

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL, ADMINISTRAÇÃO
REGIONAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE – SENAC-AR/RN

COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

Pregão Presencial 017/2018

Processo nº 130/2018

Objeto: Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços continuados de vigilância patrimonial ostensiva desarmada, diurna e noturna, para o Hotel Escola SENAC Barreira Roxa.

PETICIONADO (A): Presidência do Conselho Regional do Senac/RN

PETICIONANTE: Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda., CNPJ sob o nº 10.639.977/0001-07

INTERESSADOS: Comissão Permanente de Licitação do Senac/RN e Pregoeiro.

Assunto: Empresa impedida de participar de Licitação do Senac/RN | Suspensão – Lei de Licitações | Subitem 4.3.3 do Edital |

ADMISSIBILIDADE DA PETIÇÃO

1. Em 31/07/2018, esta Comissão recebeu a manifestação da empresa Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda., sob o título de “Recurso Administrativo”.
2. O item 13 do Edital do Pregão Presencial nº 17/2018 regimenta que caberá recurso fundamentado, escrito, no prazo improrrogável de 02 (dois) dias úteis, contados da data de disponibilização da decisão no site do Senac ou da intimação feita na própria sessão pública, nos casos de habilitação ou inabilitação do licitante, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação, ficando as demais participantes intimadas desde logo a apresentar contrarrazões em igual número de dias.
3. Do mesmo modo, o art. 22 da Resolução Senac 958/2012 prescreve que caberão recursos fundamentados, dirigidos à autoridade competente, por intermédio da comissão de licitação, por escrito, pelo licitante que se julgar prejudicado.



4. Ainda, quanto aos recursos do presente processo, o subitem 13.3 do Edital, com fulcro no art. 24 da Resolução Senac 958/2012, determina que estes terão efeito suspensivo.

5. Desta feita, em análise sistemática das normas retro citadas, esta Comissão vislumbra que a empresa Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda. não pode apresentar Recurso Administrativo com efeito suspensivo, posto que não é licitante participante do Pregão Presencial nº 17/2018.

6. Ressalte-se que o item 13.2 do Edital atribui à Comissão o recebimento, o exame e a instrução dos recursos interpostos contra seus atos para, só então, encaminhar à autoridade competente, para decisão final sobre os mesmos.

7. Nessa perspectiva, em observância ao direito de petição que tem força na Constituição Federal de 1988, a Comissão sugere o recebimento da manifestação, em razão de sua natureza revisional, porém, sem efeito suspensivo.

INTRODUÇÃO

8. Sobre as alegações da Peticionante, a Comissão Permanente de Licitação do Senac/RN pede vênua para, nas linhas seguintes, esclarecer sobre a natureza jurídica da Entidade e a gênese de suas contratações.

9. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles, os Serviços Sociais Autônomos são:

“(…) São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (...) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários”¹.

10. Também, é importante assinalar que o Plenário do Tribunal de Contas da União, por meio das Decisões nº 907/1997 e nº 461/1998, consolidou a interpretação

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 346.



de que os Serviços Sociais Autônomos não estão sujeitos aos estritos procedimentos da Lei nº 8.666/1993 e sim aos seus regulamentos próprios, devidamente aprovados e publicados.

11. Com essa decisão, o Conselho Nacional do Senac editou a Resolução Senac nº 845/2006, alterada pela Resolução Senac nº 958/2012, destinada a disciplinar as contratações de obras, serviços, compras e alienações no âmbito do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.

12. A licitação, no contexto do Senac, destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Instituição quando da contratação de serviços ou da adjudicação de bens. Para esse mister, o processo licitatório será processado e julgado em estrita conformidade com ditames da Resolução Senac nº 958/2012 e segundo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

13. O Edital, consoante mandamento legal consagrado na jurisprudência e na praxis normativa, é a própria lei interna do certame licitatório, obrigando-se a conter, em seu corpo, as cláusulas e as condições que assegurarão a eficácia de todos os princípios regentes da matéria a que se propõe. O Senac cuidou de estabelecer as condições para a licitação ora suscitada.

