



## DECISÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

### PREGÃO ELETRÔNICO 03/2022

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO, DE FORMA CONTÍNUA DOS SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA PATRIMONIAL ARMADA, DIURNA E NOTURNA, A SER EXERCIDA NA SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE.**

#### - RELATÓRIO

Aqui reproduzo o relatório encaminhado pelo Pregoeiro, por meio do ofício xx/2023, em que presta informações à Presidência e faz subir os autos para decisão:

**1.1** “Trata-se de licitação na modalidade “Pregão Eletrônico” para “contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua dos serviços de vigilância patrimonial armada, diurna e noturna, a ser exercida na sede da Câmara Municipal de Pouso Alegre” com critério de julgamento pelo “Menor Preço Global”, na forma do art. Lei 8.666/1993. A Sessão Pública se iniciou no dia 09 de janeiro de 2023.

**1.2** Aberta a sessão, foram recebidas as propostas iniciais e, analisada a admissibilidade de cada uma conforme ata juntada às fls. 377/389, passou-se a fase de lances. A proposta da empresa “Empresa de Vigia Comando em Ação EIRELI” foi a única desclassificada, de plano, na fase de admissibilidade, por estar manifestamente inexecutável -- o valor inicial correspondia a pouco mais da metade do valor estimado, o que impossibilitaria a cobertura dos custos contratuais.

**1.3** Encerrada a fase de lances, passou-se ao exame das Planilhas de Composição de Custos”, prevista no Anexo III do Edital, em conformidade com o exigido no item

**1.4** A proposta da licitante “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, primeira colocada na fase de lances, foi desclassificada por estar manifestamente inexecutável na forma do Inciso II do art. 48 da Lei 8.666/93, c/c com item 8.4 do Edital, além de infringir as alíneas “b” e “c” do item 11.2.3, conforme consignado em ata.

**1.5** A proposta da empresa “MADS Segurança e Vigilância Ltda” foi desclassificada por não apresentar proposta definitiva nos termos do item 11.3 do Edital.

**1.6** A proposta da empresa “Ágata Vigilância Eireli” foi desclassificada por Infringência das alíneas “a” e “b” do item 11.2.3 do edital, considerando inconsistências e equívocos em itens da proposta definitiva apresentada pela empresa.

**1.7** Por fim, a empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, cujo enquadramento é de ME, o que lhe franqueou o benefício do



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
**Estado de Minas Gerais**

---

direito de preferência decorrente do empate ficto previsto no art. 44 da Lei Complementar 123/2006, apresentou proposta inferior à da empresa “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI”, classificada em quarta colocada, e teve sua proposta definitiva analisada.

**1.8** Foi considerado erro meramente formal o equívoco no percentual do FAP previsto no Módulo 2 da “Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços”, saneado por meio de diligência em que o percentual pode ser verificado na GFIP da empresa.

**1.9** Superada a fase de análise da aceitabilidade da proposta, com a planilha devidamente corrigida, teve início a fase seguinte na qual o Pregoeiro concluiu pela habilitação da empresa na forma do instrumento convocatório. Todos os atos e decisões foram devidamente consignados na ata da sessão.

## **2 DAS RAZÕES DE RECURSO.**

**2.1** As empresas “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, “MADS Segurança e Vigilância Ltda”, “Ágata” e “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” manifestaram interesse em interpor recurso. As razões foram encaminhadas tempestivamente. Todas as razões de recurso foram autuadas no processo das fls. 472 a 546.

**2.2** A empresa “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.” apresentou razões de recurso contra a decisão de desclassificação de sua proposta, após a análise da proposta definitiva encaminhada, e contra a decisão de classificação e habilitação da empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”. Os pontos das decisões impugnadas foram os seguintes:

**2.2.1** Considera indevida a sua desclassificação em razão de “incorrekções de índices previstos na Planilha de Custos e formação de Preços”, por “deixar de estimar provisões obrigatórias” e por “estabelecer percentuais muito abaixo das obrigações legais”.

**2.2.2** Entende que os percentuais mínimos estimados na planilha estão em desacordo com a jurisprudência do TCU, conforme interpretação sustentada pela recorrente, que vedaria à Administração a fixação de percentuais mínimos para encargos sociais. Entende que os índices aplicados em sua planilha, por sua vez, têm fundamento em Sumulas do TST, do STF e em decisões do TCU, estando em conformidade com os limites propostos.

**2.2.3** Entende também que os erros identificados na planilha se caracterizam como meras falhas formais passíveis de correção em sede de diligência. Como não superariam o valor global da proposta, não impediriam a classificação. Apontaram que houve excesso de formalismo por parte do Pregoeiro.

**2.2.4** Entende que a decisão de desclassificação desrespeita a jurisprudência do TCU, que orienta os gestores para interpretar o edital sob a perspectiva da proporcionalidade e razoabilidade, o que possibilitaria a retificação da proposta definitiva e a classificação da recorrente.

