



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 5/2019
DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO
Despacho Decisório nº 8/2019

PROCESSO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA Nº 1.12.000.000273/2019-61

ASSUNTO: RECURSO ADMINISTRATIVO.

RECORRENTE: **O. S. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA.**

RECORRIDA: SEGURPRO VIGILÂNCIA PATRIMONIAL S.A.

OBJETO:

Contratação de empresa, em regime de empreitada por preço global, para a prestação de serviços de Vigilância Armada, diurna e noturna, de segunda-feira a domingo, em postos com escala de 12x36 horas, compreendendo o fornecimento de mão de obra, de insumos e materiais e o emprego de equipamentos necessários à execução dos serviços, nas dependências da Procuradoria da República no Estado do Amapá (PR-AP), situada em Macapá-AP

1. RELATÓRIO.

Trata-se de Recurso Administrativo interposto por O. S. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA., no uso do direito previsto no art. 26 do Decreto nº 5.450/2005, em face da decisão que declarou vencedora do Pregão nº 5/2019 a empresa SEGURPRO VIGILÂNCIA PATRIMONIAL S.A.

A recorrente aduz, primeiramente, que a empresa recorrida:

“[...] deixou de prever o fornecimento de itens exigidos pelo TR nos itens 9.1, 9.4 e 9.5. Na proposta apresentada pela empresa não há previsão de fornecimento dos seguintes materiais:

- 1) 1 (um) cofre para armazenamento de armas (necessário apenas para a sede da Avenida Ernestino Borges;*
- 2) 1 (um) armário para armazenamento com capacidade suficiente para os materiais pertencentes ao posto e fornecidos pela empresa;*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

- 3) 1 (uma) algema de pulso em aço com trava (para cada vigilante)
4) 1 (uma) caixa de areia para desmuniamento de armas de fogo
5) 2 (duas) linhas corporativas de telefonia móvel celular, ativas e desbloqueadas.

Ao deixar de prever o fornecimento dos materiais acima listados, a empresa SEGURPRO desatende ao que estabelece o instrumento convocatório do certame que prevê para aceitação da proposta de menor preço a observância aos requisitos e as especificações do Edital.”

Entende, pois, que, em razão disso, deva a recorrida ser “[...] *desclassificada e excluída do presente certame*”.

A recorrente também se insurge com relação ao fato de que a empresa SEGURPRO apresentou, para fins de qualificação técnico-operacional, atestados da capacidade técnica oriundos da empresa da PROSEGUR BRASIL S/A TRANSPORTADORA DE VALORES E SEGURANÇA – CNPJ 17.428.731/0001-35, da qual se formou a partir da cisão parcial de seu acervo, o que teria violado o item 14.8.1 do edital, requerendo, por isso, a declaração de inabilitação da empresa recorrida no presente certame.

Oportunizada apresentação de contrarrazões, a empresa recorrida SEGURPRO, asseverou em relação à primeira irresignação da recorrente que:

“Os materiais solicitados por força do item 9 do Termo de Referência devem ser fornecidos pela ganhadora, ou seja, quando o objeto já tiver sido adjudicado à empresa ora contratada pela Administração Pública. Nada do que fora suscitado pela PRIMEIRA RECORRENTE constitui impedimento para que o tal fornecimento aconteça. Esses materiais possuem caráter auxiliar no desdobramento contratual, não devendo – nem podendo – ser caracterizados em hipótese alguma como protagonistas da prestação de serviços. Fornecimento de equipamentos X, Y ou Z deriva do cotidiano do trabalho a ser desenvolvido pela Segurpro à Procuradoria da República no estado do Amapá.”

