

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

TERMO: Decisório

FEITO: Recurso Administrativo

REFERÊNCIA: Edital nº 019/2019

OBJETO: Contratação de empresa para o fornecimento de mão de obra para execução de serviços gerais de limpeza urbana do 1º ao 5º distritos de Cantagalo RJ.

PROCESSO:

RECORRENTE: Serd Serv Serviços e Comércio Ltda - ME

RECORRIDA: Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP

I – DAS PRELIMINARES

Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente, via protocolo originando o Processo: 1.506/2019 - Página 02 de 18, pela licitante Serd Serv Serviços e Comércio Ltda - ME, doravante RECORRENTE, devidamente qualificada na peça inicial, com fundamento nas Leis 8.666/93 e 10.520/02, por meio de seu representante legal, através dos meios regularmente previstos, em face da decisão do Pregoeiro que HABILITOU a empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP, doravante RECORRIDA, referente ao EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL nº 019/2019.

O Pregoeiro, designado pela Portaria nº 8.226/2019, de 27 de março de 2019, em cumprimento ao disposto na norma de regência, recebeu e analisou as razões de recurso da Recorrente e as contrarrazões da Recorrida, de forma a proferir sua decisão sobre o recurso administrativo.

II – DAS ALEGAÇÕES DA RECORRENTE

Das razões do recurso:

Relata a recorrente, que iresigna-se com a decisão prolatada pelo Pregoeiro habilitar a empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP, pelas razões abaixo sintetizadas.

a - Da incorreta habilitação da licitante vencedora pela ausência de apresentação do CNAE correspondente ao objeto licitado:

Alega a Recorrente que a empresa vencedora não apresentou a inscrição CNAE específico para o objeto da licitação, razão pela qual deveria ser inabilitada.

b - Da inabilitação por ausência de demonstração da capacidade técnico-profissional:

Insurge-se a Recorrente quanto a não inabilitação da empresa vencedora em virtude da não apresentação de certidão de regularidade do profissional indicado pela empresa vencedora junto ao CREA, conforme previsto no item 9.6.5 "c" do Edital.



Proc.	1506	Fis.	22
Func.	JES		

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

Argumenta que ainda, que o profissional não conta da Certidão de Regularidade como Conselho Regional de Engenharia, o que impossibilita afirmar que este seja responsável técnico da empresa.

c - Da inexecutabilidade das propostas das licitantes:

E por fim, aduz que a proposta da empresa vencedora, apresenta um déficit total de R\$ 3.062,88 (três mil e sessenta e dois reais e oitenta centavos), que demonstra a inexecutabilidade dos serviços a serem prestados.

III - DOS PEDIDOS DA RECORRENTE:

- 1- Pela reforma da decisão tornando inabilitada a empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP;
- 2- Caso mantida a habilitação seja desclassificada a proposta por ser inexequível;
- 3- E caso não acatada a integralidade do recurso que o mesmo seja encaminhado a autoridade superior.

IV - DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO AO RECURSO SERD SERV

Dentro do prazo estabelecido, a licitante declarada habilitada apresentou suas contrarrazões via protocolo originando o Processo: 1.532/2019 - Página 02 de 20 em que replica, os argumentos da Recorrente quanto a decisão do pregoeiro, conforme resumidamente abaixo transcrito:

a - Da irregular habilitação da empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP.

Defende a Recorrida que o Objeto Social constante no Ato Constitutivo da empresa prevalece sobre seu código CNAE.

b - Ausência de demonstração da capacidade técnico profissional

Alega que o edital em nenhum ponto solicita a Certidão de Regularidade do Profissional, e sim que este esteja no quadro permanente da empresa, e que tal comprovação se deu a través da Certidão de Registro de Pessoa Jurídica da Utilix.

c - Inexecutabilidade da proposta da Utilix

Refuta a inexecutabilidade de sua proposta trazendo a lume que a diferença entre a proposta da Recorrente e a por ela apresentada é de R\$ 3.062,88 (três mil e sessenta e dois reais e oitenta e oito centavos), o que significa mensalmente R\$ 510,48 (quinhentos e dez reais e quarenta e oito centavos) mensais.

