

JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO

LICITAÇÃO CIAMA N.º 003/2023-CPL

OBJETO: Contratação de Empresa Especializada na Prestação de Serviços de Segurança Armada;

RECORRENTE: TAWRUS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA (C.N.P.J. n.º 09.406.386/0001-00);

RECORRIDA: USE SEGURANÇA PRIVADA (C.N.P.J. n.º 37.439.319/0001-28).

RECURSO ADMINISTRATIVO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, JULGAMENTO OBJETIVO E ISONOMIA. JULGAMENTO DEVE BASEAR-SE EM CRITÉRIOS OBJETIVOS EXPRESSAMENTE DEFINIDOS NO EDITAL DE LICITAÇÃO. LICITANTE QUE NÃO ATENDE A REQUISITO DOCUMENTAL PREVISTO NO EDITAL DEVE SER CONSIDERADO INABILITADO. APRESENTAÇÃO DE CERTIFICADO DE SEGURANÇA DE CNPJ DISTINTO E FORA DO ESTADO DE EXECUÇÃO DO SERVIÇO. VULBERAÇÃO CLARA E ESPECÍFICA NO ITEM 7.5.1 “D”. RECURSO PROVIDO. JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ E TCU.

1. A Licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que **determina critérios objetivos** de seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da Isonomia, conduzido por um órgão técnico dotado de competência específica.
2. A administração não pode se valer de critérios que não estejam previamente delimitados no edital para definição do vencedor do certame.
3. A formalização dos critérios objetivos de seleção é livre e discricionária, devendo, entretanto, atender aos requisitos legais aplicáveis. Sucede que após a publicação, o edital torna-se regra procedimental imperativa, vinculando a administração, inclusive, no que concerne ao critério de escolha do vencedor.
4. Ademais, com base no princípio da isonomia, é indispensável que seja garantido um tratamento igualitário entre os licitantes no bojo do procedimento licitatório.
5. Diante disso, o Licitante que não apresenta documentação expressamente consignada no edital para fins de habilitação não pode ser habilitado, não existindo margem de interpretação, especialmente, quando restar comprovado nos autos que a exigência da documentação é legítima, como prova o próprio Recorrente ao apresentar o certificado de segurança de outra empresa e fora da jurisdição do Estado, afrontando o item 7.5.1 “d” do edital, o que prova que a documentação existe e é expedida regularmente.
6. A apresentação de certificado de segurança de CNPJ distinto e fora do Estado de execução do serviço, vulnera de forma clara e específica o item 7.5.1 “d”.
7. Recurso provido para, reformando a decisão combatida, julgar inabilitada a empresa USE Segurança Privada.

1. Trata-se de Licitação CIAMA n. 003/2023, cujo o objeto é a Contratação de pessoa jurídica especializada para prestação dos serviços de Segurança Armada a serem executados de forma contínua nas dependências

da CIAMA, que se encontra na fase recursal do julgamento das Documentações, esta CPL passa ao exame do recurso apresentado:

I – DAS RAZÕES RECURSAIS – RECORRENTE

2. A Recorrente TAWRUS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA apresenta recurso contra decisão que habilitou a empresa USE SEGURANÇA PRIVADA, baseando-se nas disposições contidas nos itens 7.5.1 alínea “d” e 7.5.2 do Edital de licitação, sustentando que a empresa USE SEGURANÇA PRIVADA **não apresentou o Certificado de Segurança expedido pelo Departamento de Polícia Federal do Estado onde serão executados os serviços.**

3. Em síntese, a recorrente procura fundamentar sua alegação, tendo como suporte os seguintes aspectos exarados no recurso em exame:

- a) Que a empresa USE SEGURANÇA PRIVADA, quando da apresentação da documentação exigida no item 7.5.1 d, exibiu o certificado referente ao CNPJ 37.439.319/0002-09, localizado no Município de Jacareí/SP, com o número 2586/2022, emitido pela Superintendência Regional S/P;
- b) Diante de tais fatos, pugnou pela procedência do recurso para o fim de considerar inabilitada a Recorrida, diante da violação suscitada.