Com relação ao argumento de que os atestados de capacidade técnica não são hábeis a demonstrar a capacidade técnico-operacional da recorrida, por terem origem na sua cisão, a empresa SEGURPRO declarou que:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

“Com a ocorrência da cisão parcial, toda a cultura organizacional da empresa fora automaticamente transferida às novas figuras, havendo, em suma, uma divisão lógica dos nichos específicos dentro da companhia originária com parcelas fundamentais do elemento subjetivo que sempre fizeram parte da característica institucional da pessoa jurídica Prosegur Brasil, como seu acervo técnico e operacional – elementos imateriais importantíssimos e por que não imprescindíveis – integralmente presentes também na estrutura da Segurpro Vigilância Patrimonial.

[...]

Trata-se de reorganização interna com transferência de recursos humanos (estrutura pessoal), conseqüentemente de capacidade técnico operacional, capitalizando isso tudo e permitindo que a empresa mais nova, a Segurpro Vigilância Patrimonial, possa utilizar-se da expertise daquela mais experiente no desenvolvimento de suas atividades. Some-se a isso o fato de que todos os atestados apresentados dizem respeito a contratantes cientes e formalmente anuentes da cisão parcial, plenamente conhecedores e consentes da criação da Segurpro, bem como atendem plenamente ao período de emissão solicitado no edital ”

Por fim, a recorrida requereu a improcedência do recurso e manutenção integral da decisão proferida na sessão pública que a declarou vencedora do certame.

Este é o Relatório.

2. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE.

O pedido deve ser recebido diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade, dentre eles o da tempestividade, consoante dispõe o art. 26 do Decreto 5.450/2005, eis que a recorrente teve sua intenção de recorrer admitida pelo Pregoeiro em 18/09/2019, quarta-feira, e apresentou suas razões recursais em 23/09/2019, segunda-feira, autorizando deste modo a apreciação deste agente da questão de fundo suscitada.

Neste sentido, passa-se, à análise do mérito.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

3. DA ANÁLISE.

Por meio da Nota Técnica nº 1/2019 da Assessoria Jurídica da Procuradoria da República no Estado do Amapá - emitida para auxiliar o Pregoeiro na análise do recurso administrativo - foram ressaltados os seguintes pontos:

“[...]”

6. A Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, ao estabelecer normas gerais sobre as licitações, determina, em seu art. 48, inciso I, a desclassificação das propostas que não atenderem às exigências do instrumento convocatório (incluindo não só o edital propriamente dito, mas também seus anexos obrigatórios, como o termo de referência e a planilha de composição de custos e formação de preços, dado que tais documentos constituem parte integrante do edital e são publicados conjuntamente).

7. Contudo, a jurisprudência majoritária reconhece que um erro na proposta pode configurar tão somente uma incongruência entre o conteúdo do documento apresentado e a vontade do licitante. Chama-se, a isso, de vício de declaração: um defeito da proposta, naturalmente involuntário, que retrata uma situação de fato diferente da que ocorreu.

8. Nessa linha, o art. 112 do Código Civil, ao tratar dos negócios jurídicos em geral, preceitua que “nas declarações de vontade se atenderá mais à intenção nelas consubstanciada do que ao sentido literal da linguagem”. Em tais casos, o formalismo exacerbado e rigoroso, caracterizado pela interpretação literal e apressada do art. 48, inciso I, da Lei nº. 8.666/1993, deve ser afastado, pois vai de encontro aos princípios da eficiência (nas vertentes economicidade e celeridade) e da supremacia do interesse público, sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade.

9. No Tribunal de Contas da União, vem se diferenciando o erro substancial do erro formal e do erro meramente material.

10. Um documento terá erro formal quando é produzido de forma distinta da preceituada em lei ou no edital administrativo, embora atinja seus objetivos, propósitos e finalidades, segundo o princípio da instrumentalidade das formas. Nesse caso, o ato poderá ser aproveitado, devendo o pregoeiro, se for o caso, instar o licitante a corrigir o erro constante de sua proposta inicial para a sua convalidação.

