termos
P. Deferimento

Alcântaras, 17 de JANEIRO de 2018,

FRANCISCO LEONCIO RIPARDO
REPRESENTANTE LEGAL



GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-010.459/2008-9 (com 1 volume e 1 anexo).
Natureza: Representação
Representante: Dantas Transportes Instalações Ltda.
Responsáveis: Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente,
Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de
Administração, e Francisco Joanes Paula de Paiva, pregoeiro
Interessada: San Marino Locação Veículos e Transporte Ltda.
Unidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADE EM PREGÃO.
AFASTAMENTO INDEVIDO DE COMPETIDOR. PROCEDÊNCIA. MULTA.
DETERMINAÇÃO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela sociedade empresária Dantas Transportes Instalações Ltda. relativamente ao Pregão nº 05/2008, promovido pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa para a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de transporte de pessoas, documentos, cargas leves, cargas médias e cargas pesadas em veículos com características pré-determinadas.

2. A representante informou que foi impedida de participar do pregão, ainda na fase de credenciamento, embora na sessão de abertura tenha apresentado os documentos requeridos e pretendesse ofertar proposta para os grupos de seu interesse no certame.

3. A participação da empresa não foi aceita pelo pregoeiro sob o argumento de que o seu CNPJ apresentava atividade incompatível com o objeto da licitação, referindo-se ao Código CNAE (Classificação Nacional de Atividades Econômicas) constante na Ficha Cadastral de Pessoa Jurídica da representante junto à Receita Federal.

4. A representante alega que, se fosse o caso, o seu afastamento do certame só poderia ser feito na fase de habilitação, e não de credenciamento, etapa que se destina a permitir que o responsável da empresa possa manifestar-se durante a sessão.

5. Por outro lado, considera ilegal o seu afastamento com base no código CNAE constante do seu CNPJ, ressaltando que presta serviços de transporte para a Suframa (Contratos nºs 14/02 e 47/07, fls. 110/28) de natureza similar aos que são objeto do Pregão nº 5/2008, ora em discussão.

6. A representante informou ainda que, em resposta a recurso interposto contra a decisão do pregoeiro, obteve comunicado da Suframa acerca do resultado do julgamento nos seguintes termos: *“Comunicamos a todas as empresas que participaram da abertura do pregão supracitado que, após análise dos recursos administrativos interpostos pelas empresas Dantas Transportes Ltda. e Loca Vel Serviços Ltda., o senhor Ordenador de Despesa, com base na manifestação da Jurídica desta Autarquia, negou provimento aos recursos impetrados e adjudicou o objeto dos Grupos I, II e III à empresa San Marino Locação Veículos e Transporte Ltda. e homologou a presente licitação.”* (fl. 129).

7. Por fim, considerando que a decisão do pregoeiro pela rejeição do seu credenciamento, com o consequente impedimento de participação no certame, frustrou a competição e pode ter causado dano ao erário, e que o descumprimento do rito procedimental estipulado para o pregão afronta o princípio da legalidade, requereu a concessão de medida cautelar determinando a suspensão do procedimento de assinatura do contrato e, no mérito, a anulação de todo procedimento licitatório, em salvaguarda aos princípios da legalidade, isonomia e motivação dos atos administrativos.

8. Em instrução preliminar (fls. 131/4), a unidade técnica propôs a concessão da medida cautelar, suspendendo-se temporariamente o Pregão nº 05/2008, bem como a audiência dos responsáveis, no âmbito da Suframa, para que apresentassem razões de justificativa acerca do



descredenciamento/inabilitação da empresa Dantas Transportes e Instalações Ltda., sem abertura seus envelopes de propostas.

9. Não obstante, determinei, preliminarmente, com fundamento no art. 276, § 2º, do Regimento Interno/TCU, a oitiva da Suframa acerca dos fatos relativos ao pregão apontados na representação.

10. Feita a oitiva, os elementos trazidos pela autarquia foram examinados na forma da instrução de fls. 155/8, que concluiu pela rejeição das justificativas oferecidas para o descredenciamento da representante.

