

## Pregão Eletrônico

### ▪ Visualização de Recursos, Contrarrazões e Decisões

#### RECURSO :

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO OFICIAL DA CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL  
DD. DR. ERON DE SIQUEIRA SANTOS

Ref.: Pregão Eletrônico nº 26/2021  
Processo Administrativo nº 00001-00016450/2020-48

CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 31.546.484/0005-26, com sede no SAAN, Quadra 3, Lote 320, Zona Industrial, em Brasília/DF, CEP 70632-300, com fundamento no artigo 109, § 2º, da Lei nº 8.666/1993, aplicável ao caso concreto por força do art. 9º da Lei nº 10.520/2002, e no subitem 15.2.3 do Edital do Pregão Eletrônico em questão, interpor

#### RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão de acolhimento indevido da proposta da empresa ZEPIM SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI, inscrita no CNPJ nº 02.282.727/0001-34, com a consequente aceitação da proposta e habilitação da mencionada empresa no certame, pelas razões de fato e de direito que passa a expor.

#### 1. DO BREVE RELATO DOS FATOS

Trata-se de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, cujo objeto é a "contratação, por meio de execução indireta, de serviços contínuos e eventuais (sob demanda) de vigilância patrimonial (armada e desarmada) para preservação do patrimônio público e a segurança dos funcionários e público em geral, no edifício e nas áreas da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, durante 12 meses".

Após regular processamento do certame, é de se destacar que a Licitante ZEPIM SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI, apresentou proposta com inconsistências, o que demonstra a inviabilidade de aceitação da proposta e habilitação da mencionada empresa no certame

Não há, portanto, fundamento para levar adiante essa licitação com empresa que, a um só tempo, desatende aos requisitos da licitação e que causará prejuízos à Administração em caso de contratação, como adiante se demonstrará.

É este o breve relato do necessário.

#### 2. TEMPESTIVIDADE

Conforme consta da Ata Complementar de Pregão Eletrônico, na data de 26 de janeiro de 2022, foi aberto o prazo para manifestação de intenção de recurso.

Assim, a data limite para registro de recurso será em 31 de janeiro de 2022, razão pela qual é plenamente tempestiva a presente peça, devendo ser conhecida e ter o mérito julgado.

#### 3. DO MÉRITO

Abaixo as razões de mérito pelas quais entende a ora RECORRENTE não haver qualquer fundamento para a decisão dessa Administração que considera a proposta de preços da empresa ZEPIM SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI classificada no presente certame.

##### 3.1. Do Papel do Pregoeiro

É louvável a conduta do administrador público que se lança na busca pelo menor preço em uma licitação na modalidade do pregão, até mesmo porque é uma das principais virtudes dessa especial modalidade licitatória.

Marçal Justen Filho, ao mencionar o papel do Pregoeiro aduz:

"É importante reconhecer que o Pregoeiro é o sujeito que produzirá o surgimento de um contrato cujo objeto será

necessário e útil para o perfeito desempenho das atividades da Administração Pública.

“Em outras palavras, uma contratação inadequada se refletirá sobre o universo da atividade administrativa e gerará efeitos nocivos para todos os terceiros que dela dependam.”

É papel do Pregoeiro assegurar a obtenção da proposta mais vantajosa dentro do que foi exigido no edital. Deve haver a congruência da legalidade e da economicidade.

No caso em tela estão sendo ladeados ambos os princípios.

### 3.2. Da não utilização das planilhas disponibilizadas no instrumento convocatório

Imprescindível que, desde já, venha a ser acentuada a importância do princípio da isonomia, segundo o qual há de ser reservado o mesmo tratamento aos iguais (empresas que descumprem as regras do certame) e tratamento diferenciado aos desiguais (desclassificação de TODAS aquelas que descumprem o edital e classificação apenas daquelas que o atendem).

O presente recurso é interposto em decorrência de haver esse i. Pregoeiro classificado em primeiro lugar no certame a licitante, ora RECORRIDA, adotando assim postura irregular e contraditória, com o devido respeito.

No Edital em comento, precisamente no item 10.1 consta p seguinte:

10.1. A empresa deverá apresentar, juntamente com a proposta comercial, as Planilhas de Formação de Preços, à semelhança dos Anexos II-B, III e IV), lembrando que as referidas planilhas são exemplificativas, devendo o licitante apresentar os percentuais que representam a situação conferida à empresa.

Verifica-se, portanto, que as licitantes deveriam apresentar proposta de preços conforme descrito no item 10.1, seguindo o modelo que consta no Termo de Referência.