11. Dessa forma, para o Tribunal de Contas da União, o erro meramente puramente formal não vicia a proposta apresentada pelo licitante: “(...) conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, sem que a falha identificada, entretanto, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

natureza formal, tenha invalidado o procedimento licitatório questionado neste processo” [Decisão TCU nº 757/1997]

12. De outro lado, o erro material é aquele conhecido vulgarmente como “erro grosseiro”, isto é, o engano de fácil percepção, que não exige qualquer exame, interpretação ou estudo aprofundado para a sua identificação. Ou seja, qualquer homem médio seria capaz de apontar a discrepância existente entre o que está redigido e o que realmente queria se expressar.

13. Esse seria o caso, de, por exemplo, haver erro de cálculo no valor da proposta, quando os valores unitários de cada item da composição do preço estão corretos e apenas a somatória é incorreta. Tal erro também poderá (e deverá) ser corrigido, acionando-se a licitante, sendo indevida a sua desclassificação:

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. TOMADA DE PREÇOS. ERRO MATERIAL NA PROPOSTA. IRRELEVÂNCIA. O ERRO MATERIAL CONSTANTE DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO, FACILMENTE CONSTATÁVEL, NÃO É ÓBICE À CLASSIFICAÇÃO DA MESMA.

(TJDFT 5043398 DF, Relator: ANGELO PASSARELI, Data de Julgamento: 18/11/1999, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 09/02/2000, Pág, 17)

14. Este entendimento é analógico ao que ocorre nos processos judiciais em geral, na medida em que o art. 494, inciso I, do Código de Processo Civil, permite que o juiz proceda à correção, de ofício, de inexatidões materiais ou erros de cálculos, mesmo após ter proferido sentença.

15. Por outro lado, se a empresa licitante tiver deliberadamente ou negligentemente suprimido parcelas obrigatórias da remuneração dos trabalhadores que ocuparão os postos do serviço terceirizado, ou, ainda, deixado de apresentar o preço de determinados insumos constantes do edital ou termo de referência, e isto resultar em um valor global mais baixo que o normal, haverá de se proceder à desclassificação da proposta, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei nº. 8.666/1993.

16. Este último erro é de natureza grave, e, a priori, torna o documento inadequado para a competição, pois afeta a isonomia entre os licitantes e impacta no valor global da proposta. Trata-se de erro substancial, que afeta a natureza do negócio, em razão de incidir sobre o objeto principal da declaração ou de algumas das qualidades a ele essenciais (art. 139, inciso I, CC). Nas licitações, a falta de informação necessária é um clássico exemplo que torna o documento defeituoso, incompleto e ineficaz para produzir efeitos no certame.

17. Há de se ressaltar, porém, que a Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, ao regular a modalidade pregão, é específica em relação a Lei nº.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

8.666/1993, e prevê expressamente que a possibilidade do pregoeiro entrar em negociação direta com a empresa declarada vencedora caso verifique que a proposta não seja aceitável (art. 4º, incisos XVI e XVII, Lei nº. 10.520/2002).

18. Assim, especificamente no pregão, constatado erro substancial na proposta, o pregoeiro deverá primeiramente reabrir a sessão e oportunizar prazo para que a licitante ajuste sua proposta, sem aumentar o preço global. Somente na inviabilidade ou frustração da negociação/ajuste, é que o pregoeiro deverá se proceder à desclassificação da proposta, recorrendo-se ao disposto no art. 4º, inciso XVI, da Lei nº. 10.520/2002, com a análise das propostas subsequentes, segundo a ordem de classificação dos lances.

19. Portanto, este setor jurídico orienta que o pregoeiro reanalise a proposta apresentada pela empresa declarada vencedora e, caso constatado as omissões apontadas pelas recorrentes, verifique: i) se trate de erro formal ou erro material, caso em que deverá acionar o licitante para corrigir seu documento; ii) se for erro substancial (art. 139, inciso I, CC), oportunize prazo à empresa vencedora para ajustar sua proposta sem aumento do valor global (art. 4º, incisos XVI e XVII, Lei nº. 10.520/2002) e, no caso de frustração da negociação, proceda à desclassificação da proposta, nos termos do art. 48, inciso I, da Lei nº. 8.666/1993, e art. 4º, inciso XVI, da Lei nº. 10.520/2002.”

