

## JULGAMENTO DE RECURSO DECISÃO DO PREGOEIRO Pregão Eletrônico nº 3/2021 (Vigilância)

### 1. DOS FATOS

Trata-se de análise do RECURSO ADMINISTRATIVO interposto pela empresa **SECURITY SEGURANÇA LTDA** (recorrente), inscrita no CNPJ sob o nº 00.332.087/0016-80, contra a decisão do Pregoeiro que habilitou a empresa **BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA** (recorrida), inscrita no CNPJ sob o nº 03.497.401/0001-97, que apresentou CONTRARRAZÕES, no Pregão Eletrônico nº 3/2021, cujo objeto consiste na escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de **serviços continuados de vigilância armada e desarmada e segurança patrimonial, com dedicação exclusiva de mão de obra, no âmbito da Presidência da FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE - FUNASA, localizada no SAUS QD 4, BL "N" e SIA Trecho 4 Lt 750, em Brasília/DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.**

Preliminarmente, cabe esclarecer que a peça apresentada pela recorrente foi tempestiva, na forma do artigo 44 do Decreto nº 10.024/2019, tendo em vista que manifestou a intenção de recorrer:

*Art. 44. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante o prazo concedido na sessão pública, de forma imediata, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer.*

*§ 1º As razões do recurso de que trata o caput deverão ser apresentadas no prazo de três dias.  
§ 2º Os demais licitantes ficarão intimados para, se desejarem, apresentar suas contrarrazões, no prazo de três dias, contado da data final do prazo do recorrente, assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.*

*§ 3º A ausência de manifestação imediata e motivada do licitante quanto à intenção de recorrer, nos termos do disposto no caput, importará na decadência desse direito, e o pregoeiro estará autorizado a adjudicar o objeto ao licitante declarado vencedor.*

*§ 4º O acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos que não podem ser aproveitados.*

### 2. DA ADMISSIBILIDADE

Repõe-se a tempestividade e a regularidade do recurso e contrarrazão, eis que restaram atendidos os requisitos insculpidos no art. 44 do Decreto nº 10.024/2019 e no Edital da Licitação.

Desta feita, considerando que as empresas citadas ingressaram suas peças de recurso e de contrarrazão recursal de forma tempestiva no Compras Governamentais, merecem ter seu mérito analisado, visto que os prazos estabelecidos foram respeitados.

### 3. DAS FORMALIDADES LEGAIS

Registre-se que houve atendimento ao cumprimento das formalidades legais, eis que todos os licitantes foram cientificados da existência e trâmite dos recursos administrativos interpostos, bem como do prazo para apresentação das



contrarrazões, conforme comprovam os documentos registrados no Sistema Compras Governamentais.

#### 4. DO RECURSO

Em linhas gerais, a principal alegação da empresa recorrente SECURITY para pedir a inabilitação da recorrida foi que a BRASFORT não teria cotado em sua planilha os valores de Intervalo da Intragornada.

Em sua peça, a recorrente alegou, inicialmente, ter solicitado esclarecimento quanto ao assunto em questão à Comissão de Licitação, antes da etapa competitiva do pregão, conforme transrito abaixo:

*Esclarecimento: (05/03/2021 14:42:32)  
Mensagem:*

*Os vigilantes poderão gozar do intervalo para refeição? Caso afirmativo, poderá ser pelo revezamento, devemos enviar cobertura (almocista/jantista) ou ainda podemos pagar o adicional de intrajornada?*

*Resposta: Deverá ser cotado todos os custos previstos no Termo de Referência, bem como na planilha cenário máximo, ambos anexos do Edital.*

Relatou, ainda, a recorrente:

*Vejamos agora a Planilha de Custos, Cenário Máximo, disponibilizada à todos os licitantes, intitulada de “ANEXO I do TR - PLANILHA DE CUSTOS - CENÁRIO MÁXIMO.pdf”, na página 22: SUBMÓDULO 4.2 – INTRAJORNADA \* O submódulo 4.2 destina-se a calcular o custo de um reposito para cobertura do tempo de concessão do intervalo para repouso e alimentação, previsto no art. 71 da Consolidação das Leis do Trabalho, ao empregado residente. \* Na metodologia Sege, calcula-se o custo da hora de trabalho e multiplica-se pela necessidade de horas de cobertura no mês. \* Por tratar-se de condição excepcional, dependerá de decisão do órgão contratante, bem como de disposições constantes da Convenção Coletiva quanto ao tempo de intervalo e ao adicional para pagamento. \* Não se computa custo de reposição intrajornada para supervisores por considerar que estes não realizam a cobertura de posto de trabalho e poderiam se ausentar durante o tempo previsto em lei, definição que também deverá ser objeto de apreciação pelos órgãos contratantes. Veja,*