**2.2.5** Alega também quebra da isonomia em relação à vencedora, por ter sido ela a única licitante a quem foi concedido novo prazo pelo Pregoeiro para adequação da planilha de composição de custos.

**2.2.6** Também afirma que a desclassificação atenta contra os princípios licitatórios, uma vez que os percentuais zerados referentes às contribuições de custeio do “Sistema S” não se aplicam às empresas optantes pelo “Simples Nacional”.



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

---

**2.3** A recorrente “MADS Segurança e Vigilância Ltda.” apresentou razões impugnando a decisão de classificação da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, após a análise da proposta definitiva encaminhada. Os pontos das decisões impugnadas foram os seguintes:

**2.3.1** Alega que a empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.” apresentou proposta em condições iguais às da proposta da recorrente e foi classificada. No entanto, a proposta ofertada de R\$ 553.276,78 (quinhentos e cinquenta e três mil, duzentos e setenta e seis reais e setenta e oito centavos) não cobriria os custos básicos para a prestação dos serviços, conforme planilha de composição de custos.

**2.3.2** Alega que o princípio da igualdade também não foi observado pelo Pregoeiro na medida em que deu à licitante declarada vencedora a oportunidade de modificar o seu lance inicial, de modo a alterar a sua planilha de cálculo.

**2.4** A recorrente “Agata Vigilância Eireli” apresentou razões impugnando a decisão de classificação da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, após a análise da proposta definitiva encaminhada. Os pontos das decisões impugnadas foram os seguintes:

**2.4.1** Entende indevida a desclassificação com base em “incorreção” de índices previstos na “Planilha de Composição de Custo e Formação de Preço”, apresentada pela recorrente como a melhor proposta de preço global. Aponta que não houve observância do item 11.2.3, que trata da análise das planilhas, pois o Pregoeiro nem realizou diligência tampouco deu oportunidade à recorrente para fazer ajustes em sua planilha.

**2.4.2** Quanto à exequibilidade da proposta, a recorrente alega que não há que se falar em desclassificação da proposta quando os erros apontados na planilha de formação de preços foram solucionados pela recorrente, conforme planilha encaminhada em anexo.

**2.4.3** Entende irregular que a declaração de vencedora do certame em favor da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, por ter sido a única licitante a quem foi concedido novo prazo pelo Pregoeiro para adequação da planilha, violando os princípios que norteiam os processos licitatórios, além de rechaçar a proposta mais vantajosa causando prejuízo ao erário.

**2.5** A recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” apresentou razões impugnando a decisão de classificação da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, após a análise da proposta definitiva encaminhada. Os pontos das decisões impugnadas foram os seguintes:

**2.5.1** Alega que a licitante recorrida não estimou em sua proposta os valores referentes aos encargos previdenciários nos moldes do indicado no Edital, fato suficiente para a desclassificação da proposta. Na alínea b do item 11.2.3, foi determinado, de forma taxativa, que a proposta deveria constar o percentual de 33,8% + SAT/GILRAT referente a Encargos Previdenciários e FGTS.

**2.5.2** Alega que a recorrida “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.” zerou as alíquotas do sistema “S” no submódulo 2.2 de sua planilha de composição de custos.

**2.5.3** Alega que a recorrida deixou de cotar os custos referentes ao valor do FGTS para os postos noturnos objeto do presente certame. Os custos de FGTS deveriam ser incluídos em todas as contratações de mão-de-obra, se tratando de uma despesa inerente aos contratos de trabalho, constituindo um direito de todo e qualquer empregado formal.



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

---

### **3 DAS CONTRARRAZÕES DE RECURSO.**

**3.1** Foram ainda encaminhadas contrarrazões, também tempestivamente, pelas empresas “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” e “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”. Todas as contrarrazões foram autuadas no processo.

**3.2** A recorrente “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.” apresentou contrarrazões questionando alegações da recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” em suas razões de recurso. Os pontos impugnados foram os seguintes:

**3.2.1** A recorrente “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.” afirma em suas contrarrazões que a empresa “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI”, equivocadamente, atacou em suas razões de recurso o fato de que os percentuais de contribuição para o Sistema S, previstos na “planilha de composição de custos e formação de preços”, foram zerados na proposta. Argumentou que as contribuições não são devidas em razão de disposição expressa da Lei Complementar 123/2006, no § 3º do art. 13.

**3.3** A recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” apresentou contrarrazões questionando as razões das recorrentes “MADS Segurança e Vigilância Ltda.”, “Agata Vigilância Eireli” e “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”. Os pontos impugnados foram os seguintes:

**3.3.1** Quanto às razões de recurso da empresa “MADS Segurança e Vigilância Ltda.”, a recorrente afirma em suas contrarrazões ausência de interesse processual na interposição de recurso pela não apresentação da proposta definitiva, de modo que a empresa “MADS Segurança e Vigilância Ltda.” teria causado a sua própria desclassificação.

