



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça  
Comissão Permanente de Licitação

Procedimento Interno n.º 987052/2015

Decisão n.º 053.2015.CPL.1036374.2015.25010

RECURSO ADMINISTRATIVO DA EMPRESA MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A., CNPJ N.º 61.074.175/0001-38. PRESUPPOSTOS SUBJETIVOS (SUCUMBÊNCIA, LEGITIMIDADE, INTERESSE DE AGIR) ATENDIDOS. PRESSUPPOSTOS OBJETIVOS (A EXISTÊNCIA DE UM ATO ADMINISTRATIVO, TEMPESTIVIDADE E FUNDAMENTAÇÃO) ATENDIDOS.

## 1. DA DECISÃO

Analisados todos os pressupostos de admissibilidade e os aspectos objeto do recurso administrativo dirigido, este **PREGOEIRO**, com fundamento no artigo 13, § 1.º do ATO PGJ N.º 389/2007, decide:

a) **Conhecer** do recurso administrativo formulado pela empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A.**, CNPJ N.º 61.074.175/0001-38, aos termos da decisão que aceitou a proposta da empresa **ITAÚ SEGUROS DE AUTO E RESIDÊNCIA S.A.**, CNPJ n.º 08.816.067/0001-00, no certame alusivo ao Pregão Presencial n.º 5.013/2015-CPL/MP/PGJ, pelo qual se busca a *contratação de empresa para prestação de serviços especializados em seguro de veículos, para atender à frota pertencente à PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS – PGJ, por um período de 12 (doze) meses*; para

b) No mérito, **MANTER** a decisão que declarou inabilitada a empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A.**, CNPJ N.º 61.074.175/0001-38, **NEGANDO** PROVIMENTO, portanto, à manifestação de inconformismo apresentada;

c) **Submeter os autos à análise e manifestação do ilustre Ordenador de Despesas**, a fim de que, caso assim entenda, mantenha a decisão proferida por este Pregoeiro, segundo inteligência do § 4.º, do art. 109, da Lei n.º 8.666/93, combinado com o artigo 4º, incisos XXI e XXII da Lei n.º 10.520/2002, e proceda, se entender cabível, à devida adjudicação e homologação do objeto do certame à **empresa vencedora**.



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça  
Comiss<sup>a</sup> o Permanente de Licita<sup>ã</sup> o

## 2. DO RELATÓRIO

Trata-se de recurso administrativo interposto pela licitante **MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A.**, CNPJ N.º 61.074.175/0001-38, em oposição ao ato declaratório/constitutivo de inabilitação da Recorrente, no interesse do Pregão Presencial n.º 5.013/2015-CPL/MP/PGJ, Procedimento Interno n.º 987052/2015, cujo objeto é a *contratação de empresa para prestação de serviços especializados em seguro de veículos, para atender à frota pertencente à PROCURADORIA GERAL DE JUSTICA DO AMAZONAS – PGJ, por um período de 12 (doze) meses.*

### 2.1. Da Manifestação de Intento Recursal

Na sessão do dia 13 de outubro de 2015, a aludida empresa irresignada manifestou-se preliminarmente, através de seu representante, o senhor FELIPE BARBOZA FREITAS, conforme transcrição abaixo:

*Ao Ministério Público do Amazonas*

*Ao Setor de Licitações*

*MAPFRE SEGUROS GERAIS, neste ato representado pelo Sr. Felipe Barboza Freitas, CPF 003314830-92, RG 108043406, residente e domiciliado em Manaus-AM, vem através deste REQUERER da inabilitação do Pregão Presencial 5.013/2015 por não concordar na decisão do pregoeiro, pois o processo que consta na certidão é de 1998 e consta como arquivado.*

*Por este motivo solicita detalhamento do site da pesquisa e critérios de aceitação.*

*Manaus, 13 de outubro de 2015.*

### 2.2. Das Razões de Recurso

Tendo o Pregoeiro verificado a presença dos pressupostos recursais de admissibilidade, resolveu aceitar a manifestação da mencionada licitante, abrindo-se o prazo legal para oferecimento das razões de recurso, o qual encerrou-se às 14 horas do dia 16/10/2015.

Assim, na data limite, a empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A.**, CNPJ N.º 61.074.175/0001-38, apresentou a este Comitê suas alegações de inconformismo, arguindo, em suma:



**Ministério Público do Estado do Amazonas**  
**Procuradoria-Geral de Justiça**

**Comissão Permanente de Licitação**

[...]

**II DOS FATOS**

Trata-se de licitação, na modalidade Pregão Presencial para contratação de seguro para a frota de veículos.

