



Conselho Regional de
Administração do Rio Grande do Norte

Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Norte

O Sistema CFA/CRA's tem como missão promover a Ciência da Administração valorizando as competências profissionais, a sustentabilidade das organizações e o desenvolvimento do país.



Rua Coronel Auris Coelho, 471, Natal/RN, CEP 59075-050
Telefone: (84) 3234-6672 - www.cramn.org.br

INFORMAÇÃO Nº INFORMAÇÃO Nº 3/2018/CRA-RN
PROCESSO Nº 476915.000690/2018-71

PROCESSO: Nº 476915.000690/2018-71

LICITAÇÃO: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 02/2018 – CRA/RN

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO EM LICITAÇÃO

RECORRENTE: AUDAZ SISTEMAS ELETRONICOS DE SEGURANÇA LTDA, CNPJ Nº 06.070.309/0001-34

RECORRIDO: PREGOEIRO RESPONSÁVEL PELO JULGAMENTO DO CERTAME

EMENTA: Recurso administrativo em licitação. Pregão Eletrônico. Juízo de retratação do Pregoeiro. Alegada classificação irregular da proposta da empresa DIOGO NOBRE CARDOSO 04156879500. Conhecimento e provimento do recurso. Retratação. Submissão hierárquica para mérito final.

DECISÃO

Versa-se acerca do RECURSO ADMINISTRATIVO, impetrado pela empresa AUDAZ SISTEMAS ELETRÔNICOS DE SEGURANÇA LTDA., CNPJ Nº 06.070.309/0001-34, em oposição ao julgamento proferido no Pregão Eletrônico nº 02/2018 – CRA/RN, que tem por objeto a **contratação dos serviços de segurança eletrônica monitorada, com fornecimento de equipamentos e materiais em regime de comodato, para as sedes do Conselho Regional de Administração - CRA/RN, em Natal e Mossoró/RN**, conforme regras contidas no Edital e seus apêndices.

I- DAS RAZÕES E CONTRARRAZÕES DO RECURSO:

1.1. A RECORRENTE alega a invalidade jurídica do julgamento do certame em tela, segundo os seguintes argumentos resumidos:

a) Teria a empresa declarada vencedora do certame objeto social “destoante” com o objeto da licitação, sobretudo em relação à prestação dos serviços vigilância do tipo monitoramento 24 horas exigidos no edital e não contemplados na atividade principal da empresa;

b) A proposta da empresa vencedora não teria indicado a marca, modelo e referência dos equipamentos e materiais a serem instalados para fins de implantação do sistema de monitoramento; e,

c) Não haveria possibilidade de terceirização completa do objeto licitado, particularmente com relação à prestação dos serviços de monitoramento 24 horas (serviços de vigilância).

1.2. Em sede de **contrarrrazões**, a empresa indicada como vencedora do certame (DIOGO NOBRE CARDOSO 04156879500), traz à baila os seguintes argumentos resumidos:

a) Estaria a empresa vencedora apta a executar o objeto licitado, visto que a licitação teria “O objeto licitado neste processo, tem como o fornecimento de equipamentos além do monitoramento eletrônico nas localidades relacionadas”;

b) Os CNAE's contidos no Certificado de Microempreendedor Individual seriam meramente indicativo e destinada às autoridades tributárias, e não limitadores de habilitação em licitações, conforme jurisprudência do TCU (Ac. 1203/2011 – P); e,

c) Alega, ainda, a contrarrazoante que a empresa comprovou efetivamente a prestação de serviços de monitoramento 24 horas, conforme atestado de capacidade técnica acostado; bem como que estava ciente da impossibilidade de “terceirização completa” dos serviços de monitoramento, fato que fora inclusive claramente destacado durante a sessão por esta Pregoeira;

É o relatório.

II – DAS PRELIMINARES:

2.1. Preliminarmente, vale destacar que o recurso administrativo é inerente à dialética própria do exercício do **direito fundamental à ampla defesa**, tendo recebido disciplinamento do legislador infraconstitucional pátrio, especialmente no âmbito das licitações públicas. Porém, ainda obscuro o rito de seu processamento, fato que requer certa atividade interpretativa ao operador do direito no caso concreto. Senão vejamos.

2.2. A teor do art. 109, da Lei 8.666/93, do art. 4º, incs. XVIII, XIX e XX, da Lei 10.520/2002 e o art. 26, do Decreto nº 5.450/2005, pode-se perceber certa confusão de disciplinamento, especialmente quanto às competências e tramitação, *in verbis* (grifamos):

Lei nº 8.666/93: [...]

