



## JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO



**JULGAMENTO DA INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO CONTRA A DECISÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE, REFERENTE A TOMADA DE PREÇOS DE Nº 2022.02.14.03, QUE TEVE POR OBJETO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA, INSTITUTO OU ENTIDADE ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA, COMPREENDENDO PLANEJAMENTO E REALIZAÇÃO DE PROJETOS DE PESQUISA QUANTITATIVA E QUALITATIVA, DA COLETA E ANÁLISE DE DADOS A ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO E A APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS, AVALIANDO O DESEMPENHO DAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE INTERESSE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE CAUCAIA/CE.**

A empresa **VPL EXCELÊNCIA EM PROJETOS LTDA-EPP** requer a reconsideração desta comissão quanto a sua inabilitação, por entender que a mesma apresentou os documentos em conformidade com o exigido no Edital.

Em fase de contrarrazões a empresa **PESQUISAS TÉCNICAS, CIENTÍFICAS E DE MERCADO LTDA** apresentou, de forma tempestiva, suas alegações acerca dos fatos apontados na referida peça recursal, solicitando que a Douta Comissão mantenha a inabilitação da empresa **VPL EXCELÊNCIA EM PROJETOS LTDA-EPP**.

É o resumo da demanda, seguimos para a análise.

### DOS FATOS

Inconformada com o resultado da licitação em epígrafe a empresa **VPL EXCELENCIA EM PROJETOS LTDA-EPP** interpôs recurso administrativo *in verbis*:

(...)

Ocorre que, data vênua, em que pese tenha sido realizado análise técnica, o julgamento exarado merece ser reconsiderado, tendo em vista que a referida decisão carece não apenas de razoabilidade, como também de análise acurada e assertiva, vez que a RECORRENTE observou e atendeu aos requisitos necessários, solicitados no instrumento convocatório da referida licitação, comprovando a sua REQUERIDA HABILITAÇÃO no certame em referência.

(...)

É neste sentido que jamais poderá um ato administrativo ir de encontro a determinações legais previamente estabelecidas em legislação pública, vez que ao administrador só é permitido agir em estrita consonância as normas legais.

(...)

Ocorre que, em que pese tenha sido realizada a busca pela legislação infromada, desconsiderou-se a Medida Provisória 881/2019, que resultou na Lei 13.784 de 20 de setembro de 2019, em que regulamentou-se a sociedade limitada constituída por 1 (uma) ou mais pessoas.

Através dessa nova condição, a saída de sócios por meio de alteração contratual não implica na necessidade de cumprimento do disposto no art. 1033, IV, do CC/2002, o qual exige o restabelecimento de quadro societário no prazo de 180 dias. Assim, a regra exposta fora revogada de forma tácita pela Lei citada acima, podendo o empresário permanecer como sócio único por prazo indeterminado, mantendo o tipo empresarial "Sociedade Limitada".

(...)

Conforme pode ser observado, o instrumento convocatório, o qual encontra-se vinculado tanto a Administração quanto os licitantes, é claro ao mostrar que o objeto social DEVE SER COMPATÍVEL/SIMILAR COM O OBJETO LICITADO, isto é, as atividades desempenhadas pelas empresas licitantes devem guardar uma relação de pertinência com o objeto da licitação, sem que isso signifique, necessariamente, uma correspondência literal entre o objeto social e o objeto descrito no edital.

Sendo assim, destaca-se que a Lei nº 8.666/93, bem como a Lei 14.133/2021, não exige que o documento constitutivo preveja expressamente que o licitante se dedique especificamente à atividade correspondente ao objeto previsto no edital. Deve haver uma compatibilidade de maneira geral.

(...)

Ademais, ressalta-se que a verificação de que a empresa detém capacidade suficiente para executar o objeto licitado foi complementada com a comprovação de sua capacidade técnico-operacional, através da apresentação de atestados/declarações de capacidade técnica comprovando que atua efetivamente no ramo e já executou atividades compatíveis em características, quantidades e prazos. Isto é, houve real cumprimento dos requisitos de habilitação, visto que a VPL apresentou documentação atestando a Qualificação Técnica necessária e compatível para o procedimento.