Após a fase de lances, a recorrente foi declarada vencedora do certame, por ter ofertado a proposta mais vantajosa.

Em seguida, passou-se a analisar os documentos de habilitação e, para surpresa da recorrente, esta r. comissão decidiu inabilitá-la sob o argumento de que, não obstante constar na certidão de falência o status "arquivado", em consulta ao site do Tribunal de Justiça de São Paulo verificou-se que o mencionado processo foi reaberto.

Ocorre, entretanto, que como será demonstrado, a recorrente não teve a falência decretada, seque está em processo falimentar.

Ademais, antes de decidir inabilitar a recorrente, esta Administração deveria, sempre com o devido respeito, ter realizado diligência junto à JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo - a fim de constatar que, de fato, a recorrente não teve a falência decretada.

Isso, pois, dos registros da empresa falida passam a constar essa qualidade (falida), alterando, inclusive, a composição da Diretoria já que passa a ser representada pelo síndico da massa falida.

Vale ressaltar que a prerrogativa de realizar diligências está prevista no art. 43, §2º da Lei de Licitações, em consonância com as demais regras que regem as licitações.

Por isso, com o devido respeito, aquela decisão merece reforma. com o provimento desse recurso tanto em prol do interesse Público quanto para evitar qualquer mácula a esse processo.

Afinal, a lisura que deve nortear as contratações Públicas é incompatível com a decisão recorrida, que não pode, por um formalismo exacerbado, prejudicar a Administração, o Erário e o interesse Público.

[...]

**X-PEDIDO**

Por todo o exposto, requer:

- (i)** o recebimento do recurso no efeito suspensivo, abrindo-se oportunidade ao contraditório e à ampla defesa;
- (ii)** o provimento do recurso, para, reformando-se a decisão recorrida, afastar a inabilitação da recorrente, reconhecendo-se sua habilitação jurídica e qualificação econômico-financeira, na medida em que atendidas as exigências editalícias;
- (i)** declarar a recorrente vencedora do certame por ter ofertado a proposta mais vantajosa para a Administração, o Erário e o interesse Público.

Caso este não seja o entendimento desta D. Comissão, o que se cogita por mero argumento, solicita o encaminhamento do feito à autoridade superior para ciência dos atos praticados.

Por fim, solicita, ainda, cópia integral dos autos para instruir as medidas eventualmente cabíveis junto ao Tribunal de Contas e ao Poder Judiciário.



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça  
Comissão Permanente de Licitação

### 2.3. Das Contrarrazões

Do mesmo modo, a teor do § 3º, do art. 109, da Lei n.º 8.666/93, combinado com o inciso XVIII, do artigo 4.º, da Lei n.º 10.520/2002; e art. 15 do Decreto Estadual n.º 21.178/2000, interposto o recurso, abriu-se novo prazo de 3 (três) dias úteis, desta vez, a fim de que o LICITANTE até então vencedor, se contrapusesse aos termos do recurso apresentado, já devidamente intimado no momento de realização da sessão pública.

O prazo franqueado encerrou-se aos 21/10/2015 sem que se tenha recebido quaisquer oposições da parte da licitante vencedora.

É o que, em síntese, cabe relatar.

### 3. DAS RAZÕES DE DECIDIR

Vale ressaltar, em caráter preliminar, que o Pregoeiro conduziu o certame sob os parâmetros dos princípios e regras legais que disciplinam o procedimento licitatório, estabelecidos quer na **Lei 8.666/1993**, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quer na **Lei 10.520/2002**.

Nesse sentido, lembremos que o dever administrativo de adotar critérios claros, objetivos e legais durante a análise das documentações dos concorrentes em uma licitação decorre da obrigação da Administração Pública manter plena transparência de seus atos, a fim de definir qual a licitante reúne condições de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento de seus deveres, sem desviar-se da observância necessária do princípio da igualdade entre os licitantes, estimulando o caráter competitivo da licitação, constante no artigo 3.º da Lei n.º 8.666/93, abaixo disposto:

*“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração 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.” (g.n.)*

Dentre esses princípios, no caso em foco, destacam-se os princípios



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

Comissª o Permanente de Licitaª o

da **vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo**. Portanto, esse será o norte para as ponderações e conclusões expostas no presente *decisum*.

Pois bem, como se disse alhures, a inabilitação da recorrente originou-se, à luz das prescrições do ato convocatório, da patente e pontual inobservância do **subitem 8.3.3. do Edital**, o qual, expressa e taxativamente, exige a apresentação de **CERTIDÕES NEGATIVAS DE FALÊNCIA E RECUPERAÇÃO JUDICIAL**, conforme abaixo:

**8.3. Relativos à Qualificação Econômico-Financeira:**

[...]