[...]

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;
- b) **juízo** das propostas;

[...] § 2º O recurso previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso I deste artigo terá **efeito suspensivo**, podendo a autoridade competente, motivadamente e presentes razões de interesse público, atribuir ao recurso interposto eficácia suspensiva aos demais recursos.

§ 3º Interposto, o recurso será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de 5 (cinco) dias úteis.

§ 4º O recurso será dirigido à **autoridade superior**, por intermédio da que praticou o **ato recorrido**, a qual **poderá reconsiderar sua decisão**, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.

§ 5º Nenhum prazo de recurso, representação ou pedido de reconsideração se inicia ou corre sem que os autos do processo estejam com vista franqueada ao interessado.

Lei nº 10.520/2002: [...]

[...]

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: [...]

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar **imediate e motivadamente a intenção de recorrer**, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar **contra-razões** em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX - o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX - a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

Decreto nº 5.450/2005: [...]

[...]

Art. 11. Caberá ao **pregoeiro**, em especial:

[...] VII – **receber, examinar e decidir os recursos**, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;

[...] Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra-razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

§ 1º A falta de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do caput, importará na decadência desse direito, ficando o pregoeiro autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.

§ 2º O acolhimento de recurso importará na **invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento**.

2.3. Pacífico na doutrina e jurisprudência que o recurso administrativo nas licitações tem

natureza hierárquica e efeito suspensivo. Isso quer dizer que deverá ser necessariamente submetido ao crivo da análise **do superior hierárquico da autoridade** que emitiu a decisão questionada, bem como que tem o condão de suspender a realização dos demais atos e/ou fases sem que haja prévia decisão quanto ao mérito dos questionamentos levantados.

2.4. Sendo assim, primeiramente vale destacar que não cabe entender que é o próprio Pregoeiro que **recebe, examina e decide o recurso** como aparentemente dispôs o legislador infraconstitucional e regulamentar. Claro que se assim o fosse não haveria propriamente um recurso hierárquico, mas um mero **pedido de reconsideração** dirigido à autoridade que praticou o ato recorrido. Ao Pregoeiro resta apenas receber ou não o recurso, no primeiro momento de registro da intenção, e exercer o chamado juízo de retratação, posteriormente.

2.5. Por outra, também **não merece prosperar a interpretação** do disposto no § 3º do art. 109 da Lei 8.666/93, como também no inciso VII do art. 11 do Decreto 5.540/2005, **no sentido de ser desnecessária a análise hierárquica superior do recurso administrativo caso a autoridade recorrida tenha, em sede de juízo de retratação, modificado sua posição**, conquanto há, neste caso, **afetação negativa** à esfera jurídica da empresa já indicada como vencedora do certame, qual seja: **aquela a quem a decisão ou ato administrativo recorrido era favorável.**

2.6. Assim sendo, cabe ao Pregoeiro, nesse momento da tramitação do recurso, apenas examinar as razões e **avaliar a possibilidade de exercer ou não o juízo de retratação de sua decisão**, devendo instruir os autos com decisão fundamentada e submetê-la sempre ao Presidente do Conselho para fins de decisão hierárquica final.

2.7. Por fim, quanto aos **pressupostos de admissibilidade**, o Pregoeiro deve analisar a tempestividade, sucumbência, interesse de agir, legitimidade e motivação, apenas por ocasião da aceitação da intenção de recurso.

III – DO MÉRITO DO RECURSO – JUÍZO DE RETRATAÇÃO:

Feito o relatório das razões do recurso, bem como analisadas as preliminares cabíveis, passa-se imediatamente ao mérito no âmbito do **juízo ou direito de retratação** do Pregoeiro:

3.1. Inicialmente, há que se destacar, diante do cotejo das razões e contrarrazões recursais, que há certa medida de razão nos argumentos aduzidos por ambos. Por isso, a questão precisa ser cuidadosamente analisada em foco preciso no presente caso concreto, sem se buscar qualquer generalização ou aplicação genérica de entendimento ou jurisprudência que não mantenha absoluta semelhança com as circunstâncias aqui presentes.

3.2. Também importa indicar que, segundo nossa compreensão, os pontos alegados da falta de compatibilidade do objeto social da empresa indicada como vencedora com o objeto da licitação estaria intimamente ligado à questão da impossibilidade de terceirização completa dos serviços de monitoramento 24 horas, ou seja, vencido aquele, este perde sentido. Pois bem.

