

RELATÓRIO DE JULGAMENTO DE RECURSO

PROCESSO Nº 51402.000080/2020-63

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2020

RAZÕES:	Recurso contra desclassificação da proposta
RECORRENTE:	JRP VIGILÂNCIA PATRIMONIAL EIRELI – CNPJ nº 20.160.892/0001-03
RECORRIDA:	NAFSEG – SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL EIRELI – CNPJ nº 10.369.790/0001-30

Trata o presente expediente de Relatório de Julgamento de Recurso, protocolado pela licitante acima identificada, relativo à licitação na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, do Tipo Menor Valor Global Por Lote, para “*contratação de empresa para prestar serviços de vigilância armada, compreendendo o fornecimento de uniformes, materiais e equipamentos, para resguardar o canteiro administrativo do Lote 2F da FIOLE – Ferrovia de Integração Oeste Leste, em Jequié-BA*”, formulada pela Gerência de Administração – GEADM/SUADM.

I. DA INTENÇÃO DE RECURSO DA RECORRENTE:

1. Durante a fase de apresentação de Intenção de Recursos a recorrente registrou a sua intenção, resumidamente, alegando:

- a) que A SSP (BA) não emite certidão de regularidade para empresas de vigilância, mas sim o DPF;
- b) que o item 8 do Edital não menciona o cadastro de proposta no formato em Excel, já que, trata-se de pregão, haverá lances e a planilha detalhada será ajustada ao lance final.

II. DAS RAZÕES DA RECORRENTE:

2. A recorrente interpôs recurso contra a decisão do Pregoeiro de desclassificá-la, e alega, sucintamente, que:

- a) a sua desclassificação, em razão da não apresentação das planilhas de preços em meio editável, ofende os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, configurando excesso de formalismo e consequente prejuízo à Administração Pública;

b) a exigência de apresentação de Certificado de Regularidade ou documento equivalente, em nome da licitante, emitida pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, conforme subitem 12.1.2.2 do Edital, é ilegal.

3. Ao final, pelos argumentos delineados, a RECORRENTE requer o recebimento do recurso para reformar a decisão de sua desclassificação, declarando-a classificada e vencedora da licitação.

III. DAS CONTRARRAZÕES DA RECORRIDA:

4. A recorrida, por sua vez, apresentou suas contrarrazões ao recurso, alegando, sucintamente, que:

a) o subitem 12.1.2.2 do Edital é válido, por se tratar de exigência prevista em Decreto;

b) a decisão de desclassificação da recorrente com fundamento no subitem 11.7 do Edital guarda compatibilidade com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo da licitação

5. Ao final, requereu que o recurso apresentado não seja provido, mantendo-se a decisão recorrida.

IV. DAS PRELIMINARES:

6. Cabe esclarecer que o fundamento para a interposição de recursos no procedimento licitatório encontra respaldo no art. 51, VIII da Lei nº 13.303/2016 e, por se tratar de pregão eletrônico, também no art. 44 e ss do Decreto nº 10.024/2019. Para que o recurso seja conhecido, é necessário analisar os requisitos que o circundam e são inerentes a ele, denominados “pressupostos de admissibilidade”. A Lei das Estatais foi silente em relação aos pressupostos de admissibilidade dos recursos impetrados nas licitações conduzidas sob a sua égide. De igual modo, o Decreto nº 10.024/2019 não estabeleceu tais pressupostos ou requisitos. Entretanto, a doutrina – fonte inorganizada do Direito Administrativo – divide tais pressupostos em **intrínsecos** (condições recursais) e **extrínsecos**. Nesse aspecto, Barbosa Moreira¹ assim define: “...requisitos intrínsecos [...]: cabimento, legitimação, interesse [...]; [...] requisitos extrínsecos [...]: preparo, tempestividade e regularidade formal”.

¹ (apud DIDIER JR.; CUNHA, 2008, p. 45, v.3)

7. Destaca-se, portanto, que a recorrente preenche os pressupostos recursais, uma vez que manifestou sua intenção de recorrer no prazo estipulado pelo Pregoeiro e apresentou suas razões de recurso tempestivamente; que a recorrente é parte legítima, em razão de sua participação no certame; que a recorrente tem interesse recursal, demonstrado pelo binômio necessidade/utilidade, tendo em vista não haver outro meio para modificação do ato recorrido no âmbito da licitação e pela possibilidade de se auferir situação mais vantajosa daquela que é objeto de recurso.