II – DAS CONTRARRAZÕES RECURSAIS

4. Nas citadas contrarrazões, a empresa USE SEGURANÇA PRIVADA LTDA aduz que a assinatura contida no presente Recurso Administrativo não pertence à representante legal da empresa recorrida, por simples analogia, tendo vista que diversa do documento de identificação apresentado.

5. Alegou que o recurso da empresa Tawrus Segurança não merece prosperar, suscitando que com a implantação do GESP, as empresas de

segurança privada do Brasil tiveram sua autorização/revisão de funcionamento unificadas com o certificado de segurança no corpo do alvará e deixou de emitir o certificado em separado.

6. Apresentou o Alvará de nº 6001 de 26 de setembro de 2022 em que indica o Certificado de Segurança de nº 2367/2022 expedido pelo DREX/SR/PF para o CNPJ 37.439.319/0001-28. A Recorrente junta, ainda, consulta realizada ao órgão regulador de segurança privada no Brasil, a Polícia Federal, conforme anexo.

III – DA ANÁLISE DO RECURSO

III.I – DA PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO.

7. No que concerne a alegação de não conhecimento do recurso por parte da Recorrida por supostamente a assinatura constante do recurso não corresponder a assinatura da representante legal da Recorrente, é importante destacar o seguinte.

8. A alegação de falsidade documental exige prova concreta, não há como se admitir alegação de falsidade de documento com base em “analogia”, consubstancia ônus da parte que suscita a falsidade, provar sua alegação, nos termos do art. 429 do CPC, incumbe, à parte que arguir, o ônus da prova quando se tratar de falsidade documental ou de preenchimento abusivo.

9. Ademais, não há como presumir falsidade, ou a parte que suscita prova sua alegação nos autos ou não há como conhecer de tal alegação, considerando que a única presunção em se tratando de recurso é de que foi interposto pelo Recorrente, considerando que o objetivo central do recurso demonstra o interesse e legitimidade recursal.

10. Reforço, por oportuno, que o recurso foi enviado para o endereço eletrônico da CPL (cpl@ciama.am.gov.br) por intermédio do endereço eletrônico tawrusgestaocontrato@gmail.com, endereço eletrônico idêntico ao declarado como do licitante na proposta de preço apresentada. Portanto, a única coisa que se pode presumir é de que a Licitante manejou o recurso utilizando-se dos meios adequados e disponíveis, especialmente, tendo por base que a pessoa física

pode ter mais de uma assinatura, portanto, eventual alegação de falsidade deve ser acompanhada de prova robusta, o que não é o caso dos presentes autos.

11. Ressalta-se, ainda, *ad argumentandum tantum*, que as contrarrazões não apresentam uma assinatura digital válida, tendo por base que os documentos assinados por meio da plataforma “*adobe reader*”, conforme documento apresentado, somente admite a tramitação eletrônica sem qualquer alteração do referido documento eletrônico após a assinatura, permitindo a checagem de validade da assinatura pelo próprio software, requisito não satisfeito pelo signatário das contrarrazões que, aparentemente, ao unificar os pdf’s, violou as assinaturas eletrônicas iniciais, impedindo a validação.

12. Entretanto, com base no princípio do formalismo moderado, a legislação vigente deve ser interpretada de forma a satisfazer o interesse público, portanto, existindo nos autos elementos materiais caracterizadores da intenção recursal dos licitantes, forçoso o conhecimento dos atos praticados, tendo por base, ainda, o princípio da primazia do julgamento de mérito.

13. Diante disso, por ausência de suporte jurídico ao direito perquirido, não acolhemos a preliminar de não conhecimento do recurso.

14. Por fim, considerando que o recurso foi apresentado dentro do prazo recursal e demonstrado o interesse e legitimidade recursal, conheço do recurso e das contrarrazões, vez que presentes os pressupostos básicos de admissibilidade.

