



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas



PARECER/ASSJUR/PR/AM Nº 35/2013
PROCESSO LICITATÓRIO N. 1.13.000.000826/2013-98

EMENTA: Direito Administrativo. Licitação. Pregão presencial. Contratação do serviço de vigilância. Recurso administrativo. Improcedência do pedido. Manutenção da decisão do pregoeiro.

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante AMAZON SECURITY LTDA. contra decisão do pregoeiro que declarou vencedora do certame a empresa AMAZONAS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA.

Argui a recorrente que a licitante declarada vencedora deixou de cumprir alguns preceitos editalícios: 1) nenhum dos atestados de capacidade técnica apresentados pela recorrida possui registro na entidade profissional competente, no caso o Conselho Regional de Administração do Amazonas; 2) a recorrida apresentou declaração própria de vistoria das instalações para conhecimento da área e condições do local, em que foi aposta a assinatura do servidor da PR/AM e não consta a assinatura do seu responsável técnico.

Por sua vez, a Recorrida informa que exigir-se o registro no Conselho Regional de Administração no Amazonas, significaria restringir o caráter competitivo do certame, em total afronta ao parágrafo único do art. 4º do Decreto 3555/2000, bem como ao disposto no inciso I do §1º do art. 3º da Lei nº 8.666/93.

Ademais, alega que cumpriu o exigido na alínea K do item VIII do Edital ao apresentar declaração de vistoria das instalações da PR/AM, obedecendo na íntegra o modelo disponibilizado no edital do Pregão nº 06/2013 já que o objetivo principal da visita técnica é o conhecimento do local onde o serviço será prestado, o que a recorrida realizou. Assim a falta de assinatura nada mais é do que mero formalismo.

Em decisão fundamentada, o Pregoeiro da PR/AM manteve a decisão atacada, considerando improcedentes as razões apresentadas em recurso, para declarar a empresa AMAZONAS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA. vencedora do Pregão PR/AM nº 06/2013.

Vieram os autos ao Gabinete do Procurador-Chefe da PR/AM fins do disposto no art. 109, §4º da Lei nº 8.666/93.



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

II – FUNDAMENTAÇÃO

A princípio, vale registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes no procedimento até a presente data, cabendo a esta Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo analisar as questões pertinentes à conveniência e oportunidade da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Com efeito, verifica-se que está correto o posicionamento adotado pelo pregoeiro da PR/AM cujos fundamentos da decisão são adequados para demonstrar que, conforme o entendimento jurisprudencial pátrio, a empresa recorrida preencheu os requisitos de habilitação. Senão vejamos.

1) Argui a Recorrente que os atestados apresentados pela recorrida não possuem registro na entidade profissional competente, no caso o Conselho Regional de Administração do Amazonas.

Alega, portanto, que a recorrida deixou de preencher os requisitos de habilitação previsto na Seção VIII – DA HABILITAÇÃO, item 1.1, letra i, que assim dispõe:

1.1. Para **habilitação** no presente pregão serão exigidos os seguintes documentos:

(...)

i) **Atestado(s) de Capacidade Técnica, devidamente registrado(s) na entidade profissional competente da sede da empresa**, expedido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado para a qual a empresa tenha prestado ou esteja prestando serviço compatível em características e quantidades com o objeto deste pregão, na qual constem em referência as parcelas de maior relevância.

Da leitura do texto verifica-se que os Atestados devem ser registrados quando houver entidade profissional competente para esse mister. Não há, portanto, indicação expressa de que seja o Conselho Regional de Administração a entidade competente para a realização dos registros.

Na realidade, a Corte de Contas da União já sedimentou o entendimento de que não é possível exigir-se nas licitações que visam a contratação do serviço de vigilância o registro dos atestados de capacidade técnica nos Conselhos Regionais de Administração, já que não corresponde às atividades-fim das licitantes. É o que se verifica em recente julgado, cujo trecho do voto do relator transcreve-se a seguir.

"(...)

5. Faz-se necessário ter presente o comando constitucional de que somente se pode permitir

ju



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas



exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada (CF., art. 37, inciso XXI).