V. DA ANÁLISE DO RECURSO:

V.1 DESCLASSIFICAÇÃO COM FUNDAMENTO NO SUBITEM 11.7 DO EDITAL (PLANILHAS DE PREÇOS)

8. Há de se esclarecer que a obrigatoriedade da licitação é prevista na Constituição Federal, art. 37, inciso XXI, que diz: “as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. Após a previsão constitucional acerca da necessidade de lei para viabilizar o procedimento licitatório, a Lei nº 10.520/2002 instituiu, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo e inciso da Constituição Federal citados, a modalidade de licitação denominada Pregão. Tal lei, por sua vez, foi recentemente regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019, que trouxe as novas regras de processamento do Pregão Eletrônico, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, no âmbito federal.

9. Os procedimentos licitatórios de quaisquer órgãos ou entidades da União, Estados, DF ou Municípios obedecem aos princípios estabelecidos no caput do art. 37 da Constituição Federal e das respectivas legislações infraconstitucionais e infralegais. No caso da VALEC, aplicam-se, também, os princípios estabelecidos no novo decreto citado acima, notadamente aqueles previstos no seu art. 2º, que diz: “o pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da **legalidade**, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **juízo objetivo**, da **razoabilidade**, da competitividade, da **proporcionalidade** e aos que lhes são correlatos.” (grifo meu). Nesse aspecto, ressalta-se que

tais princípios têm caráter imperativo, normativo e vinculante, à luz do pós-positivismo, além de consagrarem valores que devem conduzir a Administração Pública para a consecução de seus fins. Logo, o Pregoeiro, por ser agente público, deve obediência e observância aos princípios contidos na legislação regente da licitação.

10. No caso em tela, o Pregoeiro desclassificou a recorrente com fundamento no subitem 11.7 do Edital, que diz:

11.7 A licitante deverá enviar a proposta digitalizada, devidamente assinada pelo representante da empresa e as planilhas em meio editável (excel), conforme documento fornecido pela VALEC, para fins de conferência.

11. Após a fase de lances, o Pregoeiro teve acesso aos documentos juntados pela recorrente no momento do cadastro da proposta. Ressalto que o art. 26 do Decreto diz que *após a divulgação do edital no sítio eletrônico, **os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, concomitantemente com os documentos de habilitação exigidos no edital, proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço**, até a data e o horário estabelecidos para abertura da sessão pública. Ainda, o §9º do citado artigo diz que **os documentos complementares à proposta e à habilitação**, quando necessários à confirmação daqueles exigidos no edital e já apresentados, **serão encaminhados pelo licitante melhor classificado após o encerramento do envio de lances** (...). Ao analisar a proposta e documentação encaminhada, o Pregoeiro constatou que a recorrente havia enviado somente o resumo da proposta, conforme abaixo:*

**VALOR GLOBAL DA PROPOSTA - JEQUIÉ/BA****Planilha de Custos e Formação de Preços para Serviços de Vigilância executados de forma contínua**

Localidade	Postos de Vigilância – valor e quantidade postos por tipo e quant. de vigilantes				Valor Mensal	Valor Global (12 meses)
	Q.V.	Q.P.	Salário Base (R\$)	Valor do Posto (R\$)		
Vigilância Patrimonial Armada 12 x 36h Diurno (seg-dom) - Canteiro Administrativo	2	1	R\$ 1.084,00	R\$ 7.367,45	R\$ 7.367,45	R\$ 88.409,35
Vigilância Patrimonial Armada 12 x 36h Noturno (seg-dom) - Canteiro Administrativo	2	1	R\$ 1.084,00	R\$ 9.319,75	R\$ 9.319,75	R\$ 111.837,00
Total					R\$ 16.687,20	R\$ 200.246,35

Valor Mensal do Serviço	R\$ 16.687,20
Valor Global do Serviço (12 meses)	R\$ 200.246,35

* Q.V – Quantidade de Vigilantes; Q.P – Quantidade de Postos.