(...)

Oportuno destacar, tão logo, que não há qualquer dúvida sobre a autenticação do documento. Assim, a decisão administrativa ora combatida, que afirma que essa RECORRENTE não apresentou balanço patrimonial do último exercício social registrado no órgão competente, não merece prosperar.

Senhores, em simples análise, é possível observar que a empresa VPL EXCELÊNCIA EM PROJETOS LTDA - EPP encontra-se em sua totalidade, em estrita observância as exigências impostas, de modo que a vinculação ao instrumento convocatório fora devidamente observada.

Nas contrarrazões a empresa **PESQUISAS TÉCNICAS, CIENTÍFICAS E DE MERCADO LTDA** corrobora com o entendimento da Douta Comissão, solicitando que seja mantida a inabilitação da empresa **VPL EXCELENCIA EM PROJETOS LTDA-EPP** :

(...)

Trata-se de uma segurança para o licitante e para o interesse público, extraída do princípio do procedimento formal, que determina à Administração que observe as regras por ela própria lançadas no instrumento que convoca e rege a licitação. Em outras palavras, pode se dizer que, nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.

(...)

Ocorre que, na 5ª alteração do contrato social da empresa VPL EXCELÊNCIA EM PROJETOS LTDA-EPP, consta cláusula onde retira-se um sócio da empresa e permanece único sócio.

Na cláusula Sexta da 5ª alteração contratual (a última) estabelece o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a inclusão de outro sócio na sociedade limitada, nas disposições do art. 1.033 da lei nº 10.406/2002.

Também observamos que a alteração do contrato social é datada de 2019, e nos documentos de habilitação ora apresentados pela licitante não constam outra alteração ao contrato social, comprovando a desobediência da cláusula que prevista a inclusão de novo sócio dentro do prazo estabelecido, nem tampouco, até o prezado momento.

(...)

Tendo em vista que os agentes públicos só podem atuar nos limites da Lei por força do Princípio da Legalidade, ou seja, só podem emanar atos que a Lei permitir, - conforme demonstrando, não compete a esta fina CPL seguir a





SUPOSTA revogação tácita, pois quem tem competência para isso é o Estado-juiz (Poder Judiciário).

No caso, por fato de segurança jurídica e, para a melhor segurança do certame e do erário, compete a CPL aplicar o entendimento da revogação expressa, posto que é a eliminação produzida pelo legislador, conforme foi o caso da revogação expressa do art. 1033, inciso IV do Código Civil da Lei nº 14.195/21.

Analisando a argumentação apresentada pela empresa Recorrente, cumpre destacar que estas merecem acolhimento em partes, conforme se passa a demonstrar.

### DA ANALISE DO RECURSO

De certo, é indiscutível que em todo e qualquer certame licitatório busca-se instalar efetiva e real competição entre aqueles que por ele se interessam. Logo, constitui finalidade precípua da licitação a busca da proposta que se apresente mais vantajosa, observados e respeitados, para esse efeito, os critérios fixados no edital respectivo. Pretende-se, pois, em cada procedimento instaurando perseguir e alcançar a condição mais econômica para o contrato de interesse da Administração.

A lei nº 8.666/93, firma clara e inequívoca orientação nesse sentido ao asseverar, em seu art. 3º, que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **igualdade**, da publicidade, da probidade administrativa, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

E ainda ao princípio da isonomia, bem como da legalidade, previstos no artigo 3º da lei nº 8.666/93, não há como privilegiar uma licitante em detrimento das outras, vez que o objeto e suas especificações exigidos no edital foram amplamente divulgados, bem como contém disposições claras e objetivas.

Vale destacar que a definição do objeto da licitação, bem como, os requisitos de habilitação e os de contratação são condições para o desenvolvimento do processo licitatório, qualquer que seja a sua modalidade, sem a qual o processo aquisitivo público não pode prosperar.

Em face disto, coube à **SECRETARIA** definir o objeto da licitação e as condições documentais e procedimentais mínimas para atendimento das necessidades levantadas.

