



PARECER RECURSO ADMINISTRATIVO

Pregão Eletrônico nº 90006/CBTU/STU-REC/2025

1. RELATÓRIO

Submete-se à análise deste Pregoeiro a fase recursal do Pregão Eletrônico nº 90006/2025, que tem por objeto a contratação de serviços de motorista para a Companhia Brasileira de Trens Urbanos – CBTU-STU/REC. O presente relatório visa a consolidar, de forma cronológica e pormenorizada, os atos processuais que compõem esta etapa, a fim de subsidiar a decisão de mérito realizada pela autoridade competente.

1.1. Concluída a fase de lances e a análise de aceitabilidade, em 19 de setembro de 2025, foi declarada vencedora do certame a licitante SENTHURY SERVIÇOS LTDA, por ter apresentado a proposta de menor preço global, em conformidade com os critérios estabelecidos no instrumento convocatório.

1.2. Dentro do prazo legal, manifestaram intenção de recorrer e, subsequentemente, apresentaram suas razões recursais as empresas TERCEIRIZE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA e ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA. O cerne de ambas as insurgências reside na alegação de inexequibilidade da proposta da empresa vencedora, em razão de supostas omissões de custos obrigatórios em sua planilha de custos e formação de preços, o que, segundo as recorrentes, configuraria violação ao edital, à Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) da categoria e aos princípios da isonomia e da legalidade.

1.3. Devidamente intimada, a empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA apresentou suas contrarrazões, nas quais refutou as alegações de inexequibilidade. Sustentou, em síntese, que as apontadas omissões na planilha constituem erros de natureza formal, passíveis de saneamento, e que a sua proposta global é plenamente exequível, devendo prevalecer o princípio do formalismo moderado em detrimento de um rigorismo que prejudicaria a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

1.4. Dada a complexidade da matéria, que envolve aspectos técnicos, jurídicos e operacionais, este Pregoeiro, no exercício de seu poder-dever de instrução processual, determinou a oitiva das áreas especializadas da CBTU para subsidiar a análise. Foram solicitados

pareceres à Gerência Jurídica (GOJUR), à Coordenação de Planejamento Técnico e Orçamentário (COPTE) e à área demandante dos serviços, a Coordenação Operacional de Segurança (COSES).

1.5. Numa breve síntese, as áreas consultadas emitiram os seguintes posicionamentos:

1.5.1. Parecer GOJUR Nº 152/2025-GOJUR: A Gerência Jurídica concluiu que as omissões apontadas configuram "falhas formais sanáveis", não comprometendo, por si sós, a exequibilidade global da proposta. Recomendou a realização de diligência para que a licitante pudesse regularizar a planilha, sem alteração do preço final ofertado.

1.5.2. Parecer COPTE: A área técnica de análise de planilhas anuiu ao entendimento jurídico, corroborando a visão de que as falhas eram sanáveis. Adicionalmente, identificou a omissão do percentual de 1,94% referente ao Aviso Prévio Trabalhado e recomendou que a diligência incluísse a exigência de apresentação de memória de cálculo revisada para contemplar todos os custos.

1.5.3. Parecer COSES: A área demandante manifestou elevada preocupação com os riscos operacionais decorrentes da aceitação da proposta. Apontou que as justificativas genéricas da licitante, como a cobertura de benefícios por meio de "parcerias privadas", poderiam gerar instabilidade na execução contratual, insatisfação dos empregados e dificuldades de fiscalização.

1.6. Ponderando os pareceres internos, **em especial a convergência entre as áreas jurídica e técnica pela possibilidade de saneamento**, e visando buscar a verdade material sobre a exequibilidade da proposta, decidimos pela instauração de DILIGÊNCIA SANEADORA junto à empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA. O ato, devidamente formalizado nos autos, teve como objetivo precípua permitir que a licitante demonstrasse a viabilidade de sua proposta, esclarecendo as omissões apontadas sem, contudo, alterar o seu valor global.