**3.3.2** Quanto às razões de recurso da empresa “Agata Vigilância Eireli”, a recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” afirma em suas contrarrazões que a proposta definitiva encaminhada ao Pregoeiro estava em desconformidade com as exigências do edital. Além disso, afirmou que, da documentação de habilitação da empresa, não constava declaração formal de “disponibilidade de pessoal técnico especializado” requeria no “Anexo I - Termo de Referência”.

**3.3.3** Quanto às razões de recurso da empresa “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, a recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” sustentou que a empresa questionou cláusulas do edital em momento processual incorreto, defendendo também que a proposta definitiva não contemplava todos os custos considerados obrigatórios.

**3.4** A licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Vigilância e Segurança Ltda.”, declarada vencedora do certame, apresentou contrarrazões questionando as razões das recorrentes “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, “MADS Segurança e Vigilância Ltda.”, “Agata Vigilância Eireli” e “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI”. Os pontos defendidos foram os seguintes:

**3.4.1** Quanto às razões de recurso da empresa “Agata Vigilância Eireli”, defendeu a decisão de desclassificação com base na estimativa equivocada de custos



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

---

que deveriam constar da proposta definitiva, bem como da desnecessidade de diligência para correção da proposta.

**3.4.2** Quanto às razões de recurso da empresa “MADS Segurança e Vigilância Ltda.,” alega em suas contrarrazões ausência de interesse processual.

**3.4.3** Quanto às razões de recurso da empresa “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.,” defendeu a decisão de desclassificação por inexecutabilidade.

**3.4.4** Quanto às razões de recurso da empresa ““Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI”, alega que sua proposta definitiva atendeu ao exigido no edital, com todas as irregularidades corrigidas em diligência, defendendo a decisão de classificação de sua proposta definitiva.

#### **- DAS PRELIMINARES**

Todas as razões de recurso foram encaminhadas tempestivamente, bem como satisfazem os outros requisitos de admissibilidade recursal, quais sejam: legitimidade, interesse processual, a preexistência de atos decisórios aos quais as razões se dirigem de forma fundamentada e a forma escrita, de acordo com a prestação de informações do Pregoeiro.

A exceção são as razões encaminhadas pela empresa “MADS Segurança e Vigilância Ltda.,” cujo direito recursal carece de interesse processual, o que não impede que seja considerado como manifestação de direito de petição previsto na alínea “a” do Inciso XXXIV, do Art. 5º da Constituição da República, no que for cabível.

#### **- DECISÕES QUESTIONADAS PELOS RECURSOS.**

Conforme prestação de informações encaminhadas pelo Pregoeiro, as decisões questionadas pelo conjunto das razões das recorrentes foram as seguintes:

**5.1.** Foram questionadas as seguintes decisões, tomadas na Sessão Pública do Pregão Eletrônico 03/2022:

**5.2.1** A decisão de desclassificação da empresa “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.” por inexecutabilidade e por infringir o edital pela ausência de estimativa de percentuais obrigatórios da “Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços”, sem abertura de oportunidade para correção das irregularidades detectadas em diligência por se tratar de erro substancial que descaracterizaria a natureza da proposta.

**5.2.2** A decisão de desclassificação da empresa “Agata Vigilância Eireli” por infringir o edital, constatada a ausência de estimativa de percentuais obrigatórios fixados na “Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços”, sem abertura de oportunidade para correção da proposta em diligência por se tratar de erro substancial que descaracterizaria a natureza da proposta.



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

---

**5.2.3** A decisão de classificação da empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Segurança e Vigilância Ltda.” com a abertura de diligência e oportunidade para correção de erros meramente formais na proposta.

Em primeiro lugar, antes de entrar no mérito das decisões e dos argumentos das recorrentes, é necessário tratar de alguns pontos presentes nos recursos e contrarrazões da empresa “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” Serviços de Segurança Armada EIRELI” e “MADS Segurança e Vigilância Ltda.”.

**- RECURSOS DA EMPRESA “COLABORE SERVIÇOS DE SEGURANÇA ARMADA EIRELI” E “MADS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA.”.**

- **DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA “COLABORE SERVIÇOS DE SEGURANÇA ARMADA EIRELI”**

A recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” apresentou questionamentos em suas razões de recurso a respeito dos percentuais de alíquotas de tributos da empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda.”. Argumentou que o percentual de tributos foi estimado no total de 8,65%. Argumenta que, por se tratar de pessoa jurídica que presta serviços de vigilância, as alíquotas estão definidas por meio do Anexo IV do Simples Nacional, conforme o faturamento, de 4,5% a 33%. Como no balanço patrimonial apresentado, do exercício de 2021, o faturamento registrado da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda.” era de R\$ 711.000,00 (Setecentos e onze mil reais), a soma das alíquotas, ao se comparar o faturamento com a tabela aplicável as empresas de vigilância, deveria perfazer o total de 10,2%.