III.II – DO MÉRITO

15. O recurso apresentado tem um ponto central que se refere a suposta violação do item 7.5.1 “d” do edital de licitação.

16. O Referido item do Edital dispõe acerca da qualificação técnica:

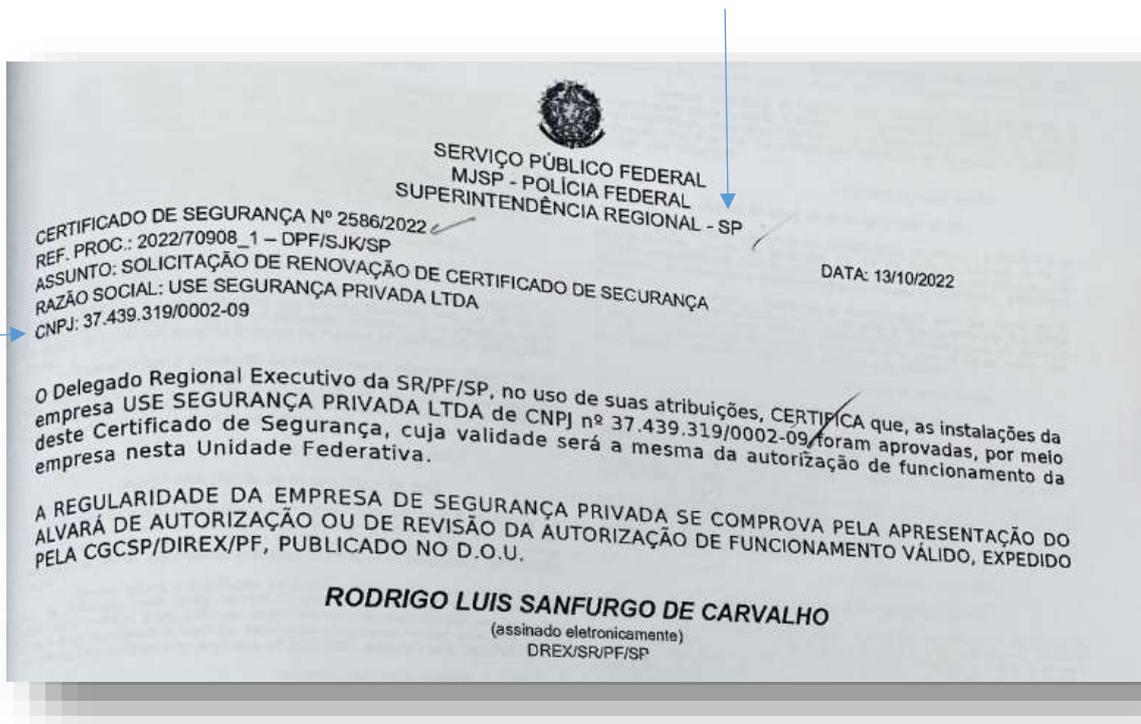
7.5.1 Para fins de habilitação da qualificação técnica, a licitante **deverá apresentar**: [...]

d) Certificado de Segurança expedido pelo Departamento de Polícia Federal do Estado onde serão

executados os serviços, com validade em vigor, de acordo com a Portaria nº 1.129, de 15/12/1995.

17. Em suas razões recursais, o Recorrente aduz que o Licitante Recorrido apresentou o Certificado de Segurança de outra empresa, com CNPJ distinto do Licitante e, ainda, expedido fora do Estado do Amazonas, onde serão executados os serviços.

18. Compulsando os autos, denota-se que a Licitante **USE SEGURANÇA PRIVADA**, CNPJ 37.439.319/0001-28, apresentou Certificado de Segurança Expedido para o CNPJ 37.439.319/0002-09 pela Superintendência Regional de São Paulo – SP:



19. A Recorrida aduz que *não existe outro documento de certificado de segurança emitido*, sustenta que não se emite mais certificado de segurança, apenas o alvará com especificação do certificado.