1.7. Em resposta tempestiva à notificação, a empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA apresentou suas justificativas, acompanhadas e documentos comprobatórios, como a guia de

recolhimento de FGTS. Tais alegações e documento constituem o último elemento probatório a ser analisado para a prolação da decisão final.

2. ANÁLISE DAS RAZÕES E CONTRARRAZÕES RECURSAIS

Insta registrar, que os pareceres técnicos que aprovam ou desaprovam a documentação referente a proposta e habilitação técnica dos processos licitatórios são SEMPRE analisados pela área técnica da CBTU/STU-REC, neste caso a Coordenação Operacional de programação financeira e tesouraria (COPTe), área técnica responsável pela análise das planilhas de custos para serviços com mão de obra com dedicação exclusiva, considerando que tal encargo deve ser aferida por quem detém o conhecimento necessário para tanto.

A controvérsia central deste processo licitatório reside na tensão entre a estrita aderência às formalidades da planilha de custos e a busca pela proposta economicamente mais vantajosa. De um lado, as recorrentes defendem um rigor formal; de outro, a recorrida advoga pela prevalência da substância sobre a forma, passamos à análise pormenorizada das alegações postas.

2.1. As empresas TERCEIRIZE e ARGUS, em peças recursais convergentes, sustentam que a proposta da SENTHURY é inexequível e "temerária". A argumentação se baseia na constatação de omissões de rubricas obrigatórias na planilha de custos, o que, segundo elas, viola os princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório. Em breve resumo, os principais pontos de impugnação foram:

2.1.1. Apontam a ausência de cotação para benefícios previstos expressamente nas Cláusulas 12ª e 16ª da CCT, considerando as justificativas da recorrida como "promessas vazias", desprovidas de segurança jurídica.

2.1.2. Alegam a supressão do custo principal das férias, com a cotação apenas do terço constitucional, o que seria insuficiente para cobrir a remuneração integral do empregado durante o gozo do direito e os custos de sua substituição.

2.1.3. Indicam a omissão ou a cotação de valores simbólicos para diversas provisões trabalhistas, como a cota de Jovem Aprendiz, custos de rescisão e ausências legais, o

que demonstraria a incapacidade da empresa de honrar com suas obrigações legais e contratuais.

2.1.4. Argumentam que a aceitação da proposta da SENTHURY, com suas omissões, cria uma vantagem competitiva indevida sobre as demais licitantes, que teriam cotado corretamente todos os encargos, onerando suas propostas.

2.2. A defesa da SENTHURY se estrutura na tese de que as inconsistências na planilha são meros erros formais, passíveis de correção, e que uma desclassificação representaria um formalismo exagerado, prejudicial ao interesse público. Em apertada síntese, suas justificativas foram:

2.2.1. A empresa declarou assumir o custo integralmente, sem repassá-lo à Administração, estratégia que, segundo ela, é amparada pela própria CCT e resulta em maior economicidade para o contrato.

2.2.2. Informou que a obrigação será cumprida mediante o fornecimento de um benefício superior (plano de saúde completo), faculdade expressamente prevista na norma coletiva e mais vantajosa para os trabalhadores.

2.2.3. Esclareceu que o custo de reposição de pessoal durante as férias é absorvido por sua estrutura operacional geral, por meio de um "quadro de reserva" de funcionários, tratando-se de uma estratégia de gestão eficiente que dilui os custos e não deve ser penalizada.

2.2.4. Invocou vasta jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), como o Acórdão 2622/2013-Plenário, para defender que a Administração deve privilegiar a análise da exequibilidade material da proposta em detrimento de falhas formais que não alterem sua essência ou valor global.