As alíquotas de tributação previstas na planilha de composição de custos e formação de preços cabe à empresa especificar, e quaisquer falhas poderiam ser objeto de retificação por meio da abertura de diligência, conforme se tratará adiante quanto aos critérios para definir erro formal e erro material. Não seria motivo para desclassificação sumária.

Sobre a decisão de habilitação da licitante “Algiz Segurança e Vigilância Ltda.”, a recorrente “Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI” afirma ainda que o edital não foi cumprido porque, nos termos do item 3.1.4 do Termo de



---

CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
Estado de Minas Gerais

---

Referência, foi exigida a apresentação de declaração formal por parte das licitantes, atestando possuir disponibilidade de pessoal técnico especializado para fins de cumprimento do objeto da licitação.

O Termo de Referência, apesar de sua importância, é peça de função acessória cujo conteúdo aglutina os principais elementos da contratação e, por consequência, como o seu próprio nome já enuncia, contempla-os enquanto referência para a futura elaboração do edital.

O edital, por sua vez, é fonte criadora de direitos e obrigações, ou seja, é dele que provem as diretrizes constringentes dos direitos e deveres a cumprir no processo licitatório. É também ele que orienta os interessados a como participar do certame e formular suas propostas. Em suma: ele será considerado a própria lei interna da licitação. Considerando as funções que cada um desempenha no processo licitatório, é evidenciado que o Edital é o todo enquanto o Termo de Referência é apenas parte. Por isto, embora as diretrizes do Termo de Referência possam vincular os licitantes, porque parte integrante do edital, sua natureza meramente informativa e complementar o impedirá de derrogar as disposições editalícias, afinal, não poderia a parte se sobrepor ao todo.

As disposições do Termo de Referência, assim, não podem se sobrepor ao edital. Sobre a matéria, há interessantíssimo precedente do Tribunal de Contas da União (TCU), em que são formuladas algumas ponderações, cujo teor convém adir:

Com relação à exigência para apresentação de “pelo menos” 3 certificações dentre os tipos referidos no item 10 do Anexo I - Termo de Referência (peça 2, p. 6), verifico que: (I) não consta do edital tal exigência, mas apenas do Termo de Referência, e (II) não há previsão legal para que esse tipo de certificação seja exigido como requisito de qualificação técnica, podendo ser utilizado, eventualmente, como critério de pontuação (vide Acórdão 2053/2014 – Plenário). Devem ser evitadas divergências entre o edital e o termo de referência. Quando detectadas, faz-se mister avaliar, caso a caso, a regularidade das regras objeto das divergências, e as consequências para o prosseguimento da licitação. No caso em tela, a regra constante do termo de referência (exigência de certificações para fins de qualificação técnica) vai de encontro com a jurisprudência do Tribunal. No entanto, muito embora essa peça sirva de fundamento para a elaboração do edital da licitação, este não replicou a exigência indevida, mas limitou-se a prever a apresentação de atestados de capacitação técnica. Cito excerto do Voto condutor do Acórdão 931/2009 – Plenário, da relatoria do Min. Weder de Oliveira:



**“17. Em síntese, a prática adotada pela Administração no procedimento licitatório denota a existência de duas peças, quais sejam, termo de referência e edital, distintas uma da outra. E o termo de referência, publicado como anexo ao edital, é, como já mencionado, peça acessória, complementar do edital. Havendo incongruências entre seu conteúdo e o do edital, prevalecem as disposições deste. Na situação fática em análise, o termo de referência, anexo ao edital, constitui fonte de informações para esclarecimentos.”13. Deve ser ressaltado que, apesar de ser peça acessória, o termo de referência serve de fundamento para o edital da licitação e, a depender do grau das divergências detectadas, elas podem conduzir à nulidade do certame, porque podem indicar que o edital não está adequado para obter no mercado o objeto que de fato satisfaz às necessidades da Administração.14.No caso em tela, vislumbro que a falha em questão não obsta o prosseguimento da licitação em análise, desde que prevaleça a regra constante do item 7.2.3 do edital, sem a exigência indevida de certificações para fins de qualificação técnica. [5] (sem grifos no original).**

Ainda quanto à decisão de habilitação, a recorrente apontou que o “Certificado de Segurança” emitido pela Polícia Federal apresentado pela empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda.” aponta endereço diverso do endereço atualizado, o que resultaria no dever de providenciar novo certificado para fins de comprovação de sua regularidade.

Assim como no item, a divergência entre os endereços também pode ser saneada por meio de diligência, pois já tinha sido verificada a regularidade do certificado.

- **DAS RAZÕES APRESENTADAS PELA EMPRESA “MADS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA.”.**

Alega a recorrente “MADS Segurança e Vigilância Ltda.” que sua proposta era exequível, e que o princípio da igualdade foi violado pelo Pregoeiro, na medida em que a vencedora teve oportunidade de alterar a planilha de cálculo, modificando os valores de seu lance final.

Verifica-se primeiramente que legislação pertinente ao Pregão Eletrônico 03/2022 é a Lei 10.520/2002 e, subsidiariamente, 8.666/93, conforme indicado na publicação do Edital no Boletim Oficial Legislativo. A Administração optou pelo uso da Lei 8.666/2023, o que impede a incidência da Nova Lei de Licitações,



---

CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
Estado de Minas Gerais

---

14.133/2021, já que é vedada a aplicação combinada, com fulcro no que determina o artigo 191 da Lei 14.133/2021:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Importante frisar que o equívoco na legislação aplicável impede a análise do recurso onde a legislação equivocada tiver sido utilizada como fundamento. O próprio interessado pela pretensão de recorrer não se atentou a que legislação orienta a condução do processo.

A recorrente também alega violação ao princípio da Igualdade porque não concedida a recorrente a oportunidade de alterar os valores da planilha de composição de custos e formação de preços.

É necessário apontar que a empresa foi desclassificada por não apresentar a proposta definitiva nos termos do item 11.3 do Edital. Nesse sentido, mesmo a reconsideração da decisão não lhe supriria a carência de interesse processual.

É importante apontar que com base no princípio do julgamento objetivo, as propostas apresentadas pelos licitantes devem ser pautadas em critérios objetivos previstos na legislação, impedindo que a licitação seja decidida sob a influência do subjetivismo da análise pessoal dos membros da comissão julgadora. Tais critérios estão elencados no art. 45 da Lei de Licitações. Verifica-se que o recorrente optou por não apresentar a proposta final.

Os argumentos das demais razões de recurso serão contemplados a seguir, na análise das decisões impugnadas.

**- SOBRE A DECISÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO DA EMPRESA “CIASEG SERVIÇOS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA.” POR INEXEQUIBILIDADE E POR INFRINGIR O EDITAL PELA AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE PERCENTUAIS OBRIGATÓRIOS DA “PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS”, SEM**



**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

**ABERTURA DE OPORTUNIDADE PARA CORREÇÃO DA PROPOSTA EM DILIGÊNCIA.**

- **SOBRE A INEXEQUIBILIDADE.**

O Pregoeiro, em suas informações, justifica a decisão nos seguintes termos:

**6.2** A planilha de custos disponibilizada como modelo para as empresas elaborarem sua proposta definitiva estima um custo de, no mínimo, R\$ 550.579,76 (quinhentos e cinquenta mil, quinhentos e setenta e nove reais e setenta e seis centavos). O valor compreende todos as alíquotas de tributos, percentuais para custeio de provisões de pagamento de obrigações trabalhistas, com todos os insumos, lucro e despesas indiretas zerados. Ou seja, é apenas o preço de custo. O valor considera ainda a correção, registrada em ata, que desobriga empresas optantes pelo SIMPLES da contribuição de custeio do “Sistema S” (art. 13, § 3º da LC 123/2006). As planilhas que sustentam a estimativa mínima seguem em anexo.

**6.3** O relatório gerado pelo sistema de Pregão Eletrônico, com os lances finais das licitantes (fls 424), registrou que:

Lances fora na faixa de exequibilidade conforme custos mínimos estimados no Anexo III - Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços		
Razão Social	CNPJ	Lance Final
CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.	04.854.060/0001-03	R\$ 529.400,00
MADS Segurança e Vigilância Ltda.	29.924.488/0001-25	R\$ 530.000,00
<u>Agata Vigilância EIRELI</u>	29.826.621/0001-00	R\$ 538.000,00

  

Lances na faixa de exequibilidade conforme custos mínimos estimados no Anexo III - Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços		
Razão Social	CNPJ	Lance Final
<u>Algiz Vigilância e Segurança Ltda.</u>	22.327.565/0001-10	R\$ 553.277,10
Colabore Serviços de Vigilância Armada Ltda.	11.499.545/0001-00	R\$ 553.300,00

**6.4** Os lances finais das empresas “CIASEG Serviços de Segurança e Vigilância Ltda.”, “MADS Segurança e Vigilância Ltda.” e “Agata Vigilância EIRELI”, por meio da comparação com a planilha em que consta apenas estimativa dos custos mínimos, não cobririam o preço de custo estimado da contratação.