20. Sucede que analisando a documentação da Licitante Recorrida, denota-se que o alvará nº 6001 é de setembro de 2022 e, segundo a Licitante, nessa data não se emitia mais certificado de segurança, entretanto, a própria Licitante Recorrida demonstra que em 13 de outubro de 2022 foi emitido

certificado de segurança para o CNPJ 37.439.319.0002-09, conforme documento exposto acima, o que demonstra ser impertinente a alegação de que não existe emissão do certificado de segurança.

21. Ademais, a própria Polícia Federal, por intermédio da Portaria DG/PF nº 18.045 de 17 de abril de 2023, dispõe que para obter a revisão da autorização de funcionamento, as empresas de vigilância patrimonial deverão apresentar requerimento dirigido ao coordenador-geral de Controle de Serviços e Produtos instruído com: [...] **IV - certificado de segurança válido, inclusive de suas filiais na mesma unidade da Federação.**

22. Denota-se, portanto, que o requisito objetivo constante no edital é categórico quanto a necessidade de juntar o certificado de segurança, assim como se demonstra impertinente o argumento de que não se expede mais o referido documento, vez que a própria licitante traz um certificado de segurança referente a outro CNPJ, emitido após a data do alvará, demonstrando que a exigência é absolutamente pertinente e que mesmo após a data do seu alvará, permaneceu-se expedido regularmente o certificado de segurança.

23. Reforça-se que a licitante SIOUX SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA LTDA apresentou regularmente seu certificado de segurança, o que demonstra que a alegação de que não é mais emitido o referido certificado não se sustenta, conforme documento:



24. Portanto, não há coerência no argumento da Recorrente, considerando que o licitante SIOUX SERVIÇOS DE SEGURANÇA PRIVADA LTDA que teve sua documentação aberta, também apresentou certificado de segurança, conforme exigência do edital, embora tenha sido inabilitado por não atendimento a outras exigências do certame, razão pela qual não há como reconhecer a pertinência do argumento do Recorrido, sob pena de afronta ao princípio da isonomia, do julgamento objetivo e da adstrição ao instrumento convocatório.

25. Reforço que, com base no princípio da isonomia, é indispensável que seja garantido um tratamento igualitário entre os licitantes durante todo o processo licitatório, não se admitindo qualquer espécie de tratamento diferenciado em sede de isonomia material.

26. Ressalta-se, ainda, que o instrumento convocatório é regra procedimental indissociável, afigura-se como “lei” entre as partes, cujas disposições encontram ainda mais valor após a inexistência de impugnação aos seus termos. No caso vertente, denota-se que o Recorrido funda suas contrarrazões na impugnação específica de item do edital, sustentando que não se emite certificado de segurança e que por isso não conseguiu cumprir tal exigência, embora tenha-se demonstrado a regular expedição do referido documento por outras empresas em momento anterior (agosto/2022) e posterior (outubro/2022) ao seu alvará, conforme espelhos colacionados, inclusive pelo próprio licitante, embora de CNPJ distinto.

27. Outro ponto que merece destaque é que o edital é modulado por exigências claras, precisas e objetivas, tendo por base o princípio do julgamento objetivo, portanto, o julgamento deve partir de técnicas objetivas, no caso em apreço, a objetividade é representada pela existência ou não do certificado de segurança expedido pelo estado da prestação do serviço, ou seja, a avaliação perpassa pela existência ou não do documento. Ademais, a pertinência da exigência foi superada quando da ausência de impugnação aos termos do edital e consolidada quando demonstrada nos autos a expedição regular do referido documento por outros CNPJ's.

28. Por outro lado, é importante consignar que admitir que o licitante utilize do presente expediente para impugnar itens do edital é inverter a ordem jurídica e vulnerar o sistema licitatório, em flagrante violação aos princípios que regem a matéria.

29. Os licitantes estão, de forma isonômica, sujeitos às regras do procedimento, especialmente, aquelas não impugnadas, aplicando-se a todos indistintamente as exigências especificadas de forma clara e objetiva, considerando a exequibilidade e pertinência demonstrado cabalmente, conforme fundamentação.