Sobre a importância da definição do objeto, anota Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

"O essencial é a definição preliminar do que a administração pretende realizar, dentro das normas técnicas e adequadas, de modo a possibilitar sua perfeita compreensão e quantificação das propostas para a contratação almejada."



Assim, de forma a corroborar o entendimento aqui trazido, também revela a Marca Justen Filho:

Não basta a elaboração do projeto básico. É necessária a sua aprovação, por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e aos interesses supraindividuais. A autoridade, ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e de conveniência adotado. **Será competente para aprovar o projeto básico a autoridade competente para determinar a contratação da obra ou do serviço a que tal projeto se refere.** (JUSTEN FILHO, 2012, p. 153.) (Grifo Nosso)

De igual maneira, também coaduna com a presente cognição, o Tribunal de Contas da União, quando por meio do Acórdão 1.667/2011, fez a seguinte consideração:

**Os atos de aprovação de projetos básicos, à luz do art. 7º, § 1º, da Lei 8.666/1993, é atribuição das autoridades administrativas do órgão contratante, não sendo passível de delegação a terceiros, estranhos à Administração Pública.**

Indo um pouco mais além, cabe ressaltar que todo o acervo de informações necessárias à formulação do edital, inclusive o rol de documentos e exigências, são produzidos por meio de instrumento capaz de transmitir tais elementos ao Presidente, a saber, o Termo de Referência apresentado pela **SECRETARIA**, órgão responsável e competente para julgamento da presente demanda.

## 1) QUESTIONAMENTO REFERENTE A ALTERAÇÃO CONTRATUAL

A recorrente alega que a *Medida Provisória nº 881/2019, que resultou na Lei 13.874 de 20 de setembro de 2019*, regulamentou a sociedade limitada constituída por 1 (uma) ou mais pessoas, o que corrobora com a sua atualização expressa na sua 5ª ALTERAÇÃO CONTRATUAL.

Entretanto, a empresa não observou que no próprio texto da referida alteração, cita que a empresa poderá prosseguir com apenas 01 (um) sócio pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, com base na hipótese contida no artigo 1033 da Lei 10.406/2002, com data do dia 22 de abril de 2019, vejamos:

### CESSÃO E TRANSFERÊNCIA DE QUOTAS

**CLÁUSULA SEGUNDA.** O sócio **ARISMAR CERQUEIRA SODRE JUNIOR** transfere suas quotas de capital social, que perfaz o valor total de R\$2.000,00 (dois mil reais), direta e irrestritamente ao sócio **ELCIMAR SOUZA SODRE**, dando plena, geral e irrevogável quitação.

Após a cessão e transferência de quotas, e da retirada de sócio, fica assim distribuído: **ELCIMAR SOUZA SODRE**, com 200.000 (Duzentos Mil) quotas, perfazendo um total de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)

A sociedade poderá prosseguir com apenas 01 (um) sócio pelo prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, com base na hipótese contida no artigo 1.033 da Lei 10.406/2002.

É imperioso destacar que a alteração da sociedade limitada para ser constituída somente por 1 (um) sócio, só entrou em vigor no dia 20 de setembro de 2019, ou seja, posterior a dissolução da sociedade, o que, impossibilita a empresa de utilizar essa prerrogativa para se beneficiar de uma erro não sanável.

## 2) QUESTIONAMENTO COMPATIBILIDADE DOS SERVIÇOS, SIMILARIDADE

A verificação de condição de aceitação dos documentos apresentado em licitação pública, deve ser feita em observância aos requisitos que se prestam a sua finalidade, contudo, respeitando as formalidades exigidas no certame e a legislação em vigor.

Corroborando com essa informação, a Lei nº 8.666/93 buscou em seu artigo 29, inciso II, estabelecer que a licitante deverá apresentar a inscrição Estadual ou Municipal compatível com o objeto contratual, vejamos:

Art. 29. A documentação relativa a regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:  
(...)  
II. prova de inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

As considerações acima desenvolvidas, buscou estabelecer a relação entre o objeto licitado e o ramo de negócios dos licitantes, para evitar que empresas de outro segmento, incompatíveis com o objeto da licitação, participassem de forma indevida do certame.