14. O comando normativo do instrumento convocatório é incontestado. A sua aplicação, todavia, está circunscrita à exegese da Instituição através da Comissão de Licitação. No contexto do certame licitatório, é certo que o Edital faz lei entre as partes, sendo aplicado, contudo, em conformidade com a norma que o criou e em consonância, de forma subsidiária, com a legislação aplicável à espécie.

RELATÓRIO

15. O Instrumento Convocatório do Pregão Presencial nº 17/2018 foi publicado no DOU e no site do Senac/RN, tendo sua abertura ocorrido conforme previsão, no dia 09/07/2015, às 09h00.



16. No dia e hora marcados, o pregoeiro solicitou os documentos de credenciamento das empresas interessadas em participar da Licitação.

17. Solicitaram credenciamento as empresas: a) DMB SEGURANÇA PRIVADA EIRELI, CNPJ: 11.937.230/0001-06, b) EMPRESSERV EMPRESA DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA, CNPJ: 10.639.977/0001-07, c) EMVIPOL EMPRESA DE VIGILÂNCIA POTIGUAR LTDA, CNPJ: 35.290.931/0001-56, d) FORÇA ALERTA SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ: 10.446.347/0001-16 e e) SUPREMAX SEGURANÇA LTDA -EPP, CNPJ: 16.505.678/0001-66.

18. Conforme consta na Ata da sessão, após consulta ao Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS do Portal da Transparência, foi constatado pela Comissão que no referido cadastro constava, em desfavor da Manifestante, a aplicação da sanção de suspensão do direito de licitar com a Administração pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, com início em 26/03/2018 e fim previsto para dia 25/03/2020.

19. Em razão do impedimento registrado no Portal da Transparência, a Comissão considerou a EMPRESSERV EMPRESA DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA. inapta a participar do Pregão Presencial nº 17/2018, com base no subitem 4.3.3 do Edital.

20. Na fase recursal do certame em epígrafe, a EMPRESSERV EMPRESA DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA LTDA., impedida de participar e não credenciada, apresentou Manifestação dirigida à autoridade competente, visando modificar a decisão da Comissão.

DAS RAZÕES DA MANIFESTAÇÃO

21. Preliminarmente, a Peticionante requer que a Comissão reconsidere a decisão recorrida e, em caso negativo, faça subir a presente petição à autoridade competente.

22. A Peticionante aduz que no dia da abertura da sessão, findada a análise dos documentos de credenciamento, a Comissão informou que a “*recorrente estaria suspensa de licitar com a Administração Pública*”, com base no subitem 4.3.3 do Edital, e,



ainda, que houve contestação do representante da empresa na própria sessão, conforme registro em Ata, mas, mesmo assim, o “SENAC manteve a inabilitação da ora Recorrente”, prosseguindo com as demais fases da licitação, “sendo tolhido o direito” da manifestante de se pronunciar sobre os documentos de credenciamento das demais licitantes, sobre as propostas e sobre a documentação da empresa declarada vencedora, carecendo a contestada decisão de “inabilitação da Recorrente” de amparo legal.

23. Cita o art. 2º da Resolução 958/2012 e a necessidade de observância aos princípios, inclusive ao da vinculação ao Edital. Aduz que o Instrumento Convocatório estabeleceu “as regras” para participação do Certame e que “o pregoeiro inabilitou a recorrente por entender que a penalidade contraída junto ao IPHAN abarcaria toda a Administração Pública, dando interpretação restritiva e diversa daquela prevista no Edital”.

24. Relaciona à regra do subitem 4.3.3 do Edital a sanção prevista no inciso III, do art. 87 da Lei nº 8.666/93 e sustenta que o legislador utilizou os conceitos da Lei Geral de Licitações e Contratos para definir a abrangência das sanções indicadas nos incisos III e IV do citado artigo, conforme teor do art. 60, incisos XI e XII da Lei em referência.