11. Foram então promovidas as audiências dos responsáveis no âmbito da Suframa (Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa; Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração, interino; e Francisco Joanes Paula de Paiva, Pregoeiro), pelas seguintes irregularidades:

a) inabilitação da empresa Dantas Transportes Instalações Ltda. antes da abertura dos envelopes de proposta de preços, em desacordo ao art. 4º da Lei nº 10.520/2002; tal procedimento ocasionou a inversão de fases da licitação, pois no pregão a habilitação ocorre após encerrada a etapa competitiva e realizadas as ofertas;

b) restrição à competitividade do procedimento licitatório e ferimento ao princípio da isonomia, em desacordo ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 c/c o § único do art. 4º do Anexo I do Decreto nº 3.555/2000, haja vista que a empresa Dantas Transportes e Instalações Ltda. foi impedida de participar mesmo trazendo em seu Contrato Social objetivo (“transporte urbano de passageiros e transporte urbano de cargas”) compatível com o objeto desejado.

12. Além disso, promoveu-se também a oitiva da empresa San Marino Locação Veículos e Transporte Ltda., à qual foram adjudicados os objetos dos Grupos I e II do Pregão, de interesse da representante, para manifestação, caso desejasse, acerca da inabilitação da Dantas Transportes Instalações Ltda. antes da abertura dos envelopes de proposta de preços, em desacordo com o art. 4º da Lei nº 10.520/2002.

13. As razões de justificativa para os pontos questionados foram analisadas pela Secex/AM nos termos da instrução de fls. 277/87, que transcrevo a seguir, no essencial:

13.1. Audiência do Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva, responsável pela homologação do Pregão nº 05/2008-Suframa:

“Razões de justificativa apresentadas (breve relato - fls. 217/226):

Definição do edital: a Lei nº 10.520/2002 e o Decreto nº 3.555/2000 rogaram à Administração a discricionariedade para a definição dos documentos prestantes a comprovar as condições de aceitação das propostas, por meio do edital. No momento da elaboração do edital, a Autarquia definiu em seu item 4.1 que ‘Somente poderão participar deste certame ofertando propostas as empresas legalmente estabelecidas, especializadas no ramo e que satisfaçam todas as exigências relacionadas neste edital e seus anexos’. Disposições editalícias são vinculantes para os licitantes e para os entes públicos. Caso o interessado não aceite as condições do edital, deve tomar medidas cabíveis em tempo oportuno. A representante não impugnou o edital, presumindo-se que aceitou todas as imposições. A ausência de questionamento implica a aceitação do edital e preclusão do direito de questionar as suas disposições.

Vinculação ao instrumento convocatório: dada a natureza formal, o edital tem extraordinário poder vinculante. Não se pode decidir além ou aquém do edital. Regra por ele estabelecida, ainda que havida como ilegal ou inconstitucional, deve ser observada enquanto integrar o instrumento convocatório.

Promoção de diligências pelo pregoeiro: na situação disposta – acusações de descumprimento do edital por alguns licitantes – a celeridade teve que ceder lugar a um interesse maior, que foi o alcance do interesse público. Se existiam dúvidas, a conduta adotada pelo pregoeiro foi acertada – realização de diligência, mesmo que essa medida suspendesse a sessão.

Comprovação de especialização no ramo: o item 4.1 do Edital exigia que as empresas interessadas fossem especializadas no ramo de atividade. O meio encontrado pelo pregoeiro para

verificar essa especialização não poderia ter sido outro que não a consulta ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, para constatação sobre quais atividades econômicas desenvolvidas pelas empresas – principal e secundária – estariam autorizadas pela Receita Federal do Brasil. Se a empresa não se encontra em situação cadastral regular perante a Receita Federal do Brasil, não há como o pregoeiro, em atenção ao comando editalício, admitir a sua participação. Em consulta ao CNPJ da representante, comprovou-se que estava cadastrada somente no código 4929.9-03, referente à 'organização de excursões em veículos rodoviários próprios, municipal', o que logo resultou em impossibilidade de ofertar lance. Como já observado, as normas da licitação não podem ser interpretadas de modo a comprometer o interesse, a finalidade e a segurança da contratação, nos termos do art. 4º, parágrafo único, do Decreto nº 3.555/2000. Nenhuma prova seria mais robusta para comprovar a especialização da empresa do que sua situação cadastral perante o CNPJ.

Regular credenciamento da representante: a representante foi sim regularmente credenciada no certame. Contudo, por não atender ao item 4.1 do Edital, o pregoeiro decidiu, após diligência, que as empresas que não estavam com sua atividade econômica regularmente cadastrada perante a Receita Federal do Brasil não estariam aptas para participar do certame.

Contrato nº 14/2002 celebrado com a representante: o contrato nº 14/2002 realmente foi firmado com a representante, mas foi oriundo de licitação que não previa as mesmas disposições editalícias do presente pregão. A nova disposição decorre da evolução da praxe administrativa para impedir a participação de empresas aventureiras e que possam provocar prejuízos pela inexecução do contrato. A exigência de que fosse comprovadamente especializada no ramo é oriunda de diversos contratos apresentarem problemas de execução por terem sido celebrados com empresas sem a especialização necessária. A não inclusão dessa exigência no pregão de 2002 não impede a Administração de incluir no presente pregão. A exigência não visou restringir o certame, mas contratar empresa capaz de cumprir o futuro contrato. É inadmissível que uma empresa como a Dantas Transportes e Instalações Ltda. não se mantivesse registrada e atualizada perante a Receita Federal do Brasil no tocante às atividades econômicas por ela realizadas. O fato é que, após o pregão, a representante já efetuou a alteração junto à RFB e em seu contrato social. Forçoso concluir que a própria representante se apercebeu da necessidade, reconhecendo tacitamente o descumprimento do edital. A presente Representação reside em mera insatisfação, sem apontar defeitos, obscuridades ou incongruências nos atos praticados.

Análise:

O edital de uma licitação estabelece regras que devem ser cumpridas tanto pelos concorrentes quanto pela Administração, daí comumente ser chamado de lei interna da licitação. Disso não há grandes dúvidas. Porém, deve ser entendido como regra que deve obedecer aos regulamentos superiores, ou seja, à própria Lei nº 8.666/93 e aos princípios norteadores da Administração e da Licitação.

Diferentemente do que diz o responsável, a não-impugnação oportuna de cláusula editalícia por parte do licitante não impede a Administração de corrigir eventuais erros e irregularidades detectadas a qualquer momento ... [ao contrário, é seu dever proceder à correção da irregularidade identificada]. Assim, não serve o argumento de que se a empresa Dantas não impugnou o edital no momento oportuno, a Administração deve cumpri-lo ainda que seja inconstitucional ou ilegal.

Quanto à realização de diligência pelo Pregoeiro, este aspecto não foi objeto de questionamento por este Tribunal, sendo claro que é uma faculdade plenamente legal e aceita. Portanto, a suposta irregularidade não está no fato de o Pregoeiro ter ou não realizado alguma diligência durante a sessão de abertura do Pregão.

O cerne da questão reside na necessidade de a empresa comprovar previamente sua especialização no ramo de atividade que estava sendo licitado, a fim de poder apresentar lances. A precaução da Administração para que as empresas participantes comprovassem essa especialização deveria ser feita na fase de habilitação técnica, e não durante a fase de apresentação das propostas, já que estamos falando de um Pregão onde as fases são invertidas. Se mesmo assim, querendo evitar



que eventuais empresas de outros ramos pudessem apenas complicar a sessão de abertura das propostas, a Administração incluiu norma extravagante para impedir tal possibilidade, como de fato o fez, tal norma deveria ser interpretada com bastante cautela para que não impedisse desnecessariamente alguma empresa de participar.

Ocorreu, entretanto, que a empresa Dantas foi impedida de participar apenas porque seu cadastro na Receita Federal do Brasil apontava atividade não exatamente igual à atividade licitada, embora haja grande proximidade entre ambas, sendo certo tratar-se de transportes de pessoas e cargas (fl. 232). Impedir que uma empresa participasse do certame com base nesse detalhe cadastral é levar a norma extravagante a limites muito além do necessário e diminuir a competitividade do certame, o que configura irregularidade grave. Além disso, e principalmente, a empresa Dantas apresentou seu Contrato Social onde fica bastante claro que atua no ramo de transporte de passageiros e de cargas (fl. 234 e fl. 239). Por último, a própria Suframa já usufruía dos serviços prestados pela representante, sendo de conhecimento amplo na instituição o ramo de atividade da empresa representante. Enfim, todos os fatores indicavam claramente que a empresa Dantas poderia participar do certame, ofertando propostas e aumentando a competitividade para alcançar o melhor resultado.

Entendemos que o cadastro de atividades na Receita Federal do Brasil não é motivo suficiente para impedir a participação da empresa, ainda mais que tal cadastro não era totalmente discrepante do objeto do certame. É certo que esse cadastro é uma imposição legal e deve estar atualizado, porém em nenhum momento há previsão legal de impedir uma empresa de participar em virtude de uma discrepância desse cadastro. Caberia aos responsáveis a formação de juízo crítico com base em todas as informações apresentadas, especialmente a simples leitura do Contrato Social da empresa representante. Com base nessas informações, e considerando que em licitação as disposições editalícias devem ser interpretadas a fim de garantir a competitividade do certame, conforme preceitua o parágrafo único, art. 4º, Anexo I, Decreto nº 3.555/2000, não haveria motivos para impedir a participação da empresa Dantas, como acabou por ocorrer.

O fato de a empresa Dantas ter atualizado seu cadastro após a sessão do Pregão não é suficiente para apaziguar a irregularidade cometida, pois não cremos que se possa considerar essa atualização como confissão da empresa de que estava errada. Quando muito, podemos considerá-la como uma atitude do empresário em atender ao entendimento da Administração, a fim de evitar celeumas futuras.

Assim, consideramos estar caracterizado o ato praticado com grave infração à norma legal configurado pela inversão das fases do Pregão e pela diminuição da competitividade com base em motivo não suficiente para impedir a participação da empresa representante, motivo pelo qual somos por rejeitar as razões de justificativa apresentadas, de forma que pode ser aplicada ao responsável a multa prevista no inc II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, considerando procedente a Representação quanto a esta ocorrência. O nexo de causalidade constitui-se pelo fato de o Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva ter homologado tal decisão de impedir a participação da empresa representante.

13.2. Audiência do Sr. Francisco Joanes Paula de Paiva, pregoeiro do Pregão nº 05/2008-Suframa:

“Razões de justificativa apresentadas (breve relato - fls. 246/257):

O Senhor Francisco Joanes Paula de Paiva apresentou as mesmas razões de justificativa apresentadas pelo Senhor Plínio Ivan Pessoa da Silva. Ao final, acrescentou somente que: os serviços foram divididos em três grupos e que houve uma economia de 13,79%, 4,07% e 7,41% em cada grupo, com relação aos preços estimados pela Autarquia.

Análise:

A alegada economia havida com relação aos preços estimados pela Administração em nada favorece a aceitação das razões de justificativa, uma vez que o ato ilegal, qual seja, a disposição de impedir a participação de uma empresa por motivo alheio à Lei, permanece totalmente intacta.



Quanto às demais razões, por se tratarem exatamente das mesmas apresentadas pelo Sr. Plínio, as quais já foram analisadas, somos por manter as mesmas conclusões, uma vez que não há qualquer novo elemento ou razão a ser analisada.

Assim, consideramos estar caracterizado o ato praticado com grave infração à norma legal configurado pela inversão das fases do Pregão e pela diminuição da competitividade com base em motivo não suficiente para impedir a participação da empresa representante, motivo pelo qual somos por rejeitar as razões de justificativa apresentadas, de forma que pode ser aplicada ao responsável a multa prevista no inc II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, considerando precedente a Representação quanto a esta ocorrência. O nexo de causalidade constitui-se pelo fato de o Sr. Francisco Joanes Paula de Paiva ter sido o pregoeiro do Pregão nº 05/2008-SUFRAMA e autor da decisão de impedir a participação da empresa representante.”