*senhor pregoeiro, que DEVE-SE COTAR, independente da quantidade de postos em cada localidade, o custo de Intrajornada, item este suprimido em parte das planilhas de custos da empresa Brasfort! Ainda, disponibilizaremos no email de V. S<sup>a</sup> as nossas planilhas de custos que efetuamos em conformidade com os esclarecimentos, que chegamos ao valor de R\$ 1.745.940,00, e também A MESMA PLNAILHA, com a supressão efetuada pela empresa Brasfort, que resultou no valor final de R\$ 1.665.837,84, valor este abaixo do valor proposto pela empresa ora recorrida, que foi de R\$ 1.682.290,68 (redução de R\$ 16.452,84 do valor arrematado). Agora, senhor pregoeiro, se o valor da Intrajornada não era para ser computado, o esclarecimento respondido no dia 05/03/2021 deixou empresas cotarem valores muito acima do que era possível, sendo que somente duas empresas deixaram de cotar: uma que foi excluída do certame por documentação incompatível, e outra que é a atual prestadora do serviço! Com isso, senhor pregoeiro, estamos ferindo um princípio básico de nossa Constituição Federal que norteia os processos licitatórios, que é o Artigo 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA. Ante o expostos, questionamos, se era para cotar os valores de Intervalo Intrajornada, por que a Brasfort teve sua proposta aceita SEM tal rubrica? E ainda, se não era para cotar, por que houve um esclarecimento informando que ERA PARA COTAR?*

E concluiu sua peça solicitando ao pregoeiro modificar a decisão que culminou na Aceitação da proposta de preços e Habilitação da BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA, com consequente desclassificação da mesma para o presente certame, convocando-se a empresa subsequente para apresentação de suas planilhas e documentação de habilitação.

## 5. DA CONTRARRAZÃO

Em suas contrarrazões a recorrida BRASFORT pugna pela manutenção da decisão que a habilitou no presente certame, bem como pelo desprovimento do recurso interposto pela recorrida (SEI), conforme as alegações transcritas abaixo:

*Para justificar a sua argumentação a Empresa Recorrente cita trecho de mensagem enviada em*

*pedido de esclarecimentos, feito para este Ilustre Pregoeiro, bem como menciona o que dispõe a Planilha de Custos – Cenário Máximo do Edital em referência e, por isso, defende que deve-se cotar, independentemente da quantidade de postos em cada localidade, o custo do intervalo intrajornada. Todavia, os mencionados argumentos não se aplicam ao caso em tela, posto que a proposta da Brasfort está em conformidade com esses dispositivos editalícios citados no Recurso. Da atenta análise da proposta da Brasfort, verifica-se que a Empresa cotou o intervalo intrajornada, conforme estabelecia os custos previstos no Termo de Referência e na Planilha de Custos – Cenário Máximo. Por isso, absolutamente equivocada a interpretação feita pela Recorrente.*

*Nesse aspecto, é que a proposta da Brasfort apontou expressamente que:*

*“Declaramos que nos preços propostos estão incluídos todos os custos e despesas, taxas e impostos, ônus trabalhistas e sociais, auxílio alimentação, vale transporte, uniforme, seguro de vida em grupo, frete, todos os materiais, equipamentos e demais despesas de qualquer natureza que possam incidir, direta ou indiretamente, sobre o objeto a ser contratado.”* (grifou-se) Ainda, nos itens 02, 04 e 05 da proposta da Brasfort, está evidente a cotação desses valores de intrajornada. Mais ainda, no item 03 não consta explicitamente esse valor, porque a jornada de 44 horas já integra a verba trabalhista de intrajornada, que notoriamente está implícita nos custos ali apontados. Por isso, o custo registrado pela Recorrente é inexistente nesse ponto, o que evidencia a incorreção de seu argumento e o propósito meramente protelatório e de irresignação com a derrota no certame em preço. Mais além, no item 01 da proposta da Brasfort, que cuida do vigilante armado, 12 horas diárias das 07h às 19h, de 2<sup>a</sup> a domingo em escala de 12x36, é de responsabilidade exclusiva da Brasfort o cumprimento dessa obrigação. Ademais, a Brasfort possui reserva técnica e qualificada, em sua equipe profissional, para assegurar o rodízio dos colaboradores do futuro contrato, e o gozo do intervalo intrajornada