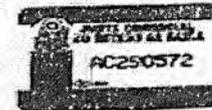
Nesta senda, a compatibilidade entre o descrito no ramo da atividade, deverá ser compatível com os serviços do objeto da licitação, quais seja, "serviço de pesquisa e opinião pública"

Logo a recorrente possui em seu contrato social os seguintes serviços que não correspondem com o objeto em questão, sendo acertada a sua inabilitação:

### 3- DO OBJETIVO SOCIAL, INÍCIO DAS ATIVIDADES E PRAZO DE DURAÇÃO:

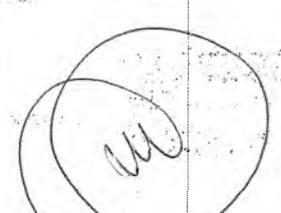
3.1- O objeto será a atividade relacionada com:

- Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira de Projetos.
- Prestação de Serviços em Assessoria e Consultoria Empresarial Pública e Privada.
- Prestação de Serviços Técnicos de Engenharia. ✓
- Atividade de Apoio à Educação. ✓
- Educação Superior - Pós-Graduação e Extensão. ✓



... da data do arquivamento deste instrumento no

Muito embora seja rebatido pela recorrente o fato da similaridade, por possuir serviços em assessoria consultiva, tais demandas são distintas em sua natureza, como segue a descrição dos mesmos no CNAE:



Este sistema de busca permite:

Pesquisar códigos ou atividades econômicas na CNAE. O usuário pode encontrar, a partir da digitação da descrição de uma dada atividade ou de uma palavra-chave, os códigos das classes CNAE ou subclasses CNAE, que contém as palavras digitadas, ou a partir da especificação de um código, o conjunto de atividades a ele associadas;

Indicar a posição de cada código na estrutura da CNAE, incluindo o desdobramento de subclasses CNAE e as Notas Explicativas de seu conteúdo.

Atividades	Estrutura
<input type="text" value="busca por palavra-chave ou código"/>	<input type="text" value="classificação"/>
<input type="text" value="721000"/>	<input type="text" value="CNAE-Subclasses 2.3"/>

Subclasses encontradas: 10

Mostrar 100 registros por página

Código	Descrição
<u>7210-000</u>	AGRONOMIA; PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM
<u>7210-000</u>	BIOQUÍMICA; PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM
<u>7210-000</u>	FARMÁCIA; PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM
<u>7210-000</u>	FAZENDA EXPERIMENTAL; PESQUISA
<u>7210-000</u>	LABORATÓRIO DE PESQUISA FÍSICA, COMERCIAL E NÃO COMERCIAL
<u>7210-000</u>	LABORATÓRIO DE PESQUISA QUÍMICA, COMERCIAL E NÃO COMERCIAL
<u>7210-000</u>	LABORATÓRIO INDUSTRIAL; PESQUISA
<u>7210-000</u>	MEDICINA; PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM
<u>7210-000</u>	PESQUISA BIOGENÉTICA
<u>7210-000</u>	PESQUISA BIOLÓGICA
<u>7210-000</u>	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO COM ACESSO A PATRIMÔNIO GENÉTICO EXISTENTE NO TERRITÓRIO NACIONAL, ATIVIDADES DE
<u>7210-000</u>	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO DAS CIÊNCIAS FÍSICAS E NATURAIS
<u>7210-000</u>	PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EXPERIMENTAL EM CIÊNCIAS FÍSICAS E NATURAIS, ATIVIDADES DE
<u>7210-000</u>	PESQUISA MATEMÁTICA, FÍSICA, ASTRONOMIA; DESENVOLVIMENTO DE
<u>7210-000</u>	PESQUISA MÉDICA, NÃO COMERCIAL
<u>7210-000</u>	QUÍMICA; PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM

Vale lembrar que a similaridade não quer dizer "de qualquer forma", precisa ter um conjunto de ações que comprovem que aquele objeto faz parte da descrição dos serviços da empresa participante, como bem cita o Acórdão do Tribunal de Contas da União -TCU de nº 2339/2021 – PLENÁRIO:

"(...)