8.3.3. Certidões **Negativas** de Falência e Recuperação Judicial (**conforme Lei nº 11.101/05**), expedida pela Central de Certidões do Tribunal de Justiça ou órgão equivalente do domicílio ou da sede do licitante, expedida até 90 (noventa) dias antes da abertura desta licitação, quando do documento não constar data expressa de validade;

Cabe ressaltar que o supracitado dispositivo reflete o texto legal do artigo 31, II, da Lei 8.666/93, como se transcreve abaixo:

**Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:**

I - balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social, já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 3 (três) meses da data de apresentação da proposta;  
**II - certidão negativa de falência ou concordata** expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica, ou de execução patrimonial, expedida no domicílio da pessoa física; (g.n.)

Verifica-se, então, que o mencionado artigo exige certidão **negativa** de documento e, por expressar um requisito pontual, não possibilita alternativas a sua aceitação, vinculando, portanto, o julgamento do Pregoeiro, como ensina, abaixo, a nobre lição de Marçal Justen Filho:

O conteúdo do Edital restringe as possibilidades dos concorrentes e delimita as propostas a serem apreciadas etc. Daí aludir-se ao princípio da vinculação ao edital, para indicar o exaurimento da competência discricionária.

[...]

Editado o ato convocatório, o administrado e o interessado submetem-se a um modelo norteador de sua conduta. Tornam-se previsíveis, com segurança, os atos a serem praticados e as regras que o regerão. Restará



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

### Comissª o Permanente de Licitaª o

margem mínima de liberdade ao administrador, usualmente de extensão irrelevante.

Ainda que haja previsão editalícia de que “o Pregoeiro poderá sanar erros ou falhas que não alterem a substância das propostas e dos documentos e a sua validade jurídica, mediante despacho fundamentado, registrado em ata e acessível a todos” (item 19.2.1.), no caso específico, considerando o entendimento do nobre jurista, não há como considerar o fato irrelevante, visto que não resta margem para discricionariedade, e de que determinada ação poderia alterar a substância do documento.

Além dos aspectos ligados ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, urge, necessariamente, o princípio do julgamento objetivo, visto que o Pregoeiro não goza de prerrogativa para análise subjetiva dos documentos apresentados na sessão do cotejo.

Quanto a este aspecto trata o Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

“Licitação. Critérios objetivos de análise da certidão negativa de falência. [Entendo] **violado o princípio do julgamento objetivo**, em virtude da falta de especificação (...) de parâmetros para a aceitabilidade do ‘pedido de falência, enquanto não proferida a sentença’, deixando-a a critério da Comissão Permanente de Licitação, para efeito de habilitação da licitante. (...) **o princípio do julgamento objetivo, contido no caput do art. 3º do estatuto das licitações, impede que a avaliação da aceitabilidade da certidão de falência esteja adstrita a critérios subjetivos da Comissão de Licitação. Sem a fixação de critérios bem definidos no edital, a norma é inaceitável**”. (TCE/MG, Licitação nº 703631, Rel. Conselheiro Moura e Castro, j. em 08.11.2005.)

Nessa esteira, não poderia o Pregoeiro, a título de obter a proposta mais vantajosa para a Administração, submeter a este os demais princípios que norteiam a licitação, bem como se sobrepor à regra expressa do instrumento convocatório, incorrendo em vício insanável, invalidando o cotejo, devendo, portanto, o Pregoeiro, ser devidamente responsabilizado.

Quanto ao argumento recursal da irresignada, para melhor entendimento, faz-se imperioso a transcrição do trecho abaixo:



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

**Comissª o Permanente de Licitaª o**

Para fins habilitação, de cumprimento do item 8.3.3, do Edital, a recorrente apresentou a Certidão de Falência.

Ocorre que esta Administração decidiu inabilitar a recorrente pois, não obstante na própria certidão constar a informação de que o processo está arquivado, em consulta ao site do Tribunal de Justiça verificou que o processo fora reaberto.

Do fragmento citado, pode-se dizer que: **a)** é bem verdade que a empresa apresentou o documento exigido no subitem 8.3.3. do instrumento convocatório, porém, o fez em desconformidade com este, visto que a certidão exibida era *positiva* (não *negativa* ou mesmo *positiva com efeitos de negativa*), o que não comprova a situação de sua regularidade; **b)** embora o documento em foco encontrar-se em situação positiva, e, por si só, já contrariar exigência legalmente estabelecida, o Pregoeiro e equipe de apoio, realizaram *diligência* ao sítio eletrônico do órgão emissor da declaração, no qual constava, apenas, a informação de que o processo encontrava-se *reaberto* e não na condição de *arquivado*, contrariando o registrado no documento.