V - DA ANÁLISE DO RECURSO

Analizando as razões de recurso interposto pela empresa Serd Serv Serviços e Comércio Ltda - ME com o objetivo de ver reconsiderada a decisão prolatada pelo Pregoeiro no Pregão Presencial nº 19/2019, passamos ao nosso entendimento:

Item a: Da irregular habilitação da Recorrida

Inicialmente, cumpre assinalar, que a menção feita a CNAE, tanto pelo pregoeiro e



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

pelo Assessor Jurídico em seu parecer, tiveram como objetivo apresentar a descrição da atividade de locação de mão de obra em relação àquelas constantes do Contrato Social em análise na ocasião.

Isto posto, no que concerne a este tópico, cabe esclarecer que o CNPJ faz parte da documentação relativa à regularidade fiscal e pode ser exigido para fins habilitatórios, com fundamento no art. 29, inc. I, da Lei de Licitações.

Essa exigência visa não somente demonstrar a regularidade da pessoa jurídica como também evidenciar o ramo de atividade exercido.

A atividade econômica principal e secundária – quando houver – exercida pela pessoa jurídica, é identificada no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ pela Classificação Nacional de Atividade Econômica - CNAE.

Note-se, todavia, que se trata de uma classificação genérica, que dificilmente contemplará todas as atividades desenvolvidas por determinada empresa.

Desta forma, entende-se que, deparando a Administração com esta situação, deverá verificar a compatibilidade existente entre o objeto social constante do contrato social e o objeto da licitação, não sendo necessário, portanto, que a atividade exercida pelo particular esteja expressamente indicada na CNAE, sob pena de restringir o caráter competitivo, violando, assim, o art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/93.

Esclareça-se, nesse sentido, que, com exceção das licitações instauradas na modalidade convite, onde se exige que a carta convite seja encaminhada à empresa do ramo pertinente ao objeto licitado (art. 22, § 2º), tem-se que, em face do princípio da universalidade que as norteia, se determinada empresa não possuir em seu objeto social atividade idêntica ao objeto licitado, não afastará, de pronto, a possibilidade de sua participação na licitação e/ou a de celebrar uma contratação direta.

Isso se deve pelo fato de não vigorar no sistema brasileiro o princípio da especialidade da personalidade jurídica das pessoas jurídicas, que, de acordo com o jurista Marçal Justen Filho:

“(...) restringe a possibilidade jurídica da atuação das pessoas jurídicas aos limites do seu objeto social. Dito princípio vigorou nos primeiros tempos, quando as sociedades privadas passaram a receber personificação autônoma. No final do século XVIII e início do século XIX, as sociedades particulares recebiam personalidade jurídica como modalidade de privilégio atribuído pela Coroa. O ato real que atribua a personalidade jurídica delimitada a extensão da ‘existência’ da pessoa jurídica.

Assim, por exemplo, pessoa jurídica que recebia privilégio para negociar café não podia praticar atos de comércio de carne. Ao ultrapassar os limites fixados nesse ato de outorga da personalidade, caracterizava-se ato ultra vires, inválido automaticamente e independentemente de qualquer outro vício.

Essas concepções foram superadas pela evolução sociocultural. A regra é que as pessoas jurídicas não recebam ‘poderes’ para praticar atos dentro de limites precisos. A pessoa jurídica tem personalidade jurídica ilimitada, inclusive para praticar atos indevidos e reprováveis” (cf. in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed., Dialética, São Paulo, 2011, p. 415) (grifou-se).

24



Proc. 1506	Fls. 24
Func. JCS	

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

Em suma, entende-se que não é necessário que o CNPJ apresentado por determinado licitante seja específico do objeto de contratação. O que se exige é a compatibilidade entre o objeto social constante do contrato social e o objeto da licitação.

Em face de todo o exposto, considerando que a licitante apresenta em seu contrato social ramo de atividade compatível com o edital, entende-se que o licitante em questão, não deverá ser inabilitado.

Item b: Da inabilitação por ausência de demonstração da capacidade técnico-profissional

Quanto a este item equivoca-se a recorrente quando alega que o edital exige que seja apresentada Certidão de Regularidade do Profissional junto a entidade de classe, senão vejamos:

Assim estabelece o edital em seu item 9.6.5 "c":

"9.5.6 - QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

(...)

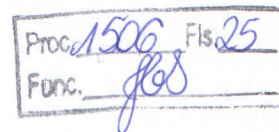
c) - Apresentação de comprovante de a licitante possuir em seu quadro permanente, profissional de nível superior, sem qualquer irregularidade junto ao CREA, detentor de Atestado de Responsabilidade Técnica, fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, acompanhado da Certidão de Acervo Técnico - CAT emitida pelo CREA, que comprove possuir o referido profissional ter executado ou estar executando os serviços relacionados a seguir de forma satisfatória, afim de verificação da capacidade técnico-profissional."