A análise das peças revela um conflito clássico da hermenêutica do direito administrativo: a visão das recorrentes, pautada na segurança jurídica da conformidade literal, e a visão da recorrida, focada na eficiência e na otimização de custos por meio de estratégias empresariais que desafiam a estrutura tradicional da planilha. A resolução de tal conflito exigiu,

portanto, a busca por elementos que comprovem a materialidade e a viabilidade das alegações da empresa vencedora.

3. DO RESULTADO DA DILIGÊNCIA SANEADORA

A diligência foi instaurada como um poder-dever da Administração, não para conceder à licitante uma oportunidade de reformular sua proposta, mas para exercer o múnus de apurar a verdade material e permitir que a empresa demonstrasse a exequibilidade de sua oferta original. Essa prática encontra respaldo no Regulamento Interno da CBTU, no instrumento convocatório e na jurisprudência do TCU, que orienta o gestor a, diante de indícios de inexecutabilidade, oportunizar ao licitante a comprovação da viabilidade de seus preços antes de qualquer ato de desclassificação.

3.1. A resposta apresentada pela empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA foi suficiente para sanar as dúvidas e comprovar a exequibilidade de sua proposta, conforme detalhado a seguir:

3.1.1. A empresa apresentou memória de cálculo e declaração formal, com valor jurídico vinculante, demonstrando que todos os custos omitidos ou subestimados na planilha original (Auxílio Alimentação, Cobertura Social, Férias, Jovem Aprendiz e o Aviso Prévio Trabalhado) são integralmente absorvidos por sua margem de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) e Lucro, mantendo-se rigorosamente inalterado o preço global final da proposta.

3.1.2. A alegação de possuir um "quadro de reserva" consubstanciada pela apresentação da guia de recolhimento de FGTS, que atesta um quadro funcional de 805 empregados, demonstrando que a empresa possui capacidade operacional para gerir ausências temporárias sem a necessidade de alocar o custo de substitutos diretamente neste contrato específico.

3.1.3. A resposta à diligência transformou as alegações de "parcerias privadas" e "plano de saúde" em compromissos formais e juridicamente exigíveis. A empresa reiterou que a efetiva formalização desses instrumentos depende da assinatura do



contrato principal, o que é uma premissa lógica e razoável. Com isso, o risco de inadimplemento, antes uma preocupação para a Administração, foi transferido integralmente para a contratada, que estará sujeita às sanções contratuais cabíveis em caso de descumprimento.

3.1.4. Foi acolhida a tese jurídica de que a contratação de aprendizes é uma obrigação institucional da empresa, calculada sobre seu quadro geral, e não um custo direto e alocável a cada contrato isoladamente. Tal entendimento é reforçado pela inadequação de aprendizes para a função de motorista categoria "D" e pelo parecer da GOJUR.

3.1.5. A empresa demonstrou capacidade de ajuste ao sanar a omissão do percentual de 1,94%, apontada pela COPTE, absorvendo formalmente este custo em sua margem de BDI, o que reforça a robustez e a flexibilidade de sua estrutura de preços.

3.2. A diligência cumpriu seu objetivo com êxito. A resposta da SENTHURY, **agora parte integrante e vinculante dos autos, converteu alegações em compromissos formais (cuja a possibilidade foi avalizada pelo GOJUR)** e demonstrou, por meio de documentação e justificativas, que o vício original era de natureza demonstrativa (na forma de apresentação da planilha) e não substantiva (na capacidade de executar o contrato pelo preço ofertado).

4. DA FUNDAMENTAÇÃO

A decisão de manter a classificação da empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA, após a comprovação de sua exequibilidade, está solidamente amparada nos princípios basilares do direito administrativo e na jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, notadamente do Tribunal de Contas da União.

4.1. O art. 31 da Lei nº 3.303/2016 (Lei das Estatais) estabelece que as licitações destinam-se a assegurar a **seleção da proposta mais vantajosa** para a entidade. No presente caso, a proposta da SENTHURY representa uma **economia significativa para a CBTU**. A desclassificação de tal proposta com base em vícios formais, já devidamente sanados, resultaria na contratação de uma proposta mais onerosa, causando prejuízo direto ao erário e contrariando a finalidade precípua do processo licitatório. A jurisprudência do TCU é pacífica ao afirmar que a busca pela proposta mais vantajosa deve prevalecer sobre erros formais que não

comprometam a isonomia ou a execução do contrato.