*desses colaboradores, em fiel cumprimento das normas trabalhistas desta categoria.*

*Nesse tocante, o Edital prevê que é ônus da Brasfort arcar com os valores dimensionados em sua proposta, que contemplam todos os custos operacionais e encargos trabalhistas e, ainda, que os valores apresentados pela vencedora lhe vinculam na execução do Contrato, vejamos: “6.2. Todas as especificações do objeto contidas na proposta vinculam a Contratada. 6.3. Nos valores propostos estarão inclusos todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços, apurados mediante o preenchimento do modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, conforme anexo deste Edital; 6.3.1 A Contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, inclusive quanto aos custos variáveis decorrentes de fatores futuros e incertos, tais como os valores providos com o quantitativo de vale transporte, devendo complementá-los, caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento do objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do §1º do artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993.” (grifou-se) Por conseguinte, está absolutamente correto o dimensionamento dos valores feitos pela Brasfort em sua proposta de preços, que inclui todos os encargos previstos na norma editalícia e que lhe vinculam para a plena execução do Contrato. É notório que a Recorrente poderia ter ofertado lances com valores menores e se sagrado vencedora do certame na fase de lances. Contudo, preferiu não entrar na disputa e não diminuiu os seus preços como fez a Brasfort e, assim sendo, aguardou a vitória da Brasfort, com um preço muito menor, para, agora, apresentar recurso meramente protelatório, visando a sua classificação com um preço muito superior, o que evidencia apenas a sua irresignação com a derrota no certame em apreço. Alega a Recorrente que, litteris: “Ainda, disponibilizaremos no email de V. Sª as nossas planilhas de custos que efetuamos em conformidade com os esclarecimentos, que chegamos ao valor de R\$*



**1.745.940,00, e também A MESMA PLNAILHA, com a supressão efetuada pela empresa Brasfort, que resultou no valor final de R\$ 1.665.837,84, valor este abaixo do valor proposto pela empresa ora recorrida, que foi de R\$ 1.682.290,68 (redução de R\$ 16.452,84 do valor arrematado).” (grifou-se)** Nesse ponto, a própria Recorrente atesta que o valor ofertado pela Brasfort é o menor e o mais econômico para os cofres públicos. Importante ressaltar que o preço ofertado pela Brasfort foi de R\$1.682.209,44, que é R\$63.730,56 menor do que a proposta da Recorrente, que foi de R\$1.745.940,00. O que demonstra a economicidade para esse órgão público e o acerto da decisão recorrida. Sobre a economicidade, ensina o Mestre Marçal Justen Filho , vejamos: “*Existe um dever de a Administração adotar a escolha mais eficiente para a exploração dos recursos econômicos de sua titularidade. Portanto e como regra, a licitação visa a obter a solução contratual economicamente mais vantajosa para a administração. (Marçal, Comentários a 8.666, p.61).*” Mais ainda, alega a Recorrente que ilusoriamente teria sido levada a erro ao compreender que o esclarecimento prestado impôs às licitantes que fossem cotados os valores de intrajornada em todos os itens, o que teria deixado o preço de sua proposta muito acima dos valores das demais licitantes. Ocorre que não é ônus do Pregoeiro cotar corretamente os valores da proposta de preços dos licitantes e apenas a Empresa Recorrente é responsável pelos seus lances e por negociar o valor ofertado, o que não fez no momento oportunizado no pregão em apreço. Não suficiente, a Brasfort cotou corretamente os seus custos e reduziu os seus valores, na fase de lances, a fim de efetivamente disputar e ofertar o menor preço para essa Administração Pública, não sendo responsável por interpretação equivocada da Recorrente e por sua omissão na fase de lances e de cotação dos preços. Por fim, não houve nenhuma ofensa ao que determina o art. 37 da Constituição Federal de 1988, como equivocadamente defende a Recorrente. Pelo contrário, houve pleno cumprimento dos princípios que regem a matéria em comento, em especial a legalidade, a vinculação ao instrumento convocatório, a isonomia/igualdade entre os licitantes, e a economicidade, visto que o objetivo