12. Constatado que a recorrente não apresentou as planilhas para conferência dos valores e comparação com os descritos no Edital e anexos do Pregão Eletrônico nº 004/2020, o Pregoeiro, ciente e cumpridor dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, proporcionalidade e razoabilidade, entendeu se tratar de **erro insanável**, por considerar que se trata **documentação essencial, imprescindível e de alta relevância** para o andamento da licitação, **devendo constar na proposta original**. Em conformidade com o art. 19, II do Decreto nº 10.024/2019, *cabe ao licitante remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente via sistema, os documentos de habilitação e a proposta e, quando necessário, os documentos complementares*. É importante esclarecer que a legislação regente das licitações em âmbito federal não define o que é documentação essencial, ou seja, o conceito deve ser apreciado no caso concreto, à luz da discricionariedade do gestor público, respeitadas a razoabilidade e a proporcionalidade. Frisa-se que se o Pregoeiro tivesse agido de outro modo, ou seja, realizado a diligência e oportunizado a juntada das referidas planilhas, haveria a **inclusão de documento novo** e, por via reflexa, tempo adicional para o recorrente formatar seus preços em momento inoportuno, o que culminaria em afronta à isonomia entre os licitantes, violando diretamente, portanto, o art. 2º do Decreto nº 10.024/2019. Ademais, entende-se que a diligência deve ser tratada como ato facultativo e excepcional, destinado a confirmar e/ou esclarecer informações que já foram devidamente apresentadas pelo licitante, o que parece, no caso da recorrente, que

tenta revesti-la, erroneamente, de caráter obrigatório e como uma nova etapa do procedimento licitatório. Nessa esteira, traz-se à baila o entendimento de Jair Eduardo Santana²:

“Deixar de entregar documentação exigida para o certame a conduta omissiva demonstra desídia da parte do licitante, que não atentou para as exigências editalícias, ou mesmo má-fé de sua parte, que, diante da impossibilidade de entregar o documento exigido para o certame, prefere ‘correr risco’ de não apresentá-lo e ainda assim conseguir contratar com a Administração Pública. Seja qual for o motivo que explique a omissão, ela demonstra descompromisso para com a solenidade do certame e merece ser punida.”

13. Diante do exposto, o Pregoeiro agiu em estrita observância às regras do Edital e aos princípios estabelecidos no ordenamento jurídico que circundam a licitação, tendo desclassificado a licitante por apresentar proposta em desacordo com o Edital, afrontando as exigências aí previstas. Entende-se, portanto, não ter razão a recorrente.

V.2 DESCLASSIFICAÇÃO COM FUNDAMENTO NO SUBITEM 12.2.1.2 DO EDITAL (CERTIFICADO DE REGULARIDADE OU DOCUMENTO EQUIVALENTE EMITIDO PELA SSP/BA)

14. O Edital de Pregão Eletrônico previu em seu subitem 12.2.1.2 (tópico sobre Qualificação Técnica), que as licitantes deveriam apresentar:

12.1.2.2 Certificado de Regularidade ou documento equivalente em nome da licitante, emitido pela Secretaria de Segurança Pública, conforme estabelece o artigo 38 do Decreto nº 89.056 de 24 de novembro de 1983;

15. Em análise à documentação apresentada pela recorrente, o Pregoeiro detectou que não foi apresentada a documentação exigida, tendo, portanto, procedido à desclassificação com fundamento no descumprimento do referido subitem.

² Santana, Jair Eduardo. Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 342

16. Inicialmente, destaca-se que a exigência do subitem editalício tem fundamento, conforme lá descrito, no art. 38 do Decreto nº 89.056/83, que diz: “*Para que as empresas especializadas e as que executem serviços orgânicos de segurança operem nos Estados e Distrito Federal, além de autorizadas a funcionar na forma Deste Regulamento, deverão promover comunicação à Secretaria de Segurança Pública da respectiva Unidade da Federação*”. Esclarece-se, nesse ponto, que o Decreto nº 89.056/83 regulamentou a Lei nº 7.102/83, e, em seu art. 14, II, diz ser **condições essenciais** para que as empresas especializadas (serviços de vigilância e transportes de valores) operem no Estados, Território e Distrito Federal a **comunicação à Secretaria de Segurança Pública do respectivo Estado**, Território ou Distrito Federal.