**6.5** Os percentuais que expressam os custos mínimos foram estimados com base no “Estudo sobre a Composição dos Custos e Valores Limites Serviços de Vigilância de Minas Gerais da SEGES”, acessível aos licitantes desde a publicação do aviso para realização do certame, junto com o edital e modelo de planilha de custos. Assim, a princípio, a origem das estimativas estava ao alcance de todos os interessados para a exata compreensão da origem do que estava previsto na planilha de composição de custos e formação de preços.

**6.6** O objetivo é garantir a cobertura todos os eventos passíveis de se tornarem fato gerador a impor custos à Administração, sobretudo os decorrentes de direitos dos trabalhadores a serem recrutados para a prestação do serviço, que precisam ser empenhados para pagamento, e precaver a Administração contra



---

**CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE**  
Estado de Minas Gerais

---

ocorrências, nada incomuns em se tratando de terceirização de serviços, que possam vir a prejudicar a execução contratual.

**6.7** As falhas na operacionalização em contratos de terceirização de serviços, de acordo com a Súmula 331 do TST, ainda pode induzir responsabilidade subsidiária da Administração, o que reforça a necessidade de se estimar tudo o que possa vir a tornar fato gerador e objeto de pagamento às empresas terceirizadoras e trabalhadores.

**6.8** Tais parcelas não se incluem como objeto de mera precificação do serviço de gestão de obra, que pode ser efetuada por meio dos percentuais de lucros, despesas indiretas, insumos ou mesmo indiretamente pelo regime de tributação da empresa. Tais parcelas são garantia de que serão reservados recursos para a execução contratual na ocorrência de todos os fatos geradores.

No que diz respeito à exequibilidade, o Pregoeiro, a princípio, em análise superficial, tomou decisão com base nos preceitos do edital e nas estimativas derivadas dos estudos utilizados como referência para elaboração da planilha.

Não se trataria, portanto, nem de um suposto exercício de discricionariedade além dos limites autorizados em lei, isto é, fixando percentuais a esmo, sem justificativa, nem tampouco de interferência da Administração na liberdade econômica das licitantes definindo de que forma elas devem estimar os custos inerentes à sua atividade econômica. No entanto, os critérios para aferição do que seria considerado proposta inexequível não estavam objetivamente dispostos no edital.

Em primeiro lugar, o valor mínimo expresso como limite de exequibilidade, exposto na planilha do item 6.2 das informações prestadas, não foi estava previsto no edital como limite objetivo para aferição da exequibilidade. Assim, a desclassificação da empresa “CIASEG” foi realizada com base em critério inacessível aos licitantes inclusive para efeito de impugnação ao edital ou pedido de esclarecimentos.

Em segundo lugar, também não foi definido um critério claro para indicar quais inconsistências, com reflexos nos preços, poderiam ser eventualmente corrigidas por meio de diligência nas propostas definitivas das licitantes e em quais hipóteses as inconsistências resultariam em desclassificação por inexequibilidade. Seria o caso, por exemplo, quando a diferença entre o preço especificado na proposta definitiva encaminhada pelos licitantes e o corrigido em diligência pelo Pregoeiro não pudesse ser compensada por custos estimados sob responsabilidade exclusiva



das licitantes, tais como lucro, despesas indiretas e insumos. A forma de proceder em hipóteses como essa acabou não constando das regras do edital.

Necessário atentar ainda para as previsões, no anexo da planilha de composição de custos e formação de preços, da contribuição de custeio das entidades do “Sistema S” como custo obrigatório a todas as licitantes e de alíquotas de tributos correspondentes às das empresas cujo enquadramento tributário é o de “lucro presumido” no Módulo 7, que podem ter confundido os licitantes e o Pregoeiro.

As interpretações conflitantes acerca desses elementos da planilha surgiram ao longo de sua análise, como no caso em que a empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda.”, mesmo sendo optante pelo SIMPLES, apresentou em sua proposta definitiva os percentuais previstos, sem adaptá-la ao seu regime tributário, como apontado no recurso da empresa ““Colabore Serviços de Segurança Armada EIRELI””. Em momento anterior, o Pregoeiro teve que retificar um dos pontos da decisão de desclassificação da empresa “CIASEG” em razão dos percentuais previstos para o custeio do “Sistema S”. São elementos relevantes para eventual cálculo de análise de exequibilidade.

As previsões inadequadas do edital foram se tornando visíveis ao Pregoeiro ao longo da sessão, sobretudo com a participação dos próprios licitantes e com a interposição de recursos, entre outras ocorrências. A obscuridade dos critérios para verificação da exequibilidade prejudicou as decisões tomadas pelo Pregoeiro e, por consequência, a consecução do objetivo do Pregão, que é selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, servindo de fundamento aos diversos recursos interpostos.

Há diversos instrumentos fornecidos pela Instrução Normativa 05/2017, que podem, nesse sentido, orientar a elaboração das cláusulas do edital e da planilha de composição de custos e formação de preços para tornar os critérios de exequibilidade mais transparentes<sup>1</sup>. Seria o caso de utilizá-los para reformular e melhorar as cláusulas que geraram as manifestações de recurso.