*da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa, cuja solução (proposta da Brasfort) é a mais eficiente e mais econômica para os cofres públicos. Portanto, o Recurso não merece acolhimento, visto que a Brasfort cumpriu plenamente as normas editalícias em comento e também está plenamente qualificada e capacitada para a execução do contrato decorrente do certame em referência, com o integral atendimento das normas trabalhistas, em especial, assegurar o intervalo intrajornada dos trabalhadores do futuro contrato.*

E concluiu sua peça requerendo, no mérito, o não acolhimento das razões do Recurso em apreço, e que seja mantida a decisão do pregoeiro.

## 6. DA ANÁLISE:

Incialmente é necessário esclarecer que LICITAÇÃO é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio (neste caso, Edital), que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da ISONOMIA, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Neste sentido leciona o renomado doutrinador, Marçal Justen Filho, já adentrando no combalido tema do formalismo excessivo:

*“A expressão legislativa sintetiza todas essas considerações quando estabelece que a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Significa que o critério para decisão de cada fase deve ser a vantagem para Administração. Isso acarreta a irrelevância do puro e simples formalismo do procedimento. Não se cumpre a lei através do mero ritualismo dos atos. O formalismo do procedimento licitatório encontra conteúdo na seleção da proposta mais vantajosa. Assim, a série formal de atos se estrutura e se orienta pelo fim objetivado. Ademais, será nulo o procedimento licitatório quando qualquer fase não for concretamente orientada para a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.”*

Não obstante, é certo que este rigorismo excessivo na apreciação das propostas na fase de julgamento das licitações, vem sendo mitigado, com fulcro em outros princípios, quais sejam, da proporcionalidade e razoabilidade, que também devem livrar-se a prática de toda atividade administrativa.

E certo que a existência de vícios relevantes, que maculem a essência da oferta, devem ensejar, de pronto, sua desclassificação. No entanto, quando for incapaz de macular a essência da proposta, não prejudicando o interesse público ou a segurança do futuro contrato, **não há razão para a rejeição da proposta.**





Ainda dentro do tema, vejamos as lições, sempre atuais, do Mestre Hely Lopes Meirelles:

*A desconformidade ensejadora da desclassificação da proposta deve ser substancial e lesiva a Administração ou aos outros licitantes, pois um simples lapso de redação, ou uma falha inócuia na interpretação do edital, não deve propiciar a rejeição sumaria da oferta. Aplica-se, aqui, a regra universal do “utile per inutile non vitiatur”, que o Direito francês resumiu no “pas de nullite sans grief”. Melhor que se aprecie uma proposta sofrível na apresentação, mas vantajosa no conteúdo, do que desclassifica-la por um rigorismo formal e consentâneo com o caráter competitivo da licitação” (cf. *Llicitação e Contrato Administrativa*, 11aed., Malheiros, 1997, p. 124).*

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na Apelação Cível nº 70012083838, proferiu a seguinte decisão:

**ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANQA. LICITAQAO, HABILITAQAO, CAPACITAQAO TECNICA. DOCUMENTO NOVO, NULIDADE DO CERTAME. INOCORRENCIA.** 1. A realização de diligencias pela Comissão de Licitação para esclarecimento de documentos constantes nas propostas de habilitação não viola o artigo 43, § 3º, da Lei 8.666/93. Precedente do STJ. Hipótese em que a Comissão de Licitação requereu complementação de informações em atestado de capacitação técnica para a realização do serviço objeto da licitação. 2. **A licitação consiste em processo administrativo que visa a escolha do futuro contratante que apresente a melhor proposta. Não se constitui em corrida de obstáculos cujo vencedor e o participante mais veloz. Acima do interesse privado dos participantes em vencer o certame sobrepara o interesse público a ser perseguido pela Administração Publica. Daí que há de ser assegurado tanto quanto possível a maior competitividade do certame.** Neste quadro, a exclusão de licitante sob alegada irregularidade formal e medida que põe o interesse privado dos demais licitantes acima do interesse público. Recurso desprovido. (apelação e Reexame Necessário N° 70012083838 , Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em 28/07/2005).