No que se refere à questão suscitada pela recorrente O. S. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA acerca da alegada inabilitação da recorrida em função falta de qualificação técnico-operacional exigida, manifestou-se a Assessoria Jurídica da PRAP nos seguintes termos:

“[...]

20. Nos termos do art. 229 da Lei nº. 6.404/1976, que regula as sociedades anônimas (sociedades por ações), “a cisão é a operação pela qual a companhia transfere parcelas do seu patrimônio para uma ou mais sociedades, constituídas para esse fim ou já existentes, extinguindo-se a sociedade cindida, se houver versão de todo o seu patrimônio”.

21. O referido diploma legal estabelece que nos casos de cisão de sociedades anônimas, parcial ou total, a regra é a responsabilidade solidária entre as empresas:

'Art. 233. Na cisão com extinção da companhia cindida, as sociedades que absorverem parcelas do seu patrimônio responderão solidariamente pelas obrigações da companhia extinta. A companhia cindida que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

subsistir e as que absorverem parcelas do seu patrimônio responderão solidariamente pelas obrigações da primeira anteriores à cisão.

Parágrafo único. O ato de cisão parcial poderá estipular que as sociedades que absorverem parcelas do patrimônio da companhia cindida serão responsáveis apenas pelas obrigações que lhes forem transferidas, sem solidariedade entre si ou com a companhia cindida, mas, nesse caso, qualquer credor anterior poderá se opor à estipulação, em relação ao seu crédito, desde que notifique a sociedade no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data da publicação dos atos da cisão.

22. Do exame do dispositivo legal transcrito acima, extrai-se que a cisão implica a sucessão de direitos e obrigações e a alteração da estrutura societária das empresas envolvidas, as quais passam a constituir pessoas jurídicas distintas das que existiam antes das operações. Nesses casos, em que as novas sociedades têm o objetivo precípuo de continuar as atividades desenvolvidas pelas sociedades anteriores, sob uma nova organização empresarial, o Plenário do Tribunal de Contas da União vem reconhecendo a possibilidade de continuidade da contratação, tal como consta dos Acórdãos nº. 634/2007 e nº. 1.517/2005.

23. O requisito de qualificação técnico-operacional, na habilitação de licitações (art. 30, § 1º, inciso I, Lei nº. 8.666/1993), tem por objetivo precípuo verificar se a eventual contratada tem aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação.

24. Por estas razões, reputa-se juridicamente viável a aceitação de atestados de capacidade técnico-operacional de empresa que, a partir de processo de cisão, surgiu de uma outra sociedade maior e que permanece em atividade, uma vez que, na maioria destes casos, há mera reorganização da estrutura empresarial, com a transferência da cultura organizacional da primeira empresa e de parte de seu acervo técnico, numa ideia de continuidade ou, ao menos, de especialidade.

25. Não obstante, cabe ao empreiteiro analisar minuciosamente o ato de cisão e os atestados fornecidos pela empresa licitante, a fim de identificar possíveis intuítos de fraude, o que aconteceria, por exemplo, se o grupo empresarial, quando da cisão, quisesse apenas se evadir de uma grande quantidade de dívidas da empresa original, criando uma empresa nova, pactuando a ausência de solidariedade na cisão (valendo-se da regra dispositiva do art. 233 da Lei nº. 6.404/1976), e, posteriormente, utilizando os atestados anteriores, da empresa quebrada, para possibilitar a habilitação da nova empresa em certames públicos.

26. No caso em exame, porém, a análise dos documentos de qualificação da vencedora indica que a empresa Segurpro Vigilância Patrimonial S.A. surgiu a partir de cisão parcial da Prosegur Brasil S.A., que



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

continua em atividade e, aliás, é uma empresa multinacional de porte elevado e com renome no mercado em geral. E segundo notícia extraída da internet (<https://revistasegurancaeletronica.com.br/grupo-prosegur-apresenta-nova-empresa-focada-100-no-mercado-de-seguranca-brasileiro/>), o Grupo Prosegur criou a Segurpro Vigilância com o intuito de apresentar uma empresa “focada 100% no mercado brasileiro”.