Como se depreende da leitura da exigência contida no item 9.6.5 "c" do edital é que a empresa comprove possuir em seu quadro de funcionários profissional de nível superior detentor de Certidão de Acervo Técnico emitido pelo CREA.

E para comprovação do que se pedia no edital a Recorrida apresentou a CAT nº 69819/2015 emitida em nome do profissional Alexandre Wermelinger Machado e ainda juntou contrato de prestação de serviço entre a Utilix e o referido profissional.

Observe-se que ao mencionar sem qualquer irregularidade junto ao CREA, o texto em comento não faz menção de como tal exigência deva ser demonstrada.

Portanto, tal exigência pode ser comprovada ao ser analisada a Certidão de Registro de Pessoa Jurídica nº 47329/2019, de onde se extrai a seguinte leitura: "Certificamos que a Pessoa Jurídica abaixo citada, encontra-se registrada neste Conselho, nos termos da Lei Federal nº 5194, de 24 de dezembro de 1966, não apresentando débitos para com o CREA-RJ até a presente data, assim como seus responsáveis técnicos.(...) RESPONSÁVEL(S) TÉCNICO(S): ALEXANDRE WERMELINGER MACHADO RNP: 2012027253 - Registro: 2013106208 expedido em 10/05/2013 - TÍTULO ENGENHEIRO SANITARISTA E AMBIENTAL - Atribuições ARTI 2 DA RESOLUÇÃO 447 DE 22/09/2000 - Inclusão como QT: 09/07/2013 - Inclusão como RT: 09/07/2013 - Ramo de Atividade: ENGENHARIA AMBIENTAL / OS ENGENHARIA AMBIENTAL" (grifei).



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

De outro giro, melhor sorte não assiste à Recorrente ao se posicionar entendendo que deveria ser apresentada certidão de regularidade do profissional junto ao órgão competente, no caso o CREA-RJ, por ser tal exigência ilegal, vejamos se isso é ou não é assim:

A necessidade de quitação de anuidades do CREA contida no art. 69 da Lei 5.194/66 foi derogada pela Lei de Licitações (Lei 8.666/93), com a exigência apenas da inscrição na entidade profissional competente, devendo se interpretar o sistema infraconstitucional à luz dos princípios da ampla concorrência, afastando exigências que não sejam indispensáveis, conforme pode ser confirmado no entendimento do Ministro do TCU AUGUSTO SHERMAN – Acórdão 2472/2019 – Primeira Câmara, abaixo colacionado:

[...]

12. Entre as cláusulas restritivas à competitividade incluídas no edital, está a apresentação de Certidão de Registro e Quitação do responsável técnico, qualificada em Engenharia Civil e Elétrica, junto ao Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia/Crea (item 15.4.1, alínea b). Não procede a justificativa de que a exigência não é ilegal, uma vez que o Crea não emite certidão de registro sem a quitação das anuidades, conforme arts. 67 a 69 da Lei 5.194/1966.

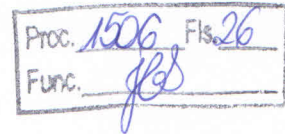
13. Há tempo é assunto consolidado neste Tribunal que a previsão disposta da referida lei não é suficiente para afastar o entendimento de que a exigência de prova de quitação com o Crea é potencialmente restritiva à participação de possíveis interessados na licitação e é contrária à Lei 8.666/1993, a qual, no seu art. 30, inciso I, exige tão somente o registro na entidade, consoante exposto no voto condutor do Acórdão 772/2009 – Plenário:

“4. A empresa agravante sustenta que dita exigência está de acordo com o disposto no art. 69 da Lei Federal 5.194/66, que regulamenta a atividade dos profissionais da engenharia, assim expresso:

“art. 69. Só poderão ser admitidos nas concorrências públicas para obras ou serviços técnicos e para concursos de projetos, profissionais e pessoas jurídicas que apresentarem prova de quitação de débito ou visto do Conselho Regional da jurisdição onde a obra, o serviço técnico ou projeto deva ser executado.”

5. A respeito desse ponto, relembro que este Tribunal tem jurisprudência firme no sentido de que a exigência de registro ou visto no Crea do local de realização da obra licitada somente dar-se-á no momento da contratação. Nessa linha, cito as Decisões Plenárias 279/1998 e 348/1999, o Acórdão 979/2005-Plenário e o Acórdão 992/2007-Primeira Câmara.