A proposta da representante foi desclassificada pelo fato de o **contrato social não conter ramo de atividade compatível com o objeto do certame**. Assim, apesar de **os atestados apresentados pela representante** demonstrarem que a empresa já executou prestação de serviço de promoção de eventos, não constam do contrato social atividade econômica principal ou secundária semelhante ou minimamente pertinente ao objeto licitado.

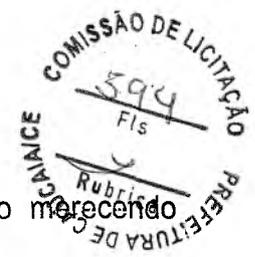
"(...)

Portanto, mesmo que o atestado remeta a **prestação de serviços semelhantes ao objeto do certame**, existe uma desconformidade legal pelo fato de **não estarem sendo previstos nas atividades primárias e nem secundárias do contrato social**.

A todos os licitantes deve ser oferecida uniformemente a igualdade de oportunidades à apresentação de seus documentos, sendo corolário deste entendimento os princípios da igualdade e da impessoalidade, ambos de observância obrigatória por todos aqueles que integrem os quadros da Administração.

Sobre o tema, Carlos Ary Sundfeld ensina que "(...) a Administração não pode adotar medidas ou criar regras que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Em outras palavras, deve o procedimento possibilitar a disputa e o confronto entre os licitantes, para que a seleção se faça da melhor forma possível".





Portanto, a inabilitação da empresa ocorreu de forma correta, não merecendo prosperar as alegações da peça recursal.

### 3) QUESTIONAMENTO DA EMPRESA SOBRE O REGISTRO DO BALANÇO.

No campo das licitações, estes princípios importam, principalmente, para que o administrador observe as regras que a lei e o instrumento convocatório traçaram para o procedimento, tratando-se, pois, de verdadeira garantia ao administrado na medida em que sejam evitados subjetivismos e preferências.

**Portanto, o Edital é elaborado no intuito de que todos os licitantes sejam tratados de forma igualitária, sem predileções.** Ao elaborar as cláusulas que nortearão o julgamento das propostas e a escolha mais vantajosa, a Administração pauta-se em critérios objetivos, não dando margem a possíveis preferências.

Assim sendo a Comissão de Licitação não pode analisar o objeto descrito sem observar as regras contidas no instrumento convocatório e em homenagem ao princípio da autotutela, sabe-se que a Administração pode anular ou revogar seus atos quando ilegais ou contrários à conveniência ou oportunidade administrativa, respectivamente.

Esse princípio referido possui previsão em duas súmulas do STF, a 346, que estabelece que "A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos", e 473, que dispõe o seguinte:

Súmula nº 473:

A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revoga-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Desta feita, percebe-se que houve um erro no tocante a inabilitação da empresa **recorrente em relação ao registro do balanço, tendo sido verificado em um estado divergente da empresa.**

O princípio da competitividade é assim um desdobramento da igualdade, visando permitir ao maior número possível de pessoas o acesso à contratação com o Poder Público e, conseqüentemente, o encontro da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Orientações e Jurisprudência do TCU acerca da competitividade posicionam-se no sentido de que "(...) esse princípio conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei de Licitações veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação."



Assim sendo a Comissão de Licitação não pode analisar o objeto descrito no Edital de maneira a retirar/inovar as cláusulas contidas no instrumento convocatório, pois desse modo à Administração Pública estaria deixando de se vincular ao disposto no Edital, julgando a partir de critérios que foram, na realidade sugeridos pelos próprios licitantes da maneira que lhe seja mais conveniente, ferindo a ampliação da disputa entre os interessados e o princípio da isonomia.

Ante o exposto, estamos convictos de que o recurso apresentado deve ser **JULGADO PROVIDO PARCIALMENTE** mantendo a **INABILITAÇÃO** da empresa **VPL EXCELENCIA EM PROJETOS LTDA-EPP**, por ter apresentado os documentos em desconformidade as exigências editalícias.

Caucaia/CE, 28 de abril de 2022.

**WAGNER VIEIRA VIDAL**

**PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE**