



Coordenação de Licitações

Referência: [DECRETO Nº 11.246, DE 27 DE OUTUBRO DE 2022](#) e Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021
Interessado: Superintendência Estadual de Alagoas - SUEST/AL
Assunto: Pedido de impugnação da Empresa PRESERVE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. inscrita no CNPJ sob o nº 11.179.264/0007-66, Pregão Eletrônico nº 90013/2024
Processo: 25110.000014/2024-92

Trata-se de pedido de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90013/2024-FUNASA, impetrado em 10 de janeiro de 2025 via e-mail, conforme peça Anexo 01 Impugnação (SEI nº 5221042) assinada pelo Procurador da empresa PRESERVE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, devidamente qualificado nos autos.

Informamos que o pedido em tela está em conformidade com o Caput do Art. 164, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e Art. 14, Inciso III, “a” do Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022, combinado com os itens 10 do Ato Convocatório.

1. DA ADMISSIBILIDADE

1.1. A Fundação Nacional de Saúde - FUNASA, visando a contratação de vigilância armada a serem executados nas dependências do edifício sede da Superintendência Estadual da Fundação Nacional de Saúde em Alagoas, localizado no Município de Maceió, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas no Termo de Referência, tornou público o certame na modalidade Pregão Eletrônico, com sessão prevista para o dia 15/01/2025 às 10:00h, no endereço eletrônico indicado no Edital.

1.2. O instrumento convocatório, em seu item 10.1, prevê expressamente que o prazo para impugnações é de até 03 (três) dias úteis da data fixada para abertura da sessão, sendo portanto o termo final do referido prazo **10/01/2025**.

1.3. Já o item 10.2 do instrumento convocatório prevê que "A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgado em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame."

1.4. Com efeito, observa-se a tempestividade da Impugnação realizada pela empresa supramencionada, encaminhando-a em tempo hábil, no dia 10/01/2025, para o e-mail cpl@funasa.gov.br.

1.5. Nesse sentido, reconhecem-se os requisitos de admissibilidade do ato de impugnação, ao qual passa-se a apreciar o mérito para decisão dentro do prazo legal.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1. A empresa apresenta na referida impugnação, em seu mérito, 3 (três) pontos de questionamentos demonstrando a irrisignação quanto aos termos impostos no edital, quais sejam:

1. AUSÊNCIA DE COTAÇÃO DO CUSTO DO JOVEM APRENDIZ;
2. APARENTE DESCONSIDERAÇÃO DO DIREITO SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO;
3. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES;

3. DO PEDIDO DA IMPUGNANTE

3.1 Os pedidos foram os seguintes:

2) DO PEDIDO

Diante de todos os argumentos apresentados, requer-se a Vossa Senhoria que sejam acolhidos os pedidos de impugnação, determinando as seguintes providências:

1. Retificação do Edital e das Planilhas de Custo

Que o edital seja retificado para incluir explicitamente todos os encargos obrigatórios previstos pela Convenção Coletiva de Trabalho e pela legislação aplicável, tais como: o Cota para Aprendizagem Jovem, estipulada na Cláusula 26ª da CCT, com o valor mensal mínimo por empregado;

2. Exclusão do Item que Afirma que a Homologação Não Garante Direito à Contratação

Que o item "14.4. A homologação do resultado desta licitação não implicará direito à contratação" seja excluído, assegurando que o vencedor do certame tenha o direito à adjudicação e à celebração do contrato, em conformidade com os princípios de vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e legalidade.

3. Anulação do edital em decorrência da participação do pregoeiro na elaboração do edital, em afronta ao princípio da segregação das funções.

4. DA APRECIÇÃO DO MÉRITO

4.1 Antes de adentrar ao mérito da resposta do pedido de impugnação, é válido esclarecer no que diz respeito a devida instrução processual, Princípio da Eficiência, Princípio da Motivação e Publicidade.

Instrução Processual:

4.2 A presente Contratação, em sua fase Interna foi devidamente instruída com os seguintes documentos:

Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 5061092);

Mapa de Riscos 16 (SEI nº 4901426);

Termo de Referência (SEI nº 5061099);

Relatório Pesquisa de Preços Comprasnet Insumos (SEI nº 4857263);

Relatório de pesquisa de preço (SEI nº 5060435);

Planilha de custo e formação de preços (SEI nº 5061106);

Parecer n. 02251/2024/NLC/ELIC/PGF/AGU (5178221);

Despacho de aprovação n. 630/2024/GAB/PFE/PFFUNASA/PGF/AGU (SEI nº 5178227);

Minuta de Edital (SEI nº 5099776);

Minuta de Contrato (SEI nº 5099777);

Dentre outros.

Princípio da Publicidade:

4.3 Com fulcro no Caput do Art. 54; §§ 1 a da Nova Lei de Licitações nº 14.133, de 1 de abril de 2023, todas documentações da FASE EXTERNA da licitação em tela, foram devidamente publicados nos sítio eletrônico do Portal de Compras Governamentais do Governo Federal: <https://www.comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/edital-255000-5-90013-2024>. Bem como no DOU e Jornal de Grande Circulação.

Princípio da Motivação;

Cita SOARES RIBEIRO PATRIOTA, Caio César, O princípio da motivação; JUSBRASIL; Disponível em <https://caiopatriotaadvocacia.jusbrasil.com.br/artigos/433360397/o-principio-da-motivacao>; Acessado em 14/01/2025.

A motivação representa que o administrador deve indicar os fundamentos de fato e de direito que o levam a adotar qualquer decisão no âmbito da Administração Pública, demonstrando a correlação

lógica entre a situação ocorrida e as providências adotadas. Dessa forma, a motivação serve de fundamento para examinar a finalidade, a legalidade e a moralidade da conduta administrativa.

(...)

O princípio da motivação é decorrência do Estado Democrático de Direito, determinando que os agentes públicos, ao decidir, apresentem os fundamentos que os levarem a tal posicionamento. Assim, apesar de não constar expressamente, ele decorre da interpretação de diversos dispositivos constitucionais.

4.4 Além disso, a LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabeleceu no caput do art. 2º que a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência:

LEI Nº 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - Atuação conforme a lei e o Direito;

II - Atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - Atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - Divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - Adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - Adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - Garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulso, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

4.5. Diante do exposto, todos os atos praticados tanto na Fase Interna da Licitação pela Equipe de Planejamento da Contratação, devidamente designada pela Autoridade Competente conforme PORTARIA Nº 242, DE 27 DE MARÇO DE 2024, e na Fase Externa pelo Pregoeiro, foram MOTIVADOS e atendem a finalidade, a legalidade e moralidade da conduta administrativa.

4.6. Sendo assim, com as ponderações apresentadas pela área requisitante no Parecer Técnico 1 (SEI nº 5222686), segue a análise do mérito da impugnação:

ITEM 01 - AUSÊNCIA DE COTAÇÃO DO CUSTO DO JOVEM APRENDIZ

Trata o primeiro ponto da impugnação quanto à suposta ausência na planilha de custo da licitação de cota obrigatória para Jovem Aprendiz estabelecida na cláusula 24ª da Convenção Coletiva de Trabalho - CCT, considerando incongruente o edital quanto aos seus itens 7.9 e 9.8.

Nesse sentido, considera a impugnante que a posição adotada pela Administração contraria especificação clara da CCT trazendo riscos na formulação de propostas pelas licitantes, violando, assim, normas trabalhistas.

Esclarecemos, portanto, que o tema da contratação e inscrição de jovem aprendiz realmente tem amparo no artigo 429 da CLT, tendo sido a inclusão dos serviços de vigilância na cota mínima de aprendizes corroborada pela jurisprudência, conforme demonstrado abaixo:

EMENTA RECURSO ORDINÁRIO. EMPRESA DE VIGILÂNCIA. BASE DE COTA MÍNIMA PARA ADMISSÃO DE MENORES APRENDIZES. - **A JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA SEDIMENTOU O ENTENDIMENTO DE QUE OS EMPREGADOS VIGILANTES TAMBÉM COMPÕEM A BASE DE CÁLCULO DA COTA MÍNIMA DE APRENDIZES**, OBSERVADAS AS PARTICULARIDADES REFERENTES À IDADE DOS APRENDIZES E AO ATENDIMENTO DE CERTAS EXIGÊNCIAS PREVISTAS PELA LEGISLAÇÃO. COM ISSO, TEM-SE QUE DEVE SER INCLUÍDO TAMBÉM NA BASE DE CÁLCULO DA COTA DE APRENDIZAGEM O NÚMERO DE TRABALHADORES QUE OCUPAM O CARGO DE VIGILANTE NA EMPRESA ORA RECORRIDA. II.

(TRT-19 - RECURSO ORDINÁRIO.: 0000140-14.2019.5.19.0002, Relator: Eliane Arôxa, Data de Publicação: 13/05/2021)

AGRAVO INTERNO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO EM RECURSO DE REVISTA. LEI Nº 13.467/2017. INCLUSÃO DA FUNÇÃO DE VIGILANTE NA BASE DE CÁLCULO PARA CUMPRIMENTO DE QUOTA DE MENOR APRENDIZ. DECISÃO REGIONAL EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO TST. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 333 DO TST. **Quanto à inclusão da função de vigilante na base de cálculo para cumprimento de quota de menor aprendiz, a decisão recorrida está em consonância com iterativa, notória e atual jurisprudência do TST**, aspecto que obsta o seguimento do recurso sob quaisquer alegações, consoante regra insculpida no art. 896, § 7º da CLT e entendimento cristalizado na Súmula 333 desta Corte. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação de multa .

(TST - Ag-AIRR: 00004085120185210001, Relator: Jose Pedro De Camargo Rodrigues De Souza, Data de Julgamento: 17/05/2023, 6ª Turma, Data de Publicação: 19/05/2023)

Trazendo mais segurança, ainda, para a inclusão dos serviços de vigilância na cota mínima de aprendizes, o decreto nº 11.479, de 06 de abril de 2023 passou a considerar aprendiz a pessoa **maior de quatorze anos e menor de vinte e quatro anos**, inscrita em programa de aprendizagem, que celebra contrato de aprendizagem, nos termos do disposto no art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Dessa forma, ciente do arcabouço normativo e da atual jurisprudência, **o requisitante preservou o direito dos licitantes de preverem o custo da cota de aprendizagem na planilha de custos e formação de preço**, não tendo como se falar em ausência de cotação do custo do jovem aprendiz.

Ora, o próprio impugnante citou em suas razões que os artefatos da licitação estabelecem que o valor do aprendiz, previsto na CCT 2024/2024, deve estar contemplado no percentual de custos indiretos.

Além do mais, o item 7.9 do edital corrobora com este entendimento ao exigir, sob pena de desclassificação, que as licitantes declarem que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

Fica claro, portanto, que a impugnante faz uma interpretação tendenciosa dos artefatos administrativos com o intuito de inserir em campo específico na planilha de custos e formação de preços item que julga dever estar apartado.

Ocorre que a cota de aprendizagem obviamente é um custo ligado indiretamente ao objeto do contrato de vigilância. Tanto é que houve a necessidade das convenções coletivas elaborarem uma metodologia de rateio com pouca, ou quase nenhuma, demonstração de base de cálculo.

Nesse sentido observe-se os conceitos determinados para custos indiretos pelos doutrinadores abaixo:

Todo o item de custo que é identificado naturalmente ao objeto do custeio é denominado de custo direto. Por outro lado, **todo o item de custo que precisa de um parâmetro para ser identificado e debitado ao produto ou objeto do custeio é considerado um custo indireto.** (George S. G. Leone, in CUSTOS – Planejamento, Implantação e Controle)

Em Horngren et al. (2000), encontra-se:

Custos indiretos de um objeto de custo são os custos que estão relacionados a um determinado objeto de custo, mas não podem ser identificados com este de maneira economicamente viável (custo efetivo). **Os custos indiretos são alocados indiretamente ao objeto de custo através de um método alocação de custo denominado rateio.** (p.20)

Em Leone (2000), é dito:

Custos indiretos: são os custos que não podem ser, em última análise, identificados com uma unidade administrativa. (p.86)

Assim sendo, certa do enquadramento da cota de aprendizagem como sendo custo indireto, a equipe de planejamento da pretensa contratação estabeleceu que os licitantes devem prever esse custo na rubrica "custos indiretos" da planilha de custos e formação de preços em conformidade com a Instrução Normativa 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Esclarecemos, ainda, que a Procuradoria-Geral Federal, devidamente provocada em processo de repactuação contratual com objeto de vigilância, emitiu o parecer jurídico analisando possíveis impactos sobre a relação contratual administrativa na estipulação de itens obrigatórios em planilha de custo e formação de preços, tais como “prêmio de reciclagem” e “programa jovem aprendiz”, com valores fixos e sem demonstração analítica do efetivo impacto do elemento de custo na execução do contrato.

Assim sendo, ficou esclarecido na referida consulta jurídica que **a estipulação de itens obrigatórios com valores fixos em planilha de custo e formação de preços, sem demonstração analítica do efetivo impacto do elemento de custo na execução do contrato, em acordo ou convenção coletiva de trabalho não gera efeitos vinculantes sobre contratos administrativos** que envolvam as categorias profissionais ali disciplinadas.

Conclusivamente, levando em consideração que:

- o item 9.8 do ETP se coaduna com o item 7.9 do edital 90013/2024 - 25500 estando-os devidamente harmonizados;
- não existe sistemática impeditiva no certame das licitantes preverem o custo da cota de aprendizagem;
- a exigência da cláusula 24^a da CCT em epígrafe traz notoriamente um custo indireto para a contratação;

Portanto, a manutenção dos artefatos em sua integralidade não fere a isonomia, legalidade ou a competitividade no certame.