25. Colacionando os dados da penalidade aplicada à referida empresa, afirma que a punição está restrita ao âmbito do IPHAN e “a suposta impropriedade de termos ou lapso na redação não se presume”. Alega que o art. 97 da Lei nº 8.666/93 comprovaria a diversidade da abrangência das duas sanções – a de suspensão do direito de licitar com a administração e a de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública – sendo crime “admitir a licitação ou celebrar contrato com a empresa ou profissional declarado inidôneo”.

26. Por fim, suscita que a pena aplicada pelo IPHAN foi de “suspensão do direito de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração”, e não de “inidoneidade”, as quais produziriam repercussões distintas. Sendo assim, requer que a Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda. seja “declarada habilitada”, retomando-se “o procedimento a partir da fase de abertura das propostas”.

ANÁLISE DAS RAZÕES DE MANIFESTAÇÃO

27. Objetivamente, a Comissão registra que, quanto a participação de interessados na Licitação em referência, o Edital, no item 4.3, prevê:

“4.3 Não poderão concorrer neste certame:

4.3.1 Consórcios de empresas, qualquer que seja sua forma de constituição;

4.3.2 Pessoas Físicas ou Jurídicas que estejam suspensas de participar em licitação realizada pelo Senac/RN;

4.3.3 Pessoas Físicas ou Jurídicas que estejam suspensas temporariamente de participação em licitação ou impedidas de contratar com a Administração Pública;

4.3.4 Pessoas Físicas ou Jurídicas que estejam inidôneas perante a Administração Pública;

4.3.5 Pessoas Jurídicas que se encontrem sob falência, concordata, dissolução ou liquidação;

4.3.6 Pessoas Jurídicas que tenham sócios, gerentes ou administradores que sejam empregados ou dirigentes do Senac/RN”.

28. Parafraseando o art. 2º da Resolução Senac 958/2012, o procedimento licitatório tem como finalidade primordial selecionar a proposta mais vantajosa, assim considerada aquela que melhor abrigar o interesse da administração, cujas principais diretrizes se consubstanciam nos princípios da legalidade, impessoalidade, **moralidade**, igualdade, publicidade, probidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

29. Registre-se, nesse sentido, que a disposição do subitem 4.3.3 do Edital do Pregão Presencial nº 17/2018 tem respaldo no entendimento dos Tribunais Brasileiros, nos julgados recentes do TCU e, está lastreada no princípio da **moralidade** insculpido no art. 2º c/c o art. 39 da Resolução Senac nº 958/2012 que consolida o Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, conforme será demonstrado a seguir:

30. No que diz respeito à doutrina administrativista, é necessário mencionar que a regra em debate está coerente com o pensamento de Marçal Justen Filho², que

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo. Dialética. 2008. 12ª edição. p. 821-822.



afirma que a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade, bem como a sanção relativa à suspensão do direito de licitar, implica na perda do direito de participar em certames licitatórios promovidos por qualquer órgão da Administração Pública.

“O que se pode inferir, da sistemática legal, é que a declaração de inidoneidade é mais grave do que a suspensão temporária do direito de licitar – logo, pressupõe-se que aquela é reservada para infrações dotadas de maior reprovabilidade do que esta. Seria possível estabelecer uma distinção de amplitude entre as duas figuras. Aquela do inc. III produziria efeitos no âmbito da entidade administrativa que a aplicasse; aquela do inc. IV abarcaria todos os órgãos da Administração Pública. Essa interpretação deriva da redação legislativa, pois o inc. III utiliza apenas o vocábulo Administração, enquanto o inc. IV contém Administração Pública. No entanto, essa interpretação não apresenta maior consistência, ao menos enquanto não houver regramento mais detalhado. Aliás, não haveria sentido em circunscrever os efeitos da suspensão de participação de licitação a apenas um órgão específico. Se um determinado sujeito apresenta desvios de conduta que o inabilitam para contratar com a Administração Pública, os efeitos dessa ilicitude se estendem a qualquer órgão. **Nenhum órgão da Administração Pública pode contratar com aquele que teve seu direito de licitar suspenso.**”

31. Coaduna-se, também, com a regra do subitem 4.3.3 o entendimento do Judiciário, por meio do Superior Tribunal de Justiça, que sempre comungou do entendimento de que não há que se fazer distinção entre Administração e Administração Pública:

“ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – SUSPENSÃO TEMPORÁRIA – DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA – LEGALIDADE – LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.