6. Em harmonia com essa regra constitucional, a Lei 8.666/1993 dispõe, em seu art. 3º, § 1º, inciso I, expressamente, que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que prometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo. Relativamente à habilitação nas licitações, a aludida Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê uma série de limitações à inserção nos instrumentos convocatórios de cláusulas e condições que, de certa forma, incidam nas vedações estipuladas no mencionado art. 3º, § 1º, inciso I.

7. Especificamente quanto à documentação relativa à qualificação técnica, a Lei de Licitações prevê em seu art. 30, caput e incisos, que a Administração Pública, caso considere indispensável à garantia do cumprimento das obrigações que deverão ser assumidas pela futura contratada, consoante disposto na parte final do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, somente poderá exigir, se for o caso, a documentação indicada no referido dispositivo. Essa é a leitura que se pode ter do termo "limitar-se-á" contido no caput do supracitado art. 30.

8. É nesse contexto que deve ser analisada a exigência questionada na presente Representação, descrita na alínea "a" do parágrafo 3º deste Voto.

9. Dispõe o inciso I do art. 30 da Lei 8.666/1993 que a documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á: "I - registro ou inscrição na entidade profissional competente;" (grifado). (...)

12. No âmbito deste Tribunal, a despeito de deliberações em contrário (v.g., Acórdão 235/2002 - Plenário), percebe-se um movimento progressivo e consistente no sentido de considerar indevida tal exigência quando o objeto a ser licitado for a prestação de serviços de segurança e vigilância, conforme julgados mencionados no § 4º retro.

13. Na esfera do Poder Judiciário, o Tribunal Regional da 1ª Região já apreciou essa questão por diversas vezes, tendo concluído que a exigência em questão se mostra ilícita, por falta de previsão legal.

14. Merecem destaque os seguintes julgados: REO EM MS 2001.31.00.000229-5/AP, REMESSA EXOFFICIO, Quinta Turma, DJ 18/6/2004, p. 30; REO 2000.39.00.004935-2/PA, REMESSA EXOFFICIO, Quinta Turma, DJ 16/10/2003, p. 63., ambos da relatoria da Desembargadora Selene Maria de Almeida. Vide também: AMS 90.01.00843-7/DF, TRF1; REO 96.01.00917-5/MG, TRF1; REO 2000.39.00.004935-2, TRF1. (...)

16. Também nesse mesmo sentido tem decidido o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sendo relevante transcrever a seguinte ementa:

"ADMINISTRATIVO. EDITAL DE LICITAÇÃO. EXIGÊNCIA DE REGISTRO DAS EMPRESAS LICITANTES NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO. RESPONSÁVEL TÉCNICO E ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA.

As atividades das empresas de prestação de serviço de limpeza e conservação e prestação de serviço de vigilância desarmada, não se inserem dentre as hipóteses da lei regulamentadora da profissão de Administrador. Remessa ex officio improvida." (REO 2000.72.00.002178-2 -

ju



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

REMESSA EX OFFICIO, 3ª Turma, Relatora Desembargadora Maria de Fátima Freitas Labarrère, DJ 21/11/2001, p. 337). (grifado) Vide ainda: AC 1998.04.01.087893-5, TRF4.

Para finalizar a menção jurisprudencial, menciona-se que, relativamente às empresas que prestam serviços de transporte de mercadorias, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região reputou desnecessário o registro no CRA, conforme REOAC 489734 PB.

Diante de todo o exposto e seguindo o raciocínio formado pelos precedentes jurisprudenciais informados, conclui-se que o CNPq, ao não exigir registro das empresas prestadoras de serviços de locação de veículos no CRA, não infringiu a legislação que regula o funcionamento desse conselho profissional.

Assim, verifica-se que não cabe razão à representante, quanto a este ponto.

Inadmissibilidade da intenção de recurso." (Acórdão 3393/2012-Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman)

Isto posto, verifica-se que não é devida a exigência de registro de atestado de capacidade técnica de serviço de vigilância no Conselho Regional de Administração do Amazonas, tendo, assim, o Recorrido atendido a contento a exigência de capacidade técnica prevista no edital.