27. Com isso, chega-se a conclusão de que a Segurpro Vigilância Patrimonial Ltda., conquanto tenha surgido de uma cisão parcial, tem a natureza de uma verdadeira empresa subsidiária, integrante do Grupo Prosegur. Corrobora a este entendimento os próprios sites destas empresas, que são praticamente idênticos: <https://www.segurpro.com.br/> e <https://www.prosegur.com.br/>.

28. O site da Segurpro, aliás, traz a seguinte informação:

'A SegurPRO é o próximo passo em segurança privada. Uma empresa que conta com uma equipe de 30 mil profissionais de alto nível aliada à tecnologia de ponta e que já nasce com a expertise de mais de 40 anos de experiência herdada do Grupo Prosegur. Somos mais que uma empresa de segurança, queremos entender as inquietudes de nossos clientes e buscar soluções mais otimizadas para garantir maior efetividade nos serviços que prestamos'. (grifo nosso)

29. Em se tratando da criação de uma empresa subsidiária, integrante de um grupo econômico vertical (com uma holding no vértice), a transferência do acervo técnico operacional, decorrente do ato de cisão empresarial, é notória, razão pela qual, a priori, não há óbices à aceitação dos atestados apresentados pela licitante.”

Com relação a este último aspecto do recurso, não há motivos para dar provimento, eis que, como bem demonstrando na nota técnica da Assessoria Jurídica da PRAP e na manifestação da própria recorrida, seja na compreensão de sua condição de subsidiária ou de empresa nascida da cisão parcial da empresa original, todo acervo técnico-operacional da recorrida - não há dúvida - também compõe o acervo da nova empresa. Concluindo, pois, que a empresa SEGURPRO comprovou sua qualificação.

Entretanto, com relação à questão da omissão de informações acerca dos insumos necessários ao desempenho de suas atividades, considerando os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e da igualdade (art. 3º da Lei nº 8.666/93), assiste parcial razão à recorrente, posto que, não sendo o caso de desclassificação, faz-se necessário que a recorrida, da mesma forma que ocorrera com a primeira colocada nos lances, realize as



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ESTADO DO AMAPÁ
Secretaria Estadual
Coordenadoria de Administração
Supervisão de Licitações e Disputas Eletrônicas

PRAP-00024677/2019

correções/adequações em sua proposta, especificamente em sua planilha denominada "insumos", pois verificou-se a ausência de previsão dos insumos exigidos por meio dos itens 9.1, 9.4 e 9.5 do Termo de Referência. Ressaltando-se que o acréscimo dos referidos itens na proposta produzirão reflexos em sua planilha de custos, mas que, contudo, não poderão gerar a majoração do preço de seu último lance.

4. CONCLUSÃO.

Em vista do exposto, com fulcro no Art. 11, Inciso VII, do Decreto nº 5.450/2005, recebe-se o recurso, dele se CONHECE porque tempestivo e decide-se por sua PROCEDÊNCIA PARCIAL, para determinar o RETORNO À FASE DE ACEITAÇÃO DAS PROPOSTAS, para que seja oportunizado à empresa recorrida retificar sua proposta de acordo com o estabelecido no item 9 do Termo de Referência do Edital de Licitação do Pregão Eletrônico nº 5/2019.

Por fim, com fulcro no inciso IV do art. 8º Decreto nº 5.450/2005, considerando que parte da decisão do Pregoeiro foi mantida, encaminho esta decisão à Secretaria Estadual da Procuradoria da República no Estado do Amapá, para reexame, publicando-a em <http://www.mpf.mp.br/ap/transparencia/licitacoes> e seu extrato em <https://comprasgovernamentais.gov.br>

Macapá-AP, 3 de outubro de 2019.

IACY FURTADO GONÇALVES
Pregoeiro