---

<sup>1</sup> Prescreve a Instrução Normativa 05/2017, no item 7.9 do Anexo VII-A, que estabelece as diretrizes para elaboração do instrumento convocatório para a contratação de serviços de execução indireta: “Erros no preenchimento da planilha não são motivos suficientes para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado, e **desde que se comprove que este é o bastante para arcar com todos os custos da contratação.**” A IN



- **SOBRE A AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE PERCENTUAIS OBRIGATÓRIOS DA “PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS”, SEM ABERTURA DE OPORTUNIDADE PARA CORREÇÃO DA PROPOSTA EM DILIGÊNCIA.**

O Pregoeiro, em suas informações, justifica a decisão nos seguintes termos:

**6.11** Conforme item 11.3 do edital, a empresa que apresentar proposta em desconformidade com o edital deve ser desclassificada:

**O não envio da proposta e planilhas, na forma do item 11.2, ajustada por meio do sistema com todos os requisitos elencados nos subitens 11.2.2 e 11.2.3, ou o descumprimento das diligências determinadas pelo Pregoeiro acarretará na desclassificação da proposta, sem prejuízo da instauração de processo sancionatório contra o licitante.**

**6.12** As parcelas não estimadas e as estimadas de forma incorreta, sobre as quais a estimativa e ressarcimento cabe à Câmara Municipal, influenciaram diretamente no valor reduzido do lance final da recorrente. O lance final da recorrente se encontra abaixo do limite de exequibilidade a que se refere o item 6.1.2 desta prestação de informações.

**6.13** Tal hipótese, portanto, não comporta, nas regras do edital, possibilidade de abertura de diligência para ajuste de planilha. Não se trata de “indício de exequibilidade”, tal como definido no item 11.6 do edital, hipótese em que caberia abertura de diligência, mas sim de inexecuibilidade manifesta, passível de aferição pelo mero exame das planilhas, sem a necessidade de esclarecimentos complementares.

A previsão no edital sobre quais elementos da planilha seriam considerados, para a análise da proposta definitiva, como causa de desclassificação sumária em caso de erros materiais e substanciais, isto é, erros que alterariam a natureza da proposta, também receberam tratamento insuficiente do edital. O tema será tratado a seguir.

- **SOBRE A INSUFICIÊNCIA DO CRITÉRIO PARA A DESCLASSIFICAÇÃO POR ERRO MATERIAL.**

Pontuadas as decisões recorridas e os argumentos das recorrentes acerca de sua procedência, além de tópicos relevantes trazidos nas razões e contrarrazões

---

05/2017 também fornece outros parâmetros, tais como os expressos no item 9.6: “Quando o licitante apresentar preço final inferior a 30% da média dos preços ofertados para o mesmo item, e a inexecuibilidade da proposta não for flagrante e evidente pela análise da planilha de custos e formação de preços, não sendo possível a sua imediata desclassificação, será obrigatória a realização de diligências para aferir a legalidade e exequibilidade da proposta.”



de recurso, cabe discorrer sobre a razoabilidade e aplicabilidade, de acordo com o edital, dos critérios que determinaram a desclassificação das licitantes.

A aplicabilidade das normas do edital não escapa da incidência dos princípios que regem os procedimentos licitatórios. O princípio da igualdade, apesar das tentativas do Pregoeiro de dar coerência às regras do edital para definir em que hipóteses teriam ou não lugar a desclassificação por erro material, não foi observado integralmente em razão da superficialidade da motivação que fundamentou as desclassificações das licitantes classificadas em primeiro e terceiro lugar.

Ainda que a tentativa de conferir aplicabilidade às regras do edital possa atender ao princípio da eficiência, que se impõe a todo agente público, de realizar suas atribuições com presteza, perfeição, rendimento funcional, exigindo resultados positivos para a Administração, satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, tal modo de proceder não pode ultrapassar determinados limites sob pena de tornar o resultado do processo licitatório vulnerável a questionamentos.

Quanto ao erro ser suficientemente grave para a caracterização como erro substancial, é necessário salientar que o erro substancial torna incompleto o conteúdo do documento e, conseqüentemente, impede que a Administração conclua pela suficiência dos elementos exigidos; o julgador ficará impedido de afirmar que o documento atendeu ao edital ou apresentou as informações necessárias.