4.2. O princípio do formalismo moderado, ou instrumentalidade das formas, preceitua que as exigências formais de um procedimento não são um fim em si mesmas, mas um meio para garantir a segurança jurídica e a isonomia. Quando um formalismo excessivo se choca com o objetivo principal da licitação é a obtenção da proposta mais vantajosa para Administração, deve-se privilegiar o último.

4.3. A jurisprudência do TCU é farta nesse sentido, como se observa no Acórdão 357/2015-Plenário, que afirma que falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. Da mesma forma, o Acórdão 830/2018-Plenário reconhece que a omissão na planilha de custos não enseja, necessariamente, a desclassificação, devendo a Administração promover diligência para a correção das falhas, sem permitir a alteração do valor global. A decisão aqui proferida, portanto, alinha-se perfeitamente a essa consolidada orientação, conforme também recomendação feita no parecer da GOJUR.

4.4. Diante de uma proposta economicamente vantajosa, porém com aparentes falhas formais, **a realização de diligência não é uma mera faculdade, mas um poder-dever do gestor**. A Súmula 262 do TCU, embora editada sob a égide da legislação anterior, consagra o entendimento de que a inexecuibilidade é uma presunção relativa, devendo a Administração "dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta". Ignorar essa prerrogativa e proceder à desclassificação seria um ato de omissão administrativa, que privilegiaria o meio (a forma da planilha) em detrimento do fim (a contratação vantajosa), em desacordo com a melhor doutrina e jurisprudência.

4.5. As preocupações levantadas pela área demandante (COSES) são legítimas e foram devidamente consideradas. Contudo, a análise de risco foi realizada em um cenário pré-diligência, quando as justificativas da licitante ainda se encontravam no campo das alegações.

4.6. O risco de uma "promessa vazia" foi mitigado e transformado em risco de inadimplemento contratual, cujo ônus recai exclusivamente sobre a contratada. A segurança jurídica da futura gestão contratual está, portanto, **assegurada pelos instrumentos de sanção previstos em lei e no contrato, reforçada pela recomendação da GOJUR de vedar repactuações**.



4.7. O resultado da diligência alterou fundamentalmente o panorama jurídico. As estratégias operacionais da SENTHURY foram formalizadas e **devem ser convertidas em obrigações contratuais**, passíveis de fiscalização e sanção, **sendo que a eficácia desta formalização e segurança jurídica dependerá da adequação das cláusulas contratuais, pendente de avaliação jurídica.**

5. DA CONCLUSÃO FINAL

Diante do exposto, com fundamento na análise técnica e jurídica detalhada neste Parecer, e no exercício da competência que me é atribuído, **CONHEÇO** os recursos administrativos interpostos pelas empresas TERCEIRIZE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA e ARGUS SERVIÇOS GERAIS LTDA, por serem tempestivos e preencherem os requisitos de admissibilidade, no mérito, **NEGAR-LHES PROVIMENTO**, por restar comprovado, através de diligência saneadora, que as falhas apontadas na planilha de custos da empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA constituem vícios de natureza formal, os quais não comprometem a exequibilidade da proposta e **MANTER** a classificação da empresa SENTHURY SERVIÇOS LTDA como vencedora, por ter apresentado a proposta mais vantajosa para a Administração, e por consequência, remetemos o processo à autoridade competente para decisão final.

Recife/PE, data da assinatura eletrônica.

CARLOS ROBERTO SÁ BARRETO BARROS FILHO

Pregoeiro

Gerência Operacional de Licitações e Compras - GOLIC

CBTU/STU-REC