- A Administração Pública é una, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.
- A limitação dos efeitos da “suspensão de participação de licitação” não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.
- Recurso especial não conhecido.” (REsp 151.567/RJ, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/02/2003, DJ 14/04/2003, p. 208)

32. A Administração é considerada una, em prol da preservação do interesse público e da **moralidade administrativa**, consoante ilustram as ementas a seguir reproduzidas:

‘ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÕES. MANDADO DE SEGURANÇA. ENTES OU ÓRGÃOS DIVERSOS. EXTENSÃO DA PUNIÇÃO PARA TODA A ADMINISTRAÇÃO. I. **A punição prevista no inciso III do artigo 87 da Lei nº 8.666/93 não produz efeitos somente em relação ao órgão ou ente federado que determinou a punição, mas a toda a Administração Pública**, pois, caso contrário, permitir-se-ia que empresa suspensa contratasse novamente durante o período de suspensão, tirando desta a eficácia necessária. 2. Recurso especial provido.’ (STJ, REsp. 174.274, 2ª Turma, Rel. Ministro Castro Meira, DJ 22/11/2004 p. 294)

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. SANÇÃO IMPOSTA A PARTICULAR. INIDONEIDADE. SUSPENSÃO A TODOS OS CERTAMES DE LICITAÇÃO PROMOVIDOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE É UNA. LEGALIDADE. ART. 87, INC. II, DA LEI 8.666/93. RECURSO IMPROVIDO.

I - A Administração Pública é una, sendo, apenas, descentralizada o exercício de suas funções.

II - A Recorrente não pode participar de licitação promovida pela Administração Pública, enquanto persistir a sanção executiva, em virtude de atos ilícitos por ela praticados (**art. 88, inc. III, da Lei n.º 8.666/93**). Exige-se, para a habilitação, a idoneidade, ou seja, a capacidade plena da concorrente de se responsabilizar pelos seus atos.

III - Não há direito líquido e certo da Recorrente, porquanto o ato impetrado é perfeitamente legal.

IV - Recurso improvido.' (STJ, RMS 9707, 2ª Turma, Rel. Ministra Laurita Vaz, DJ 20/05/2002 p. 115)

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR E CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA IMPOSTA PELO ESTADO DA BAHIA. REGISTRO NO SICAF. LEGITIMIDADE. ART. 87, IV, DA LEI Nº 8.666, DE 1993. REMESSA PROVIDA. 1. Pretende a Impetrante impedir que pena 'de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública Estadual Direta e Indireta' imposta a si pelo Estado da Bahia surta efeitos no âmbito federal em virtude do registro no SICAF. 2. O inciso IV do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ao mencionar 'inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública' não restringe o alcance da pena ao âmbito do ente federativo que a impôs. Seus efeitos se estendem à Administração Pública como um todo, na medida em que o fundamento da pena é o resguardo aos interesses públicos, que não se dividem em federais, estaduais, distritais e municipais. 3. **Já decidiu o STJ que 'a limitação dos efeitos da 'suspensão de participação de licitação' não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública'** (REsp nº 151.567/RJ, Rel. Min. Peçanha Martins). 4. Remessa oficial a que se dá provimento.' (TRF-1, REOMS 2004.34.00.04.38023, 5ª Turma, Rel. Juiz Federal Evaldo de Oliveira Fernandes filho – Convocado, e-DJFI de 13/08/2010, pág.178)

33. Por sua vez, corroborando com o entendimento do Judiciário, a Advocacia-Geral da União, por intermédio da Consultoria-Geral da União exarou o Parecer nº 087/2011 DECOR- CGU-AGU, endossando o entendimento de que ambas as penalidades devem ser estendidas a toda a Administração Pública e não somente ao próprio órgão licitante.