30. Nesse sentido, **se restou demonstrado a possibilidade da emissão do documento exigido na licitação, não há espaço para questionar a exigência não impugnada contida no edital, entender de modo diverso seria conceder tratamento diferenciado, absolutamente vedado pelo ordenamento jurídico**, consoante suscitado algures.

31. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento sedimentado diametralmente oposto a manifestação contida nas contrarrazões, ou seja, no sentido de que é vedado se ater a critérios subjetivos não constantes no instrumento convocatório a que estão todos os participantes vinculados, inclusive, a administração.

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. VINCULAÇÃO AO EDITAL. AFASTAMENTO DE CRITÉRIO SUBJETIVO NA APRECIÇÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO. [...] Constituição Federal. Arts. 5º, II, 37 e incs. XXI e LV, 84, III. Lei 6404/76. Lei 8666/93. Lei 8883/94. Lei 8987/95. Súmula 473/STF.

1. **Habilitação técnica reconhecida pela via de critérios objetivos não pode ser derruída por afirmações de índole subjetiva**, contrapondo-se às avaliações vinculadas às disposições editalícias. A legislação de regência louva os critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório (§ 1º, art. 44, Lei 8666/93; art. 14, Lei 8987/95). 2. O processo licitatório inadmitindo a

discriminação, desacolhe ato afrontoso ao princípio da isonomia, numa clara proibição do abuso de poder por fuga à vinculação ao Edital. Ato, decorrente de expensas razões recursais, desconhecendo-as para fincar-se em outras de caráter subjetivo, fere o princípio da legalidade. No caso não se compõe a discricionariedade sob os albores do interesse público, conveniência e oportunidade. [...] (MS n. 5.289/DF, relator Ministro Milton Luiz Pereira, Primeira Seção, julgado em 24/11/1997, DJ de 21/9/1998, p. 42.)

32. Destaca-se, ainda, que conforme item 18.9 do edital c/c art. 56 da lei 13.303/16, art. 41 da lei 8.666/93 e art. 5º da lei 14.133/21, aplicados de forma analógica, é vedada a inclusão de nova documentação, sobretudo aquelas que deveriam constar na oportunidade primária e ordinária de apresentação, portanto, proceder de modo diverso é alterar as regras do jogo e atentar contra o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

33. Ademais, nos termos do item 12.3 do edital c/c art. 41, §2º da lei 8.666/93, aplicados de forma analógica, ultrapassada a fase de esclarecimentos, a continuidade da participação do licitante implicará na tácita aceitação dos elementos fornecidos, pressupondo-se que os documentos são suficientemente claros e precisos para permitir a apresentação dos documentos de habilitação e propostas, **não cabendo, em nenhuma hipótese, direito a qualquer reivindicação posterior com base em alegações de imperfeições, omissões ou falhas nos referidos elementos.**

34. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacificado no sentido de que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório se traduz na regra de que o edital faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, consoante aresto que passo a colacionar:

RECURSO ESPECIAL. LICITAÇÃO. LEILÃO. EDITAL. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EDITAL FAZ LEI ENTRE AS PARTES.

- **O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório se traduz na regra de que o edital faz lei entre as partes, devendo os seus termos serem observados até o final do certame, vez que vinculam as partes.** (REsp n. 354.977/SC, relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, julgado em 18/11/2003, DJ de 9/12/2003, p. 213.)

ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL. ACÓRDÃO QUE AFIRMA O CUMPRIMENTO DA EXIGÊNCIA PELO CANDIDATO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. O princípio da impessoalidade obsta que critérios subjetivos ou anti-isonômicos influam na escolha dos candidatos exercentes da prestação de serviços públicos. 2. Na salvaguarda do procedimento licitatório, exsurge o princípio da vinculação, previsto no art. 41, da Lei 8.666/90, que tem como escopo vedar à administração o descumprimento das normas contidas no edital. **Sob essa ótica, o princípio da vinculação se traduz na regra de que o instrumento convocatório faz lei entre as partes, devendo ser observados os termos do edital até o encerramento do certame.** 3. Na hipótese, o Tribunal reconheceu que o edital não exigia a autenticação on line dos documentos da empresa. Rever essa afirmação, seria necessário examinar as regras contidas no edital, o que não é possível no recurso especial, ante os óbices contidos nas Súmulas 5 e 7 do STJ. Recurso especial não conhecido. (REsp n. 1.384.138/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 15/8/2013, DJe de 26/8/2013.)

[...] **O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe o respeito às regras previamente estipuladas, as quais não podem ser modificadas com**

o certame já em andamento. (RMS n. 54.907/DF, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/4/2018, DJe de 18/4/2018.)

35. O Tribunal de Contas da União possui entendimento pacificado no sentido de que a administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada, especialmente aquelas que sequer foram objeto de impugnação direta e específica, consoante aresto que passo a colacionar:

A Administração não pode descumprir, por força do disposto no art. 41 da Lei nº 8.666/1993, as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada,

sendo que qualquer modificação dos critérios inicialmente fixados no ato convocatório exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas, ex vi do art. 21, § 4º, da mesma Lei nº 8.666/1993. TCU. Acórdão 2014/2007 Plenário.

Não pode a Administração descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada,

nos termos do art. 41 da Lei nº 8.666/1993. **No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital**

ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme o art. 44 da Lei nº 8.666/1993.

Julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de Licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação,

os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a

possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle, em atendimento ao disposto no art. 45 da Lei nº 8.666/1993. TCU. Acórdão 2345/2009 Plenário.

O licitante que, por qualquer motivo, descumpra regra expressa fixada no edital do certame, fica sujeito às cominações nele previstas, inclusive a desclassificação, a serem aplicadas pela Administração, que também está estritamente vinculada àquele instrumento. TCU. Acórdão 950/2007 Plenário.

Nos termos do art. 41 da Lei nº 8.666/1993 a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. TCU. Acórdão 1060/2009 Plenário

36. Diante disso, denota-se que manter a decisão e acolher as contrarrazões apresentadas representa manifesta violação do princípio da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

37. Denota-se, portanto, que a empresa Licitante **USE SEGURANÇA PRIVADA**, CNPJ 37.439.319/0001-28, apresentou Certificado de Segurança Expedido para o CNPJ 37.439.319/0002-09 pela Superintendência Regional de São Paulo – SP, violando o disposto no item 7.5.1 “d” do edital de licitação, razão pela qual, após ter enfrentado todos os argumentos capazes de infirmar, em tese, a conclusão adotada, a Comissão Permanente de Licitação da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas, em conformidade com o edital, com a legislação de regência, ampla doutrina e jurisprudência colacionada, conhece e **JULGA PROCEDENTE** o recurso apresentado pela empresa TAWRUS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA, reformando a decisão contida na Ata de 13.06.2023, que considerou habilitada a empresa Use Segurança Privada, para o fim de **declarar inabilitada a empresa USE SEGURANÇA**

PRIVADA, CNPJ 37.439.319/0001-28, por não atendimento do item 7.5.1 “d” do edital de licitação.

É a decisão, publique-se na forma prevista no instrumento convocatório, dando ciência aos interessados. Na sequência será designada data para prosseguimento da licitação.

Ednalva Leite Damasceno
Presidente da Comissão de Licitação – CPL/CIAMA

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/9649-3C9D-D596-8B88> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 9649-3C9D-D596-8B88



Hash do Documento

1F4DF5F55AB715F3CE2C04C9B80A54A20AB59936202EEF60764D1C2D1BA6A865

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 06/07/2023 é(são) :

Ednalva Leite Damasceno - 238.635.442-34 em 06/07/2023 17:06

UTC-03:00

Tipo: Certificado Digital