13.3. Audiência da Sra. Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa:

“Razões de justificativa apresentadas (breve relato - fls. 173/182):

A Senhora Flávia Skrobot Barbosa Grosso apresentou, por primeiro, as mesmas razões de justificativa contidas no arrazoado trazido, posteriormente, pelo Senhor Francisco Joanes Paula de Paiva.

Análise:

Como as razões apresentadas são exatamente as mesmas já analisadas referentes aos senhores Francisco Joanes Paula de Paiva e Plínio Ivan Pessoa da Silva, não há qualquer novo entendimento a ser expresso. Quanto ao mérito, portanto, somos por manter as conclusões de ato praticado com grave infração à norma legal.

Porém, não enxergamos nexo de causalidade entre a conduta da Senhora Flávia Skrobot Barbosa Grosso e o ato ilegal, uma vez que não há nos autos qualquer indicação de participação da referida senhora nos procedimentos adotados no Pregão nº 05/2008-SUFRAMA. Vale dizer, não há indicação de que tenha participado nem que tenha homologado, ou mesmo tomado alguma decisão que corroborasse o ato ora impugnado.

Poder-se-ia levantar a possibilidade da culpa **in vigilando** ou da culpa **in eligendo**. Contudo, em ambos os casos não vislumbramos motivos suficientes para imputar à Senhora Flávia Skrobot Barbosa Grosso conduta que mereça ser reprovada. Não nos parece crível que caberia à Superintendente da Suframa, cargo máximo da Autarquia, aprimorar-se na análise passo-a-passo dos procedimentos adotados numa corriqueira licitação para contratar serviços de natureza comum, como o de transporte de passageiros e cargas. Ao mesmo tempo, não há elementos que indiquem que a escolha dos subordinados para realizarem tal tarefa tenha sido mal realizada, ou que houvesse elementos precedentes que indicassem serem inadequadas tais escolhas.

Portanto, não vislumbramos nexo de causalidade em relação à Senhora Flávia Skrobot Barbosa Grosso, motivo pelo qual somos pela sua não-inclusão no rol de responsáveis.”

13.4. Oitiva da empresa San Marino - Locação de Veículos e Transporte Ltda., à qual foram adjudicados os objetos dos Grupos I e II do Pregão, de interesse da representante:

“Razões apresentadas (breve relato - fls. 167/170):

O edital exigia empresa especializada no ramo. Obediência ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Não houve impugnação ao edital. A empresa Dantas apresentou irregularidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal ao não ter sido registrada como atividade econômica principal ou secundária o objeto do pregão. A empresa Dantas, reconhecendo seu erro, após o certame, laborou em retificar sua atividade principal para serviço de transporte de passageiros – locação de automóveis com motorista.

Análise:

A oitiva da empresa San Marino ocorreu em virtude da possibilidade de conceder medida cautelar para paralisar o Pregão nº 05/2008-SUFRAMA, inclusive com sua anulação e do respectivo contrato, sendo que esta empresa havia se sagrado vencedora do Pregão.

Ocorreu que não houve a concessão da medida cautelar e o procedimento licitatório teve sua continuidade normal. A rigor, portanto, não seria necessário tecer considerações sobre as razões entendidas pela empresa San Marino. Contudo, o fazemos na busca de algum elemento novo que pudesse modificar as conclusões desfavoráveis aos responsáveis.

Forçoso notar que não há elementos novos capazes de modificar as conclusões. As razões apresentadas pela empresa San Marino são, em seu núcleo, as mesmas já apresentadas pelos responsáveis e consideradas impróprias para resolver a questão. ”

14. Feitas essas análises que concluem pela ocorrência de irregularidade no Pregão nº 05/2008-Suframa, a unidade técnica entende que, em vez de determinar a anulação do procedimento licitatório e do contrato firmado com a empresa San Marino, vencedora do certame, posicionamento que ocasionaria solução de continuidade com prejuízos à Suframa, melhor seria determinar à autarquia que se abstenha de prorrogar o referido contrato depois de encerrado o prazo inicial, considerando a natureza continuada dos serviços obtidos, e realize nova licitação para a sua contratação.

15. Ao final da instrução, a Secex/AM propõe que o seguinte encaminhamento (fls. 286/7):

“CONCLUSÃO:

Considerando que as razões de justificativa apresentadas não foram suficientes para elidir as irregularidades, propomos:

I) conhecer da documentação como representação, nos termos do inciso VII do art. 237 do RI/TCU c/c o § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93, por preencher os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la procedente;

II) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Francisco Joanes Paula de Paiva, pregoeiro do Pregão nº 05/2008-SUFRAMA, e aplicar-lhe a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, por ato praticado com grave infração à norma legal;

III) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Plínio Ivan Pessoa da Silva, responsável pela homologação do Pregão nº 05/2008-SUFRAMA, e aplicar-lhe a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, por ato praticado com grave infração à norma legal;

IV) acatar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Flávia Skrobot Barbosa Grosso, Superintendente da Suframa;

V) Determinar à Suframa que se abstenha de prorrogar o contrato firmado com a empresa San Marino - Locação de Veículos e Transporte Ltda, oriundo do Pregão nº 05/2008, e realize nova licitação quando encerrar seu prazo inicial;

VI) dar conhecimento ao representante da decisão que vier a ser adotada.”

16. O MP/TCU, cujo pronunciamento foi solicitado pelo Relator, manifestou-se de acordo com a proposta da unidade técnica (fl. 289).

É o relatório.

VOTO

Anoto, de início, a presença dos requisitos para o conhecimento desta representação, nos termos do disposto no inciso VII do art. 237 do Regimento Interno do Tribunal c/c o § 1º do art. 113 da Lei nº 8.666/93.

2. Quanto ao mérito, concordo com a análise técnica feita pela Secex/AM, que a considerou procedente e caracterizou o impedimento de participação da representante no certame, sob o argumento de que o seu CNPJ apresentava atividade incompatível com o objeto licitado, como grave



- infração a norma legal, suficiente à aplicação da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92 aos responsáveis.
3. De pronto, verifica-se que a exigência, previamente ao oferecimento de lances, de comprovação de especialização no ramo de atividade dos serviços objeto de licitação importou, na prática, a inversão de fases do pregão.
 4. As justificativas para isso, atinentes a problemas acontecidos na execução de contratos celebrados com empresas sem a especialização requerida e a necessidade da contratação de fornecedor capaz de cumprir o futuro contrato, não prosperam, já que, de conformidade com a Lei nº 10.520/2002, a precaução contra esse tipo de ocorrência pode e deve ser tomada na fase de habilitação técnica do pregão, quando cabe exigir a comprovação da qualificação e capacidade técnica do concorrente.
 5. Por outro lado, a menos que houvesse evidências de que licitantes de outros ramos atuariam na competição apenas para complicar a sessão, circunstância de que não se tem notícia nos autos, não se vislumbra qual vantagem administrativa adviria da aplicação da exigência antes da abertura das propostas. Concretamente, a medida trouxe como consequência relevante o impedimento indevido da participação da representante no certame.
 6. De todo modo, conforme salientado pelo Ministério Público junto ao TCU, em princípio, até parecia razoável a exigência fixada no edital no sentido de que somente poderiam participar do pregão empresas legalmente estabelecidas e especializadas no respectivo ramo.
 7. Nesse caso, a despeito da falta de uma delimitação mais objetiva desses requisitos, seria aceitável, por exemplo, o afastamento do competidor que não tivesse o seu ato constitutivo devidamente registrado ou não demonstrasse no seu contrato social o exercício de atividade econômica compatível com o objeto da licitação.
 8. Ocorre que, já se mencionou, a representante foi impedida de participar apenas porque seu cadastro na Receita Federal do Brasil apontava atividade econômica, ainda que bastante próxima, não exatamente igual à licitada.
 9. Para fundamentar o ocorrido alega-se a vinculação ao edital, mas não havia declaração expressa de que esse seria o critério de identificação de empresa especializada e, nessas condições, a utilização do CNAE configurou procedimento flagrantemente alheio às regras da competição, significando a ampliação não prevista do poder do pregoeiro de decidir quem participaria do certame.
 10. Até por isso, não faz sentido a alegação de que, se o competidor não estava de acordo com o edital, deveria tê-lo impugnado, já que não se tinha conhecimento do emprego do CNAE para aferir a especialização do concorrente, tampouco era razoável presumir que tal formalidade cadastral serviria a esse fim.
 11. O fato é que, impedida de participar, a representante interpôs o recurso cabível, cujo provimento foi negado, em que apresentava o seu contrato social para demonstrar que atuava em ramo compatível com o do objeto licitado, ressaltando que a própria Suframa já usufruía dos serviços prestados pela empresa.
 12. Enfim, não havia razão jurídica ou administrativa para conferir-se arbitrariamente tamanha proeminência à formalidade da anotação cadastral, mais até que ao conjunto de fatores que indicavam a aptidão da licitante a participar da competição e a oferecer propostas que aumentariam a sua competitividade.
 13. Nessa linha, uma vez que a não aceitação da representante no pregão implicou, no caso concreto, violação de preceitos básicos norteadores das licitações públicas, em especial a restrição indevida da competitividade do certame e o ferimento ao princípio da isonomia, devem ser rejeitadas as razões de justificativa de Francisco Joanes Paula de Paiva, pregoeiro, e Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração, responsáveis, respectivamente, pela execução e homologação do Pregão nº 05/2008, e aplicada a cada um deles a multa do inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, na forma sugerida pela unidade técnica e endossada pelo MP/TCU.
 14. Com relação à Superintendente Flávia Skrobot Barbosa Grosso, também concordo com a unidade técnica, que não viu indicação de sua participação nos procedimentos adotados no certame.





15. Por fim, ante a possibilidade de que o contrato ainda esteja em vigência, e considerando a natureza continuada dos serviços, cabe determinar à Suframa que se abstenha de prorrogá-lo depois de encerrado o seu prazo atual e realize nova licitação, caso haja interesse na contratação desse mesmo objeto.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal acolha o acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 11 de maio de 2011.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1203/2011 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-010.459/2008-9 (com 1 volume e 1 anexo)
2. Grupo I, Classe de Assunto VII - Representação
3. Representante/Responsáveis/Interessada:
 - 3.1. Representante: Dantas Transportes Instalações Ltda. (CNPJ 63.679.351/0001-90)
 - 3.2. Responsáveis: Flávia Skrobot Barbosa Grosso (CPF 026.631.392-20), Superintendente; Plínio Ivan Pessoa da Silva (CPF 145.889.862-87), Superintendente Adjunto de Administração; e Francisco Joanes Paula de Paiva (CPF 077.805.322-91), pregoeiro
 - 3.3. Interessada: San Marino Locação Veículos e Transporte Ltda.
4. Unidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidade Técnica: Secex/AM
8. Advogada constituída nos autos: Sandra Elisa Mesquita Sierra (OAB/AM 5033)

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela sociedade empresária Dantas Transportes Instalações Ltda., relativa ao Pregão nº 05/2008, promovido pela Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa para a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de transporte de pessoas, documentos, cargas leves, cargas médias e cargas pesadas em veículos com características pré-determinadas.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 c/c arts. 235, 237 e 268, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, bem como nos arts. 24 a 30 e 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, e ante as razões expostas pelo Relator, em:

- 9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente;
- 9.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Francisco Joanes Paula de Paiva e Plínio Ivan Pessoa da Silva e aplicar-lhes, individualmente, multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente

desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das multas cominadas no item anterior, caso não atendidas as notificações;

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas por Flávia Skrobot Barbosa Grosso;

9.5. determinar à Suframa que se abstenha de prorrogar o contrato firmado com a empresa San Marino - Locação de Veículos e Transporte Ltda., oriundo do Pregão nº 05/2008, e, caso haja interesse na contratação desse mesmo objeto, realize nova licitação;

9.6. dar conhecimento desta decisão à representante e à interessada;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 16/2011 – Plenário.

11. Data da Sessão: 11/5/2011 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1203-16/11-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, Augusto Nardes, Raimundo Carreiro e José Múcio Monteiro (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