17. Nas suas razões, a recorrente pugna pela ilegalidade do referido subitem ao argumento de que a autorização de funcionamento e respectiva revisão anual é de competência do Departamento de Polícia Federal, conforme prevê o §1º, artigo 1º da Portaria 3.233/2012 DG/DPF. Esclarece-se, nesse ponto, que a autorização de funcionamento apresentada pela recorrente foi exigida no subitem 12.1.2.1 do Edital:

12.1.2.1 Autorização para funcionamento no Estado da Bahia, concedida pelo Departamento de Polícia Federal, acompanhada da respectiva Revisão da Autorização de Funcionamento, quando for o caso, com validade na data de apresentação das propostas, conforme estabelece a Lei n.º 7.102, de 20/06/1983, Decreto n.º 89.056, de 24/11/1983 e Portaria n.º 3.233/2012, alterada pela Portaria nº 3.258/2013-DG/DPF, de 14/01/2013;

18. Ocorre que o subitem atacado pela recorrente trata de documento diverso, que não foi apresentado por essa. Trata-se somente da comunicação feita pela licitante à Secretaria de Segurança Pública do respectivo estado para conhecimento do início das atividades reguladas pela Lei nº 7.102/83 e regulamentada pelo Decreto nº 89.056/83. **Destaca-se, ainda, que a referida legislação está em vigor e é aplicada nos diversos entes da Administração Pública.** Como exemplo, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas da União replicado no Acórdão nº 2660/2019 - Plenário:

“Art. 38. Para que as empresas especializadas e as que executem serviços orgânicos de segurança operem nos Estados e Distrito Federal, além de autorizadas a funcionar na forma deste Regulamento, deverão

promover comunicação à Secretaria de Segurança Pública da respectiva Unidade da Federação.

Observa-se que o TCU, com fundamento na lei e *decreto* acima citados, assim como na Portaria – DG/DPF 3.233/2012, já manifestou entendimento sobre a regularidade da exigência, na fase de habilitação, de apresentação de autorização de funcionamento da empresa licitante no estado em que os serviços de segurança privada objeto do certame serão prestados, expedida pelo Ministério da Justiça (ponto também exigido na licitação em comento, no item 3.3.2 do edital – peça 1, p. 25) (Acórdãos 10.814/2018-TCU-2ª Câmara e 1.274/2018-TCU-Plenário, da relatoria dos ministros Ana Arraes e Walton Alencar, respectivamente).

Desse modo, observa-se, em face do encadeamento dos dispositivos mencionados, a partir da Lei 7.102/1983, que a exigência questionada (declaração de regularidade da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, conforme item 3.3.5 do edital – peça 1, p. 25) tem respaldo na referida lei, portanto de acordo com o aludido art. 12, inciso II, alínea ‘d’, do RLC do Sesc e do Senac. (grifo meu)

(...)

19. Inspirado pelo espírito diligente e norteado pelo princípio da legalidade, o Pregoeiro realizou contato telefônico com a Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia e confirmou que as empresas que prestam serviços no ramo de vigilância devem proceder à comunicação naquele órgão.

20. Por fim, entende-se que não há qualquer ilegalidade nas exigências editalícias e que restam incólumes os procedimentos adotados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 004/2020, tendo o Pregoeiro respeitado os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo insculpidos no artigo 31 da Lei nº 13.303/2016, além dos demais princípios constitucionais, não cabendo, portanto, revisão dos atos praticados.

2. CONCLUSÃO:

Diante do exposto, seguindo os princípios constitucionais e legais que regem os procedimentos licitatórios e regras editalícias, conforme evidenciado no presente documento, o posicionamento deste Pregoeiro é pelo **CONHECIMENTO**, das razões apresentadas no Recurso Administrativo pela empresa **JRP VIGILÂNCIA PATRIMONIAL EIRELI**, para no mérito, considerá-las **IMPROCEDENTES**.

Dessa forma, submete-se à autoridade superior competente para, caso assim entenda, ratificar ou retificar a decisão do Pregoeiro Oficial, bem como adjudicar e homologar o procedimento nos termos do artigo 4º, incisos XXI e XXII da Lei nº 10.520/2002, dos artigos 13, V e 45 do Decreto nº 10.024/2019 e conforme determinações do RILC/VALEC.

Brasília, 20 de outubro de 2020.

Pedro Magalhães Pereira de Souza
Pregoeiro Oficial

ORIGINAL ASSINADO NO SEU