Assim definiu o edital como regramento mandatário, e que TODAS as licitantes deveriam cumprir, sob pena de ferir o princípio basilar da ISONOMIA.

Inclusive é mais importante, este questionamento foi feito antes da abertura do certame e foi corroborado pelo pregoeiro:

Nesse diapasão, esse i. Pregoeiro, ao ser questionado quanto ao modelo de planilha a ser seguido, esclareceu o seguinte:

“Esclarecimento 18/07/2021 01:54:27

1. A planilha ANEXO III DO EDITAL - PLANILHA DE FORMAÇÃO DE PREÇOS, está divergente do modelo de planilha apresentado no Anexo I do Termo de Referência (Planilha de custos e formação de preços estimados). PERGUNTAMOS: Qual modelo deverá ser utilizado na composição dos custos pela licitante vencedora e apresentado pela mesma quando convocada?

Resposta 18/07/2021 01:54:27

O pedido foi apresentado tempestivamente. As respostas são as seguintes, respectivamente: 1. Quanto às planilhas, ambos os exemplos são válidos para que a licitante molde sua proposta conforme as peculiaridades de sua realidade sindical. Atenciosamente, Brasília, 16 de julho de 2021. Daniel Luchine Ishihara Pregoeiro”

“Resposta 21/07/2021 02:21:01

16. Resposta ao item 16: Quanto às planilhas, ambos os exemplos são válidos para que a licitante molde sua proposta conforme as peculiaridades de sua realidade sindical. O modelo utilizado para apresentação das propostas deverá ser, preferencialmente, aquele apresentado na forma prevista Anexo VII-C, da Instrução Normativa 5/2017”

Veja que esse i. Pregoeiro foi bem assertivo ao responder que os licitantes, o modelo a ser utilizado para a apresentação de proposta seria na forma prevista do ANEXO VII-C, da Instrução Normativa 5/2017, o que não foi atendido pela ora RECORRIDA.

Ocorre que essa determinação dada pelo i. Pregoeiro não foi observada e nem obedecida pela licitante, ora RECORRIDA, declara indevidamente como vencedora do certame em debate.

Não se olvide destacar que todas as respostas dos esclarecimentos e ou impugnações são consideradas como se “edital fossem”, e vinculam os atos a serem praticados pela administração.

De há muito que os esclarecimentos prestados pela Administração possuem caráter vinculante. Tal situação já foi, inclusive, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, assim:

A resposta de consulta a respeito da cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicitada tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital. Hipótese em que, havendo dissídio coletivo pendente de julgamento, a resposta à consulta deu conta a todos os licitantes de que os reajustes salariais dele decorrentes seriam repassados para o preço-base.” (REsp nº 198.665/RJ, rel. Min. Ari Pargendler, j. em 23/03/1999, DJ DE 03/05/1999).

\*\*\*\*\*

9. Considerando a inexistência de previsão específica na Lei 8.666/93 e no Edital 2/2007 quanto à forma de

utilização de atestados relativos a obras desenvolvidas em consórcios anteriores, tem-se que devem ser observados os esclarecimentos prestados pela Comissão de Licitação, conforme determinação constante do instrumento convocatório (item 17.2).

10. Quanto ao caráter vinculante dos esclarecimentos prestados, ressalta o doutrinador Marçal Justen Filho que "é prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração". Acrescenta, ainda, que "a força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá vinculação" ("Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos". 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, pp. 402/403).

11. Sobre o assunto, já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que "a resposta de consulta a respeito de cláusula de edital de concorrência pública é vinculante; desde que a regra assim explicitada tenha sido comunicada a todos os interessados, ela adere ao edital" (REsp 198.665/RJ, 2ª Turma, Rel.Min. Ari Pargendler, DJ de 3.5.1999).

(...)

13. Verifica-se, portanto, ser ilegal o ato impugnado no presente mandado de segurança - que inabilitou o consórcio formado pelas impetrantes -, visto que não observou os esclarecimentos exaustivamente prestados pela Comissão de Licitação, que vincularam tanto os licitantes como a própria Administração. É inviável que as regras para demonstração de qualificação técnica sejam alteradas no momento da apreciação do recurso administrativo interposto. Conforme já destacado, não há previsão específica no Edital 2/2007 sobre a utilização de atestados decorrentes de obras realizadas em consórcio, de modo que devem ser obedecidos os critérios indicados nas informações prestadas pela Comissão de Licitação, que, repita-se, consignaram que os atestados relativos a obras desenvolvidas anteriormente em consórcio

serão considerados em sua totalidade para cada uma das empresas consorciadas, independentemente do percentual de sua participação no consórcio, desde que não haja discriminação expressa da responsabilidade de cada uma pela execução de partes distintas da obra.