Do exposto acima, pode-se aferir que: **a)** a certidão positiva de falência e recuperação judicial apresentada pela recorrente, contraria diretamente o subitem 8.3.3 do Edital e o inciso II, artigo 31 da Lei 8.666/93; **b)** foi realizada diligência junto ao sítio eletrônico do órgão emissor da certidão, em razão da necessidade de decidir com segurança pela possível habilitação da empresa – talvez constatando tratar-se de certidão positiva com efeitos de negativa, como reconhece a recorrente no texto de seu recurso mencionado alhures; todavia, não foi encontrada qualquer outra informação que demonstrasse a regularidade da licitante junto ao Órgão Judiciário emissor;

Considerando o tema, o Tribunal de Contas da União entendeu que é possível a participação no certame de empresa que se encontra em recuperação judicial (certidão positiva):

[...] desde que amparada em **certidão emitida pela instância judicial competente**, que certifique que a interessada está apta econômica e financeiramente a participar de procedimento licitatório nos termos da Lei 8.666/93". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 8.271/2011, 2ª Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz, DOU de 27.09.2011.). (**g.n.**)

Considerando o entendimento acima e, embora diga o contrário, neste caso específico, a empresa irredignada não se apresentou em conformidade com as regras do cotejo, nem mesmo supriu a condição de habilitação expressa no mencionado



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

**Comissão Permanente de Licitação**

acórdão, o que, na compreensão deste Pregoeiro, atenderia plenamente o requisito editalício.

Ainda, na perspectiva deste subscrite, a recorrente reconhece e entende, para atendimento às exigências do ordenamento jurídico vigente, no que concerne às contratações públicas, a imprescindibilidade do documento posto em destaque, visto que ela mesma solicitou reabertura do registrado processo para obtenção da respectiva “Certidão de Objeto e Pé”, visando total comprovação de sua regularidade nas ações de falência e recuperação judicial quando necessário.

Cabe registrar que no decurso da licitação, foi oportunizado à reclamante, tanto na fase de habilitação quanto na fase de recurso, a possibilidade de apresentar documentos hábeis a comprovar sua necessária regularidade, o que não ocorreu em nenhuma das oportunidades.

Anote-se, por fim, em que pese a irresignada tenha requerido do TJ-SP a emissão de documento potencialmente tendente a dirimir o impasse alegado (regularidade x irregularidade), a vontade da Administração revestida de interesse público e, na presente hipótese, demandante de urgência na contratação, já que as apólices atuais vencem no próximo dia 29/10/2015, não pode sujeitar-se ao interesse particular e findar refém de uma situação que decorre da ineficiência da recorrente em buscar tardiamente, *in casu*, a sua inequívoca regularidade econômico-financeira.

Cabe ressaltar que todo o formalismo necessário fora devidamente cumprido. Todos os princípios foram respeitados. Todas as etapas foram devidamente seguidas e registradas. Foram garantidos à reclamante todos os direitos previstos na legislação que rege as licitações públicas, os quais foram por ela utilizados. No entanto, a reclamante, embora tenha lançado mão de argumentos e meios de prova a certa medida plausíveis, os mesmos não foram suficientes a engendrar o juízo de reconsideração deste Pregoeiro e fazer, por conseguinte, valer sua vontade.

Portanto, com lastro nas razões expostas ao norte, **DECIDO** pela **MANUTENÇÃO** da decisão que declarou INABILITADA a empresa **MAPFRE SEGUROS GERAIS S.A.**, CNPJ N.º 61.074.175/0001-38, **NEGANDO PROVIMENTO**, portanto, ao recurso administrativo interposto.



Ministério Público do Estado do Amazonas  
Procuradoria-Geral de Justiça

**Comissão Permanente de Licitação**

Desta feita, os autos devem ser encaminhados ao ilustre **Ordenador De Despesas**, a fim de que tenha a oportunidade de examinar o presente álbum processual e proceder, se entender cabível, à manutenção da decisão do Pregoeiro ou a outro julgamento que reputar necessário, conforme preceitua o Ato PGJ nº 389/2007.

É a decisão.

Manaus, 26 de outubro de 2015.

**Maurício Araújo Medeiros**

*Pregoeiro – Portaria n.º 1199/2015/SUBADM*