2) A recorrente argui, ainda, que a Recorrida deixou de apresentar documentos de habilitação exigidos no Edital já que, em substituição à declaração de vistoria, trouxe à licitação termo próprio de vistoria em que não consta assinatura do responsável técnico da empresa.

No Edital do Pregão PR/AM nº 06/2013, exigiu-se, em consonância com o disposto no art. 30, III, da Lei nº 8.666/93, para comprovação de qualificação técnica, dentre outros documentos de habilitação, declaração de vistoria nos seguintes termos:

1.1.(...)

(...)

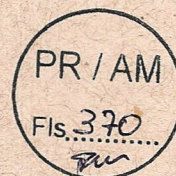
k) declaração fornecida pela Procuradoria da República no Amazonas de que a empresa licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para cumprimento das obrigações relativas ao objeto licitado. Caso não seja verificado, no momento da vistoria, impedimento para execução do objeto, correrão por conta da licitante todas as despesas decorrentes das adaptações que se fizerem necessárias para execução dos serviços licitados. A vistoria deverá ser realizada por profissional habilitado e agendado previamente.

E com base nesse texto, o Recorrente alega que "o problema não está no fato da empresa ter emitido declaração com o próprio timbre, mas no fato do documento não conter qualquer assinatura de seu

pu



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**



responsável técnico.”

E mais adiante esclarece que “ a exigência tem uma razão muito simples e óbvia: a PR/AM quer ter certeza de que não só a empresa licitante, mas propriamente o seu Responsável Técnico irá comparecer ao local e efetivamente tomar conhecimento das instalações, viabilizando assim a correta execução do serviço. Qualquer falha nessa pretensão desnatura o próprio intento da cláusula.”

Por sua vez, a recorrida assegura que “ quanto à mesma alegação de descumprimento da alínea 'k' do item VIII do edital, a ora requerida, entende ter cumprido o exigido ao apresentar a Declaração de vistoria das instalações da Procuradoria da República no Amazonas, obedecendo na íntegra o modelo disponibilizado no Edital do Pregão nº 06/2013, salienta-se que o objetivo principal da vistoria técnica é o conhecimento do local onde o serviço será prestado, o que a recorrida fez, uma vez que realizou a visita e conhece os locais da prestação dos serviços, a falta da assinatura nada mais é do que mero formalism, pois a visita técnica foi realizada, porém, não pelo responsável técnico desta empresa, conforme exigia o modelo apresentado.

É cediço que os princípios insculpidos pela Carta Magna e pela lei de licitações, que regem o procedimento administrativo licitatório, obrigam o administrador a uma atuação isonômica, adstrita ao ato convocatório e livre de qualquer julgamento subjetivista.

Quer-se, portanto, assegurar a igualdade de condições de participação nas licitações, vedando o tratamento discriminatório aos licitantes. O princípio da isonomia requer, ainda, para sua concretização regras objetivas, claras e previamente estabelecidas de modo a evitar qualquer juízo de valor do gestor público.

Com efeito, em obediência aos princípios regulatórios da licitação, deve-se atentar para o formalismo no âmbito nos processos administrativos como medida de segurança dos atos e de cumprimento dos direitos dos particulares. No entanto, essas formalidades não podem ser utilizadas como um fim em si mesmo, tampouco podem ser exigidas quando dispensáveis. Neste sentido, o professor José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

“[...] De fato, há formalidades sem as quais se inviabiliza a defesa do direito do administrado. Por conseguinte, se forem postergadas, ofendido estará o próprio princípio do contraditório e ampla defesa. Assim, se formalidade dessa natureza for dispensada pelo administrador em certa fase do processo administrativo, a consequência será a invalidação dos atos subseqüentes que dependam da formalidade não cumprida. Urge, porém, adotar postura lógica em situações especiais, abandonando-



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

se eventual excesso de formalismo. Se ocorre hipótese em que os atos posteriores não têm qualquer relação de dependência em confronto com a formalidade inobservada, não há por que desfazê-los; na verdade, o desfazimento seria incompatível com o princípio da economia procedimental, posto que desnecessário serem repetidos sem qualquer causa justificadora.