ITEM 02 - DO DIREITO SUBJETIVO À CONTRATAÇÃO

Questiona a impugnante os termos do item 11.4 do edital, o qual foi derivado dos modelos disponibilizados pela Procuradoria-Geral Federal, uma vez que estabelece que a homologação do resultado da licitação não implicará direito à contratação.

Em síntese bem apurada, considera em suas razões que a adjudicação e homologação no certame vincula a Administração à celebração do contrato, salvo situações excepcionais que exijam um ato fundamentado de revogação, devendo ser precedido ao contraditório e à ampla defesa.

Nesse sentido, deve-se esclarecer que o interesse público se sobrepõe ao privado devendo ser resguardada a res-pública diante de situações de conflito de interesses.

Portanto, o arcabouço legal assegura à Administração Pública o instituto da autotutela com capacidade de avaliar a presença do interesse público nos seus atos administrativos dando-lhe capacidade

de, mediante avaliação da conveniência e oportunidade, rever suas decisões administrativas.

Nesse sentido, diante de diversas provocações formais, o Supremo Tribunal Federal (STF) sumulou seu entendimento nos seguintes termos:

Súmula 473 - STF

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

O próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal de Contas da União (TCU) possuem entendimento no sentido de que a adjudicação do objeto gera apenas uma expectativa de direito ao licitante.

Assim sendo, não cabe a interpretação de que a Administração ao término da licitação estaria sempre obrigada a contratar de imediato, uma vez que o interesse público deverá coexistir efetivamente.

ITEM 03 - DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES

A impugnante destaca que o pregoeiro subscreveu o edital e considera que foi onipresente ao procedimento licitatório o que maculou os atos administrativos adotados no certame, considerando o suposto vício como insanável.

No mais, apresentou diversas decisões, inclusive do Tribunal de Contas da União (TCU), que, ao seu modo de ver, corroboram com o entendimento.

Ocorre que a impugnante apresentou jurisprudência jurássica, de ao menos 2 (duas) décadas atrás, sem atentar para a evolução legislativa, muito menos para os próprios atos administrativos estabelecidos no processo, além de fundamentar seu pedido em normas já revogadas como a lei 14.520/2002.

Há muito tempo, era bem comum encontrarmos procedimentos licitatórios em que o pregoeiro não apenas transcrevia as regras da fase externa em documento titulado edital, mas também toda a descrição do objeto e as regras para sua execução, bem como fiscalização.

Assim sendo, o processo licitatório compreende diversas etapas, inexistentes no passado, como a formalização da demanda (DFD) pelo setor requisitante, estabelecimento de equipe de planejamento da contratação com elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaboração do Termo de Referência pelo setor requisitante, dentre outras etapas devidamente atendidas no presente processo com assinatura dos seus respectivos responsáveis em obediência ao princípio da segregação de funções.

Esclarecemos, portanto, que a doutrina administrativa progrediu no sentido de compreender que o edital de licitação deve ser composto por diversos artefatos administrativos que, apenas se tornam um só quando apresentado na fase externa da licitação.

Atualmente a legislação começou a demonstrar sua preocupação deixando claro que diversos agentes públicos devem estar envolvidos no procedimento licitatório, tendo o legislador elevado a segregação de funções como princípio administrativo, conforme art. 5º da lei 14.133/21.

O art. 7º da referida lei determina o assunto nos seguintes termos:

LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021

CAPÍTULO IV

DOS AGENTES PÚBLICOS

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público **para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos**, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Dessa forma, fica claro o posicionamento teratológico da impugnante em fazer crer que houve a onipresença do pregoeiro pelo simples fato de ter assinado o edital, uma vez que a simples consulta aos autos ou a verificação da identificação dos demais agentes públicos nos artefatos administrativos faz cair por terra os argumentos apresentados.

5. DECISÃO

5.1. Sendo assim, em conformidade com a PORTARIA Nº 1.977, DE 1º DE OUTUBRO DE 2024 de Indicação do Agente de Contratação, tendo como primado a melhor proposta, e consequentemente a contratação que garanta o atendimento do Interesse Público, conheço da Impugnação apresentada pela empresa PRESERVE SEGURANCA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA. inscrita no CNPJ sob o nº 11.179.264/0007-663, para, no mérito, conforme a manifestação da área técnica e a análise de mérito, **NEGAR-LHE** provimento, nos termos da legislação pertinente.

Edson Carlos Moreira Soares

Pregoeiro

PORTARIA Nº 1.977, DE 1º DE OUTUBRO DE 2024



Documento assinado eletronicamente por **Edson Carlos Moreira Soares, Coordenador(a) Substituto(a)**, em 14/01/2025, às 10:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.funasa.gov.br/consulta>, informando o código verificador **5224031** e o código CRC **3E5EA560**.