3.3. Nesse desiderato, deve-se desde logo deixar claro que o objeto da presente licitação é a **prestação de serviços de vigilância eletrônica monitorada**, sendo o fornecimento e instalação dos equipamentos eletrônicos necessários um mero meio acessório para se alcançar tal finalidade. Peremptoriamente, não pretende o Conselho simplesmente comprar ou alugar equipamentos eletrônicos de segurança, mas sim contratar um particular responsável pela prestação de serviços de vigilância eletrônica, mediante sistema fornecido, instalado e mantido por ele.

3.4. Registre-se, por oportuno e por coerência, que tal entendimento já fora externado por ocasião da análise de impugnação aduzida pela própria recorrente, quando ficou assentado que os serviços técnicos de engenharia necessários à instalação do sistema eletrônico seria meramente acessório e que não fazia parte do núcleo da contratação.

3.5. Claro que, neste caso, a **natureza de serviço especializado** requer certamente um melhor olhar para a questão da aderência entre objeto social do particular a ser contratado e o objeto da contratação, sobretudo se tratando de atividade da área de segurança e vigilância.

3.6. Não se trata aqui da mera discussão sobre a indicação rigoroso e textual do objeto licitado em código do CNAE previsto no registro da empresa, ou até mesmo no próprio cadastro do CNPJ ou no contrato social. Mas, de se investigar se o particular tem a capacidade de fato (cf. compreende o Código Civil) para firmar a presente contratação, visto que isso seria, ao fim e a cabo, indicativo da própria validade do negócio jurídico a ser firmado. Afinal, como é do conhecimento básico de todos os militares na ceara contratual, a **capacidade jurídica** (de direito e de fato) das partes é **atributo essencial** de todo e qualquer negócio jurídico. Isto é, não há validade alguma um negócio firmado por pessoa menor, ou por empresa inexistente ou cujo objeto social não permita tal atuação.

3.7. Em sentido idêntico, pode-se destacar lição de Marçal Justen Filho, in verbis:

1) Abrangência da expressão 'habilitação jurídica'

A prova da habilitação jurídica corresponde à comprovação de existência, da

capacidade de fato e da regular disponibilidade para exercício das faculdades jurídicas pelos licitantes. Somente pode formular proposta aquele que possa validamente contratar. As regras sobre o assunto não são de Direito Administrativo, mas de Direito Civil e Comercial. [...]

2) Impossibilidade de dispensa das exigências atinentes à habilitação jurídica

É impossível dispensar o particular de comprovar os requisitos de habilitação jurídica. [...] Logo, sequer se trata de examinar se o sujeito é suficientemente 'idôneo' para executar o objeto licitado. Trata-se de apurar se o sujeito pode praticar os chamados 'atos da vida civil'. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 653).

3.8. É certo que o rigor formal e o excesso de exigência tem sido combatido pela jurisprudência do TCU, ou até mesmo dos Tribunais pátrios, indubitavelmente no sentido de prestigiar o princípio da competitividade. Porém, a interpretação da legislação e da própria jurisprudência sempre requer considerar as circunstâncias do caso concreto. Não o simples fato de haver certo entendimento em um caso concreto levado a crivo judicial, que o juízo sempre deverá ser o mesmo.

3.9. Este caso certamente não pode ser alinhado àqueles em que há dúvida sobre o escopo social da empresa, ou mesmo em que houve a omissão de certo CNAE, e sim uma situação em que explicitamente o documento de constituição jurídica do empreendedor (vale dizer, por própria e livre deliberação dele), **exclui de suas atividades** a prestação de serviços de vigilância e segurança, conforme previsto no Certificado de Microempreendedor Individual (destacamos):

Ocupação Principal

Instalador(a) de equipamentos de segurança domiciliar e empresarial, **sem prestação de serviços de vigilância e segurança.**

Atividade Principal (CNAE)

43.21-5/00 – Instalação e manutenção elétrica

3.10. E mais, também não se localiza nas demais ocupações e atividade ditas secundárias qualquer outra que tenha alguma ligação ou semelhança mínima com a área de prestação de serviços de vigilância e segurança. Realmente, sendo essa a situação concreta, há que se perquirir sobre a validade jurídica de uma contratação de tais serviços com a empresa vencedora, ou até mesmo se discutir suas condições técnicas e especializadas para tanto.

3.11. É fato que tanto a recorrente quanto a contrarrazoante aduziram jurisprudências para firmarem seus argumentos. Todavia, conforme já indicado, todas elas carecem ser analisadas comedido em face das características concretas de cada caso sob julgamento, não havendo como se falar de generalização.