Conforme anexo VII-A da Instrução Normativa nº 5 (6.3 e 7.6):

6.3. Quando se tratar de serviços com fornecimento de mão de obra exclusiva, **o modelo de planilha de custos e formação de preços, Anexo VII-D, constituirá anexo do ato convocatório e deverá ser preenchido pelos proponentes para análise da exequibilidade** prevista do subitem 7.6. deste Anexo;

7. Da aceitabilidade da proposta vencedora: 7.6. **A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva da mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final;**



---

CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
Estado de Minas Gerais

---

O “erro substancial” é aquele que interessa à natureza do negócio, ao objeto principal da declaração, ou a alguma das qualidades a ele essenciais (Código Civil, art. 139, I). A falta de informação indispensável ao documento configura erro grave – substancial – que torna o mesmo insuscetível de aproveitamento; trata-se de um documento defeituoso; incompleto; não produzindo os efeitos jurídicos desejados. O erro substancial provoca o efeito mais indesejado ao licitante: a inabilitação ou a desclassificação. O edital não define com clareza tais hipóteses.

Para a perfeita caracterização do erro substancial é necessário estabelecer critérios bem definidos. Uma vez ocorrido o erro substancial, mas não a sua consequência lógica – que seria a exclusão do licitante da disputa –, o ato produzido estará suscetível a anulação, uma vez que restarão descumpridos princípios básicos do Direito Administrativo, tais como o princípio da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, da legalidade, da segurança jurídica, entre outros.

O que se depreende da ata e das informações prestadas pelo Pregoeiro é que o critério utilizado para a distinção entre erro material e formal foi o seguinte: todos os percentuais de alíquotas, estimativas de provisão para fatos geradores decorrentes de direitos trabalhistas e cláusulas de CCT que se referem a direitos trabalhistas foram considerados parte integrante da natureza da proposta, parte substancial, inerente, intrínseco ao objeto, e de observância obrigatória. Assim, todos os erros relacionados a essa parcela do objeto foram considerados erros materiais ou substanciais que dão causa à desclassificação.

Todos os percentuais relativos a custos que cabem às empresas, tais como insumos, lucro e despesas indiretas, tributação, são considerados itens de precificação cuja correção é possível por diligência por se tratarem de erro formal.

Avaliando as cláusulas do edital, a diferenciação entre erro formal e material para o fim de aplicação do critério exposto acima nos itens 9.2.1 e 9.2.2 não ficou suficientemente clara, o que provocou uma grande incompreensão dos recorrentes no sentido de ou considerar o critério excessivamente rigoroso ou considerar que a incidência do princípio do formalismo moderado configurou quebra de isonomia na análise das propostas definitivas.



As ocorrências foram registradas ao longo da sessão do Pregão, de modo que a reavaliação e reelaboração dos Títulos a respeito da análise da proposta definitiva e da “Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços” pode aproveitar as inconsistências apontadas para aprimoramento do edital, com a definição clara de critérios, dando concretude tanto ao princípio da vinculação ao edital quanto ao do formalismo moderado. A medida mais adequada é a retificação e republicação do edital com a reformulação das cláusulas.

Diante do exposto, as decisões de desclassificação da empresa “Agata Vigilância EIRELI” pela ausência de estimativa de percentuais obrigatórios da “Planilha de Composição de Custos e Formação de Preços”, sem abertura de oportunidade para correção da proposta em diligência e a de classificação da empresa “Algiz Segurança e Vigilância Ltda. Segurança e Vigilância LTDA.” com a abertura de diligência e oportunidade para correção de erro na proposta estão prejudicadas.

• **DA DECISÃO DOS RECURSOS.**

Diante do exposto, decido:

1. acolher as razões invocadas quanto a irregularidades na elaboração das planilhas que serviram de fundamento à formulação das propostas (notadamente no que concerne aos índices tributários);
2. acolher as razões de recurso para reconhecer a insuficiência de objetividade dos critérios de apreciação da inexequibilidade, além de erros formais, materiais e substanciais das propostas.
3. Como os vícios reconhecidos não importam apenas na desclassificação da empresa declarada vencedora e classificação das recorrentes, senão que infirmam toda a fase externa do certame, decido anular todos os atos praticados na Sessão Pública do Pregão 03/2023, aproveitando todos os atos praticados na fase interna até a publicação do aviso, na forma do Inciso XIX do art. 4º da Lei 10.520/2002, por se tratarem de atos suscetíveis de aproveitamento;



---

CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE  
Estado de Minas Gerais

---

4. Publique-se a decisão no Boletim Oficial do Legislativo para os efeitos legais.
5. Proceda-se à reelaboração de edital, com correção dos vícios apontados no recurso e reconhecidos nesta decisão, notadamente no que concerne à fixação de critérios objetivos para a análise das propostas, conferindo aplicabilidade correta e harmoniosa aos princípios do formalismo moderado e da vinculação ao edital, recomendada a adoção da IN SEGES 05/2017 para orientar as modificações a serem feitas.
6. Após a correção acima mencionada, seja republicado o edital corrigido.

Pouso Alegre, 13 de março de 2023.

**Leandro Morais Pereira**  
**Presidente da Mesa Diretora**