Diante dessas iniciais, passemos à análise do Recurso interposto pela empresa SECURITY.

A CPL ao receber o referido RECURSO, por meio do sistema eletrônico Compras Governamentais, o enviou à Área Técnica (SEATA) para manifestação, uma vez que a referida unidade assessorou esta Comissão de Licitação na análise da proposta de preços da BRASFORT, dando parecer favorável à sua aceitação, conforme Despacho SEI 2774037, na forma transcrita abaixo:

**Após análise da planilha de composição de custos contida no arquivo (2772855) da empresa BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA, CNPJ nº 03.497.401/0001-97, informo que as**

***planilhas se encontram de acordo com o caderno técnico, bem como dentro dos parâmetros da planilha de valor de referência, sei nº 2720121.***

Quanto ao mérito do Recurso, a Área Técnica (SEATA), manifestou-se dessa forma:

*Em atenção ao Despacho 36  
( 2788188 ), esclareço que:*

***- A Empresa Security se equivocou ao citar a resposta do pedido de esclarecimento do dia 05/03/2021 14:42:32, uma vez que a resposta feita pela equipe do Seata foi de que o custo "deverá ser analisado e/ou cotado, com base na planilha cenário máximo, anexo..." Tal resposta se deu considerando que, é vedado à Administração Pública de estabelecer em seus instrumentos convocatórios, atos ou ingerencia na formação de preços das empresas, conforme Instrução Normativa 05/2017, Anexo VII A, item 7.1, "É vedado ao órgão ou entidade contratante exercer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais. "***

***- Na Cláusula 10 de Termo de Referência, parte integrante do Edital de Pregão 03/2021, consta todas as informações relevantes para o dimensionamento das propostas e preenchimento das planilhas de composição de custos, em especial ao sub item 10.27 o qual está descrito que caberá à licitante arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento de sua proposta, conforme estabelece o art. 63 da citada Instrução Normativa.***

***- Quanto à questão de intrajornada, esclareço que, para conceder o intervalo intrajornada aos vigilantes, a empresa possui duas opções legais, conforme preconiza a CLÁUSULA TRIGÉSIMA OITAVA DA CCT, Parágrafo Terceiro - que resumidamente prevê que o intervalo poderá ser usufruído ou indenizado, tendo a licitante Brasfort decidido por conceder o intervalo com substituição por reserva da própria empresa e portanto***



*suprimir o valor da planilha de custo e formação de preços, conforme nota explicativa no sub-módulo 4.2 da planilha apresentada, o que é facultado à licitante.*

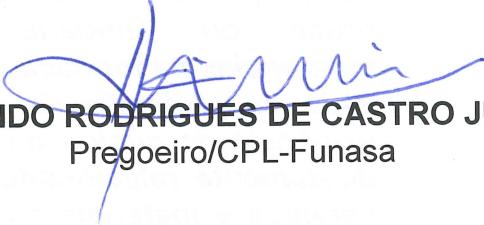
Diante dos fatos expostos, entendo que o Recurso da SECURITY, não deve prosperar.

## 7. DA DECISÃO

Ante os argumentos aqui trazidos e em atendimento às normas estipuladas pelo instrumento convocatório, bem como pelo Decreto nº 10.024/2019, e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/1993, mantenho HABILITADO a BRASFORT EMPRESA DE SEGURANÇA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 03497.401/0001-97.

Assim, julgo TOTALMENTE IMPROCEDENTE o recurso interposto e decido pela manutenção do certame nos moldes em que se encontra, devendo o objeto licitado ser adjudicado à vencedora, sendo, pois, o entendimento que submeto a análise da autoridade superior competente para proferir decisão definitiva.

Brasília-DF, 31 de março de 2021.



RAIMUNDO RODRIGUES DE CASTRO JÚNIOR  
Pregoeiro/CPL-Funasa