3.12. Mais uma vez, vale destacar o posicionamento do grande administrativista de nosso tempo especialista na área de licitações Marçal Justen Filho, para quem, apesar de ter posição divergente, admite que há na jurisprudência assentado o entendimento de que "...pessoa jurídica somente poderá ser habilitada quando o objeto da licitação for compatível com o seu objeto social, independentemente de qualquer outra exigência legal específica." (2016, p. 658). Apenas como exposição representativa de tal posição do TCU, destacam-se os seguintes julgados (grifos nossos):

ACÓRDÃO Nº 1.021/2007 - PLENÁRIO

REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PREGÃO. LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. INCOMPATIBILIDADE ENTRE O OBJETO DA LICITAÇÃO E OS OBJETIVOS SOCIAIS DA ENTIDADE. PROCEDÊNCIA. MEDIDA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DA HABILITAÇÃO E ADJUDICAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. **Inviável a habilitação de licitante cujo objeto social é incompatível com o da licitação.** 2. A contratação de empresa especializada em locação de mão-de-obra deve se restringir às situações em que as características intrínsecas dos serviços impossibilitem a contratação da prestação dos mesmos.

INFORMATIVO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS 189/2014

Para fins de habilitação jurídica, **faz-se necessária a compatibilidade entre o objeto do certame e as atividades previstas no contrato social das empresas licitantes.** Para habilitação técnica, os atestados apresentados devem não apenas demonstrar uma situação de fato, mas, necessariamente, uma situação fática que tenha ocorrido em conformidade com a lei e com o contrato social.

Acórdão 642/2014-Plenário

3.13. Ora, também descabe guarida ao argumento de que, na qualidade de Microempreendedor Individual, seu objeto social poderia ser alterado ou ajustado a qualquer momento, de maneira a não vir a ser isso "motivo genérico de inabilitação", visto que indiscutivelmente a reunião das condições mínimas exigidas à habilitação nos certames licitatórios deve restar demonstrada no momento da licitação, e não posteriormente. Ademais, essa liberdade de alteração do objeto social dos empresários assiste a todos (não apenas aos Microempreendedores) e decorre do próprio princípio constitucional da livre iniciativa, mas jamais pode afetar a obrigação de comprovação da

habilitação no momento exato da licitação.

3.14. Portanto, constata-se que esta Pregoeira julgou de forma equivocada a condição de habilitação jurídica do licitante indicado como vencedor, nos termos alegado pela recorrente, devendo exercer seu **dever-direito de retratar-se da decisão recorrida**, neste ponto, sob pena de perpetrar ilegalidade que certamente macularia de invalidez jurídica a futura contratação.

3.15. Quanto à questão da impossibilidade de terceirização completa do objeto, entendo prejudicada sua análise, conforme já destacado, posto que necessariamente a empresa deveria ter a capacidade jurídica de prestar diretamente os serviços de vigilância para possuir legitimidade à contratação, fato não presente neste caso conforme análise anterior.

3.16. Também foi ventilado pela RECORRENTE a questão relativa à não indicação das marcas e modelos nos equipamentos a serem instalados para fins de montagem do sistema eletrônico de monitoramento. Neste caso, trata-se de argumento absolutamente descabido porque constam explícita e objetivamente indicados todos os nomes dos fabricantes e modelos de cada equipamento na proposta da empresa indicada como vencedora do certame, nos termos constantes no Comprasnet.

IV – JUÍZO DE RETRATAÇÃO:

4.1. ANTE O EXPOSTO, por força do art. 4º, XVIII, da Lei 10.520/02, bem como do art. 11, VII, e do art. 26, ambos do Decreto nº 5.450/05, **CONHECIDO** do presente recurso administrativo para, no exercício do juízo de retratação, entende-lo **PROCEDENTE** e, em consequência, **RECONSIDERAR A DECISÃO RECORRIDA para julgar INABILITADA a empresa DIOGO NOBRE CARDOSO 04156879500.**

4.2. Em homenagem à NATUREZA HIERÁRQUICA do recurso administrativo, e considerando o disposto no art. 109, § 4º, da Lei 8.666/93 e no conteúdo do princípio do devido processo legal, submetemos a presente decisão à superior consideração.

Natal/RN, 16 de agosto de 2018

Adm. Lidiane Patricia de Oliveira Pessoa

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **Admª. Lidiane Patrícia de Oliveira Pessoa, Administradora**, em 20/08/2018, às 11:00, conforme horário oficial de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cfa.org.br/conferir, informando o código verificador **0206106** e o código CRC **FA576945**.