6. O entendimento do Tribunal fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame.

7. Dessa forma, entendo que o dispositivo contido na Lei 5.194/66 não pode prevalecer diante do texto constitucional, em especial o art. 37, inciso XXI, e da Lei 8.666/1993 (art. 30, inciso I). Até porque é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, nos termos expressos no art. 22, inciso XXVII, da Carta Magna.

Como demonstrado, não procede, portanto, as razões trazidas pela recorrente a respeito de que a administração teria descumprido norma e condição do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Item c: Da inexequibilidade da Proposta da Recorrida

Antes de iniciar a análise desse item, cabe frisar que conforme estabelecido na ata da sessão pública do pregão presencial ocorrida em 28/06/2019, a empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP tempestivamente apresentou sua proposta detalhada em valores unitários, a qual foi protocolada gerando o processo administrativo nº 1.511/2019.

Após exame da proposta detalha foi constatado que na mesma havia erros materiais (de soma), entretanto a correção desses erros não implica na alteração valor total apresentado pela empresa, portanto conforme entendimento da Corte Federal de Contas, abaixo transcrito foi dada continuidade à análise do recurso.

"A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto." (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

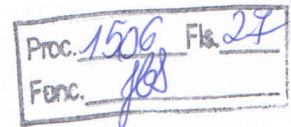
Quanto a inexequibilidade da proposta da Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP alegada pela recorrente teço as seguintes considerações:

Os licitantes, cientes do valor de referência, este estabelecido no edital, elaboram suas propostas com preços unitários indicados sobre os quantitativos estabelecidos pela Administração, no entanto, como não poderia ser diferente, os valores não serão exatamente os mesmos apontados pela entidade pública. Usualmente, é estabelecido regra que determina que os valores propostos pelos licitantes sejam inferiores ao orçamento estabelecido.

Isso porque, a Administração deve observância ao princípio da economicidade, selecionando a proposta mais vantajosa, o que faz em comparativo com o valor de referência expresso no edital.

Sendo assim, na grande maioria das disputas, que seguem o critério de menor preço, o licitante que ofertar a proposta de menor preço, obedecendo a critérios mínimos de qualidade, será sagrado vencedor do certame.

Na esteira dos argumentos acima citados, observe-se que a proposta da recorrida é inferior ao valor da proposta de recorrente, no montante de R\$ 510,48 (quinhentos e dez



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

reais) mensais, perfazendo ao fim do contrato o total de R\$ 3.062,88 (três mil e sessenta e dois reais e oitenta e oito centavos).

Comparando a planilha que a recorrente apresenta para demonstrar a inexecuibilidade da proposta da recorrida encontram-se itens que seus preços decorrem da capacidade de cada empresa, e que a diferença entre eles cabalmente cobrem a parcela dita inexecuível pela recorrente, e em caso de eventual erro no dimensionamento desses custos, haveria a possibilidade de absorção pela parcela de lucro.

Portanto, há que se ponderar que a avaliação da inexecuibilidade da proposta, no presente caso, não poderá ser efetivada sem se levar em consideração que o critério de julgamento foi o de menor valor global, pois que preços manifestamente inexecuíveis são aqueles que, comprovadamente, forem insuficientes para a cobertura dos custos decorrentes da contratação pretendida, que no caso em tela não foi demonstrado pela recorrente.

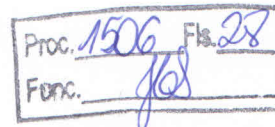
Por fim, para ratificar a aceitação da proposta, em razão do recurso apresentado, seguem abaixo manifestações do TCU e da doutrina dominante sobre o assunto.

Deliberações do TCU

"(...) A desclassificação de propostas em razão de preço tem por objetivo evitar que a administração contrate bens ou serviços por preços excessivos, desvantajosos em relação à contratação direta no mercado, ou inexecuíveis/irrisórios, que comprometam a satisfação do objeto almejado com consequências danosas à administração. No que se refere à inexecuibilidade, entendo que a compreensão deve ser sempre no sentido de que a busca é pela satisfação do interesse público em condições que, além de vantajosas para a administração, contemplem preços que possam ser suportados pelo contratado sem o comprometimento da regular prestação contratada. Não é objetivo do Estado espoliar o particular, tampouco imiscuir-se em decisões de ordem estratégica ou econômica das empresas. Por outro lado, cabe ao próprio interessado a decisão acerca do preço mínimo que ele pode suportar.