34. Ressalte-se que cabe ao Superior Tribunal de Justiça a tarefa de uniformizar a interpretação da legislação federal.

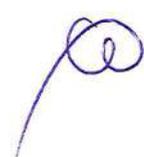
35. Destaque-se que o Tribunal de Contas da União, tem evoluído no sentido de ampliar o âmbito de abrangência da penalidade inserida no art. 87, inciso III da lei nº 8.666/93 desde a divulgação do Acórdão nº 2218/2011-TCU-Iª Câmara, que julgou o Pedido de Reexame em Representação, interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero contra o Acórdão nº 1.166/2010-TCU-Iª Câmara (TC 025.430/2009-5). No referido julgado, a Corte de Contas entendeu pela legalidade da inclusão nos Editais da INFRAERO de cláusulas impedindo a participação de interessados suspensos por ente distinto da Administração Pública. Vejamos:

“Há, portanto, que se interpretar os dispositivos legais estendendo a força da punição a toda a Administração, e não restringindo as sanções aos órgãos ou entes que as aplicarem. De outra maneira, permitir-se-ia que uma empresa, que já se comportara de maneira inadequada, outrora pudesse contratar novamente com a Administração durante o período em que estivesse suspensa, tornando esta suspensão desprovida de sentido. Por essas razões, entendo que esta Corte deva rever seu posicionamento anterior, para considerar legal a inserção, pela Infraero, de cláusula editalícia impeditiva de participação daqueles incursos na sanção prevista no incisos III da Lei 8.666/93.” TCU, Acórdão nº 2.218/2011, 1ª Câmara, Rel. Min. José Múcio, DOU de 19.04.2011.).

36. Embora o entendimento acerca do tema não esteja pacificado, vislumbra-se que a jurisprudência, principalmente do STJ e do TCU, caminha no sentido de entender que tanto a penalidade de suspensão quanto a de declaração de inidoneidade devem abranger todas as esferas da Administração Pública.

37. Isto posto, a Comissão pugna pela legalidade do subitem 4.3.3 do Edital, restando-se comprovada nas linhas acima a sua plausibilidade jurídica e paridade com a doutrina e a aceção dos Tribunais.

38. Assim, aplicando-se os princípios básicos da hermenêutica jurídica é possível concluir as seguintes premissas: **a)** O Edital é o instrumento onde registra as hipóteses de impedimentos e os requisitos para participação do certame; **b)** As regras inseridas no procedimento do Edital do Pregão Presencial nº 17/2018 não foram impugnadas; **c)** O edital não fez diferença entre Administração e Administração Pública, pois qualquer “Administração” é integrante da Administração Pública; **d)** O IPHAN é órgão



integrante da Administração Pública; e) O Edital impediu a participação de empresas *suspensas, impedidas e declaradas inidôneas* perante a Administração Pública, em consonância com o entendimento majoritário dos tribunais e evolutivo do TCU; f) A Comissão seguiu a literalidade do Edital, não deu interpretação restritiva ou diversa da prevista; g) O Edital considerou a Peticionante inapta à participação do certame; h) A Peticionante não foi declarada *'inabilitada'*, isto por que nem foi admitida como participante do Pregão Presencial nº 17/2018; i) Em homenagem ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório persiste firme a fundamentação da Comissão, com base no subitem 4.3.3 do Edital.

39. Em face do exposto, a Comissão entende acertada a sua decisão que impediu a **Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda.** de participar do Pregão Presencial nº 17/2018, submetendo esta Petição à Autoridade Superior, competente para julgamentos nesta esfera, para que retifique ou ratifique o posicionamento adotado, solicitando, ainda, que:

- a) Receba a Petição apresentada pela licitante **Empresserv Empresa de Serviços de Vigilância Ltda.**, com fulcro no direito de petição, mas sem efeito suspensivo; e,
- b) No MÉRITO, não acolha as razões da Peticionante, indeferindo o pleito e mantendo a decisão da Comissão de Licitação.

Natal, RN, 08 de agosto de 2018.


Isaac Nilton de Sousa
Presidente da Comissão Permanente de Licitação
Senac/RN