Presidência
Rua Coronel Auris Coelho, 471, Natal/RN, CEP 59075-050
Telefone: (84) 3234-6672 e Fax: @fax_unidade@ - www.cram.org.br

DESPACHO DECISÓRIO Nº 2/2018/CRA-RN

Processo nº 476915.000690/2018-71
Interessado: @interessados_virgula_espaco@

DECISÃO

CONSIDERANDO o disposto no inciso XVIII do artigo 4º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, e no artigo 26 do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, bem como, subsidiariamente, no § 4º do artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e,

CONSIDERANDO as atribuições contidas no artigo 32 da Resolução Normativa CFA nº 216, de 09 de abril de 1999 e ata de posse datada de 10/01/2017;

Trata-se de RECURSO ADMINISTRATIVO, apresentado pela empresa AUDAZ SISTEMAS ELETRÔNICOS DE SEGURANCA LTDA., CNP Nº **06.070.309/0001-34**, contrário à decisão de julgamento proferido pela Pregoeira deste Conselho, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 02/2018 – CRA/RN, que tem por objeto a **contratação dos serviços de segurança eletrônica monitorada, com fornecimento de equipamentos e materiais em regime de comodato, para as sedes Conselho Regional de Administração - CRA/RN, em Natal e Mossoró/RN**, que indicou como vencedora do certame a empresa DIÓGO NOBRE CARDOSO 04156879500 (SERVIMIX).

De início, indico a adoção como relatório dos fatos constatados neste recurso aqueles expressamente resumidos na própria decisão da Pregoeira deste Conselho em sede de juízo de retratação, constante dos autos (doc. SEI 0206106).

Dito isso, passa-se ao mérito recursal:

A partir da análise minuciosa dos autos, não existe dúvida de que efetivamente a Pregoeira deste Conselho cometeu um equívoco ao considerar regular a habilitação jurídica da empresa indicada como vencedora, posto que seu próprio instrumento jurídico constitutivo tem expressa vedação a sua atuação na área de vigilância e segurança.

Sabe-se que o empresário tem liberdade garantida constitucionalmente de empreender nas áreas que bem entender, observadas os requisitos legais. Dentro dessa liberdade, ele deve definir o escopo de seu negócio e formalizar isso na cláusula denominada objeto social da sociedade ou entidade empresarial individual, podendo a qualquer momento realizar ajustes, alterações e/ou exclusões. Mais que ninguém, sabe ele qual a área que ele quer ou pode atuar. Inclusive, essencial registrar que isso tem o condão de acarretar segurança jurídica a terceiros que pretendam transacionar com tal pessoa jurídica.

Isso fora livre e oportunamente exercício pelo empresário indicado como vencedor do presente certame, tendo ele optado expressamente (e não interessa investigar aqui as suas razões) por vedar a atuação empresária na área da prestação de serviços de vigilância e segurança, conforme contido no Certificado de Microempreendedor Individual acostado à documentação de habilitação do certame. Não cabe agora tentar emprestar importância menor a tal fato. Ele não tinha interesse nesse nicho do mercado.

Ademais, há que se considerar que as atividades da área de vigilância e segurança carecem ser exercidas por particulares especializados e aptos. Não seriam empresas experientes apenas em instalação de sistemas eletrônicos de vigilância, adequadas para o exercício das atividades de monitoramento 24 horas dos ambientes. Tal negócio requer especialização em rotinas adequadas para gerenciar crises, pessoal especializado e estrutura apropriada. Certamente,

isso apenas poderia ser alcançado por um particular cujo objeto social fosse efetivamente focado nessa atividade.

Diante disso, CONHEÇO DO PRESENTE RECURSO para, no mérito, confirmar a decisão de retratação da Pregoeira deste Conselho, determinando a INABILITAÇÃO da empresa SERVIMIX, como também a reabertura do certame licitatório para fins de convocação dos demais classificados para fins de julgamento final.

Remetam-se os autos à Pregoeira para adoção das providências cabíveis.

Publique-se. Cumpra-se.

Natal, 17 de agosto de 2018

Adm. Júlio Francisco Dantas de Rezende

Presidente do CRA-RN



Documento assinado eletronicamente por **Adm. Júlio Francisco Dantas de Rezende, Presidente**, em 20/08/2018, às 16:12, conforme horário oficial de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site sei.cfa.org.br/conferir, informando o código verificador **0206254** e o código CRC **F1906786**.