[...] Não se desconhece que no direito público é fundamental o princípio da solenidade dos atos, mas as formas têm que ser vistas como meio para alcançar determinado fim. Portanto, insistimos em que se tem por criticável qualquer exagero formal por parte do administrador. Se a forma simples é bastante para resguardar os direitos do interessado, não há nenhuma razão de torná-la complexa. Cuida-se, pois, de conciliar a segurança dos indivíduos com a simplicidade das formas." (Processo Administrativo Federal, 77).

Assim, uma vez observados os princípios licitatórios – isonomia, julgamento objetivo e vinculação ao instrumento convocatório -, tendo o ato (do particular ou da administração) atingido o fim a que se detinava, tem-se por incabível a sua inadmissão, sob pena de se adotar o formalismo exagerado.

Os Tribunais Regionais e o STJ têm enfrentado essa questão em diversos julgados quando questionadas as exigências propostas nas licitações, se razoáveis ou não, a fim de justificar a inabilitação de licitantes, tal como se verifica a seguir.

"PROCESSUAL CIVIL. PERDA DE OBJETO. INEXISTÊNCIA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INABILITAÇÃO DE LICITANTE POR DESCUMPRIMENTO DE EXIGÊNCIA EDITALÍCIA. EXCESSO DE FORMALISMO. ILEGALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Resta insubsistente a tese de perda de objeto suscitada pela União, uma vez que não houve o perecimento do objeto pleiteado na exordial com o deferimento da liminar e sim a persistência do interesse processual, já que só o julgamento de mérito anulou a inabilitação da apelada. 2. Certo que a Administração, em tema de licitação, está vinculada às normas e condições estabelecidas no Edital (Lei n. 8.666/93, art. 41), e, especialmente, ao princípio da legalidade, não deve, contudo (em homenagem ao princípio da razoabilidade), prestigiar de forma tão exacerbada o rigor formal, a ponto de prejudicar o interesse público que, no caso, afere-se pela proposta mais vantajosa. 3. Remessa oficial e apelação não providas. (TRF1, 3ª Turma, AMS 199901000144761, Rel. Juiz Carlos Alberto Simões de Tomaz, DJ 14/11/2002)

DIREITO PÚBLICO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PELO JUDICIÁRIO, FIXANDO-SE O SENTIDO E O ALCANCE DE CADA UMA DELAS E ESCOIMANDO EXIGÊNCIAS DESNECESSÁRIAS E DE EXCESSIVO RIGOR PREJUDICIAIS AO INTERESSE PÚBLICO. POSSIBILIDADE. CABIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA ESSE FIM. DEFERIMENTO. O Edital no sistema jurídico-constitucional vigente, constituindo lei entre as partes, e norma fundamental da concorrência, cujo objetivo é determinar o objeto da licitação. Discriminar os