*(...)
Nessas circunstâncias, caberá à administração examinar a viabilidade dos preços propostos, tão-somente como forma de assegurar a satisfação do interesse público, que é o bem tutelado pelo procedimento licitatório. (Acórdão 141/2008 – Plenário)" (grifamos)*

"(...) 3. O primeiro fato que causa espécie neste certame é a desqualificação sumária das propostas mais baixas. Acredito que o juízo de inexecuibilidade seja uma das faculdades postas à disposição da Administração cujo o exercício demanda a máxima cautela e comedimento. Afinal, é preciso um conhecimento muito profundo do objeto contratado, seus custos e métodos de produção para que se possa afirmar, com razoável grau de certeza, que certo produto ou serviço não pode ser fornecido por aquele preço. A questão se torna mais delicada quando verificamos que o valor com que uma empresa consegue oferecer um bem no mercado depende, muitas vezes, de particularidades inerentes àquele negócio, como por exemplo, a existência de estoques antigos, a disponibilidade imediata do produto, a economia de escala, etc. Nestes casos pode existir um descolamento dos



Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

preços praticados por determinado fornecedor em relação aos dos demais concorrentes, sem que isso implique sua inexecutabilidade. (Acórdão 284/2008 – Plenário)” (grifamos)

“(…) 13. (…). É claro que um particular pode dispor de meios que lhe permitam executar o objeto por preço inferior ao orçado inicialmente. Não obstante, não há como impor limites mínimos de variação em relação ao orçamento adotado aplicáveis a todas as hipóteses. 14. Logo, a apuração da inexecutabilidade dos preços, com exceção da situação prevista nos §§ 1º e 2º do artigo 48 da Lei nº 8.666/93, acaba por ser feita caso a caso, diante das peculiaridades de cada procedimento licitatório.” (Acórdão 1.092/2010 – 2ª. Câmara)” (grifamos)

Doutrina

“(…) a licitação destina-se – especialmente no caso do pregão – a selecionar a proposta que acarrete o menor desembolso possível para os cofres públicos. Logo, não há sentido em desclassificar proposta sob o fundamento de ser muito reduzida. A inexecutabilidade deve ser arcada pelo licitante, que deverá executar a prestação nos exatos termos de sua oferta.

A ausência de adimplemento à prestação conduzirá à resolução do contrato, com o sancionamento adequado

(…) Logo, a apuração da inexecutabilidade tem de fazer-se caso a caso, sem a possibilidade de eleição de uma regra objetiva padronizada e imutável.

(…) Mas esse limite terá de ser testado no caso concreto.” (PREGÃO, Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico, Ed. Dialética, 5ª ed., 2009, págs. 182 e 183) (grifamos)

“(…) 5) A Questão da Inexecutabilidade

O tema comporta uma ressalva prévia sobre a impossibilidade de eliminação de propostas vantajosas para o interesse sob tutela do Estado. A desclassificação por inexecutabilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. (…) O núcleo da concepção ora adotada reside na impossibilidade de o Estado transformar-se em fiscal da lucratividade privada e na plena admissibilidade de propostas deficitárias.

(…) 5.1) (…) A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que o seja – o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.

(…) Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada. Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.

(…) 5.2) (…) Se um particular dispuser-se a aplicar seus recursos para auxiliar o Estado, auferindo remuneração irrisória, isso não pode ser vedado por dispositivo infraconstitucional.



Proc. 1506	Fls. 29
Func. [assinatura]	

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE CANTAGALO
Secretaria Municipal de Administração
Setor de Licitação

Diante do que ficou demonstrado, infere-se que os argumentos trazidos pela RECORRENTE em sua peça recursal mostram-se insuficientes para comprovar a necessidade de reforma da decisão anteriormente proferida.

VI – CONCLUSÃO

Nos termos da fundamentação supra, o Pregoeiro, decide pela improcedência do Recurso interposto e pela ratificação da habilitação da recorrida, com base no edital, na legislação, na doutrina e jurisprudência aplicáveis.

VII – DECISÃO

Julgar IMPROCEDENTE o presente recurso, mantendo a decisão de classificação e habilitação da empresa Utilix - Serviços Ambientais Ltda EPP.

Atribuir eficácia hierárquica ao presente recurso, submetendo-o à apreciação da Assessoria Jurídica para parecer e posterior encaminhamento à autoridade superior para ratificação ou reforma da decisão.

Cantagalo-RJ, 09 de julho de 2019.

Carlos Alexandre M. da Silva
Pregoeiro