fu



Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas

direito e obrigações dos intervenientes e o poder público e disciplinar o procedimento adequado aos estudos e julgamento das propostas. Constante ensinam os juristas, o princípio da vinculação ao edital não é absoluto, de tal forma que impeça o judiciário de interpretar-lhe, buscando-lhe o sentido e a compreensão e escoimando-o de cláusulas desnecessárias ou que extrapolem os ditames da lei de regência e cujo excessivo rigor possa afastar, da concorrência, possíveis proponentes, ou que o transmude de um instrumento de defesa do interesse público em conjunto de regras prejudiciais ao que com ele, objetiva a administração. O procedimento licitatório é um conjunto de atos sucessivos, realizados na forma e nos prazos preconizados na lei; ultimada uma fase, "preclusa" fica a anterior, sendo defeso, à administração, exigir, na (fase) subsequente, documentos ou providências pertinentes àquela já superada. Se assim não fosse, avanços e recuos mediante a exigência de atos impertinentes a serem praticados pelos licitantes em momento inadequado, postergariam indefinidamente o procedimento e acarretariam manifesta insegurança aos que dele participam. O seguro garantia que a lei se refere (art. 31, III) tem o visio de demonstrar a existência de um mínimo de capacidade econômico-financeira do licitante para efeito de participação no certame e sua comprovação condiz com a fase de habilitação. Uma vez considerada habilitada a proponente, com o preenchimento desse requisito (qualificação econômico-financeira), descabe a administração, em fase posterior, reexaminar a presença de pressupostos dizentes a etapa em relação a qual se operou a "preclusão". O edital, *in casu*, só determina aos proponentes, decorrido certo lapso de tempo, a porfiar, em tempo congruo, pela prorrogação das propostas (subitem 6.7); acaso pretendesse a revalidação de toda a documentação conectada à proposta inicial, te-lo-ia expressado com clareza, mesmo porque, não só o seguro-garantia, como inúmeros outros documentos tem prazo de validade. No procedimento, é juridicamente possível a juntada de documento meramente explicativo e complementar de outro preexistente ou para efeito de produzir contra-prova e demonstração do equívoco do que foi decidido pela administração, sem a quebra de princípios legais ou constitucionais. O valor da proposta grafado somente em algarismos – sem a indicação por extenso – constitui mera irregularidade de que não resultou prejuízo, insuficiente, por si só, para desclassificar o licitante. A *ratio legis* que obriga aos participantes a oferecerem propostas claras e tão só a de propiciar o entendimento a administração e aos administrados. Se o valor da proposta, na hipótese, foi perfeitamente compreendido, em sua inteireza, pela comissão especial (e que se presume de alto nível intelectual e técnico) a ponto de, ao primeiro exame, classificar o consórcio impetrante, a ausência de consignação da quantia por extenso constitui mera imperfeição, balda que não influenciou na decisão do órgão julgador (comissão especial) que teve a ideia a percepção precisa e indiscutível do quantum oferecido. O formalismo no procedimento licitatório não significa que se possa desclassificar propostas eivadas de simples omissões ou defeitos irrelevantes. Segurança concedida." (STJ. 1ª Seção, MS 199700660931, Rel. Demócrito Reinaldo, DJ 01/06/1998)

In casu, como o próprio recorrente observa, o objetivo da exigência de declaração de vitória é o de que as empresas interessadas no certame, tomem conhecimento das instalações visando a correta



**Ministério Público Federal
Procuradoria da República no Amazonas**

execução do serviço. Na realidade, a vistoria se revela mais como medida de resguardo para as empresas para que não aleguem depois, já tendo aceitado as condições dos serviços, desconhecerem os limites e as necessidades técnicas que envolvem o serviço a ser prestado.

Destarte, ainda que a declaração não tenha sido assinada por responsável técnico da empresa não significa que a vistoria não tenha sido realizada. Pelo contrário, a declaração foi apresentada pela própria recorrida que assumiu a responsabilidade de todos os termos ali transcritos, tendo o chefe da Comissão de Segurança da PR/AM ainda rechaçado-a com a aposição de sua assinatura no referido documento.

Eis que para a Administração é suficiente tal demonstração, conforme se depreende da decisão do Pregoeiro da PR/AM, que ainda observa o fato de que a recorrida é a atual contratada pela PR/AM para a prestação do serviço de vigilância, o que denota, por razões óbvias, conhecer toda a área do prédio e as condições em que deve ser realizado o serviço.

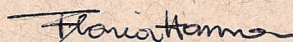
Assim, visando resguardar o interesse público uma vez que a recorrida apresentou melhor proposta no certame e considerando que houve de fato a vistoria técnica, atendendo assim ao fim pretendido pela norma editalícia, é devida, portanto, a aceitação da declaração de vistoria apresentada pela recorrida para fins do disposto no item 1.1, K do Edital do Pregão PR/AM nº 06/2013.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, restrita aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica opina pelo conhecimento do recurso para negar-lhe provimento, mantendo a decisão proferida pelo Pregoeiro da PR/AM.

É o parecer que submeto à consideração superior.

Manaus, 12 de julho de 2013.


Flavia Hanna

Assessora Jurídica do Procurador-Chefe da PR/AM