14. Ressalte-se que não se está afirmando que essa seria a melhor forma de verificar a qualificação técnica dos licitantes, nem caberia tal providência ao Poder Judiciário. O que está sendo examinado é, tão-somente, a conformação entre o ato emanado do Sr. Ministro de Estado da Integração Nacional e os esclarecimentos prestados pela autoridade competente que devem ser observados pelas partes envolvidas.

15. Caso a Administração, posteriormente, concluísse pela inadequação do critério adotado para a demonstração da qualificação técnica dos participantes do certame, não haveria óbice a que procedesse à alteração das condições estabelecidas, desde que desse publicidade a tal ato, abrindo novo prazo para possibilitar aos licitantes a adaptação das propostas a serem apresentadas. O que não é possível é ignorar as regras por ela mesma impostas e que orientaram os licitantes na elaboração de suas propostas." (MS 13.005/DF, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/10/2007, DJe 17/11/2008)

O Tribunal de Contas da União trata da mesma forma o assunto:

Esclarecimentos prestados administrativamente para responder a questionamento de licitante possuem natureza vinculante para todos os participantes do certame, não se podendo admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório.

Acórdão 299/2015-Plenário | Relator: VITAL DO RÊGO

Jamais a proposta deveria ter sido aceita por essa Administração. POIS TODAS AS DEMAIS LICITANTES SEGUIRAM O RIGOR DO EDITAL. Está havendo tratamento anti-isonômico e pessoal, ferindo o princípio da isonomia/igualdade, bem como o da impessoalidade.

Olvidou-se, assim, do que dispõe o próprio edital da licitação, que aduz o seguinte:

"11.2. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contenham vícios insanáveis, ilegalidades, ou não apresentem as especificações exigidas no Termo de Referência."

Dessa forma, a RECORRIDA mesmo não atendendo ao que preconizou o edital, permaneceu no certame, sendo privilegiada.

E tal comportamento viola o princípio da impessoalidade, da isonomia e do julgamento objetivo que devem permear as ações administrativas.

Logo, esse i. Pregoeiro, no presente caso, não detinha a faculdade de aceitar ou não os documentos não formalmente válidos, mas sim o dever, a obrigação, de declará-los irregulares, inválidos aos propósitos a que se destinam.

Diante das irregularidades na planilha da empresa RECORRIDA, configura-se verdadeira afronta ao princípio da legalidade, considerando o descumprimento de Leis e do edital, devendo essa nobre Administração rever imediatamente o até agora decidido.

3.3. Da ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Por tudo o que foi exposto até aqui, houve clara e franca violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em especial aos seguintes itens editalícios:

"11.2. O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contenham vícios insanáveis, ilegalidades, ou não apresentem as especificações exigidas no Termo de Referência."

Ao deixar de desclassificar imediatamente a licitante que desatendeu aos itens editalícios referidos, a Administração violou o próprio regramento que estatuiu no Edital, o que não pode prevalecer.

Mas ainda há tempo de corrigir o equívoco.

#### 3.4. Da ofensa ao princípio da impessoalidade

Ao proceder da forma como procedeu, aceitando a proposta da ora RECORRIDA a qual estava em desconformidade com as exigências editalícias, a Administração chama para si a atenção de estar privilegiando determinada licitante em detrimento de todas as demais.

Adotar postura de forma a privilegiar a licitante ora RECORRIDA em face de todas as demais ofende o princípio da impessoalidade.

#### 3.5. Da proibição de comportamento contraditório (venire contra factum proprium)

A Administração também se contradisse na presente licitação, sendo que a violação a tal princípio é amplamente rechaçada pelo Poder Judiciário, assim:

"1. É fato incontroverso nos autos que a recorrida encontra-se registrada no Ministério da Agricultura como "produtora de sementes." É o próprio art. 30 do Decreto n. 81.877/78 que conceitua produtor de semente como "toda pessoa física ou jurídica devidamente credenciada pela entidade fiscalizadora, de acordo com as normas em vigor". Tendo a recorrida obtido o registro competente, não cabia à União indagar ou desclassificar essa situação jurídica sem o procedimento adequado, a fim de excetuá-la da alíquota reduzida descrita no art. 278 do RIR (Decreto n. 85.450/80).

"2. Ademais, ao assim pretender fazer, está a União inserida em patente comportamento contraditório, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio, pois a ninguém é dado venire contra factum proprium, tudo em razão da caracterização do abuso de direito. Assim, diante da especificidade do caso, sem razão a recorrente em seu especial, pois é o registro no órgão de fiscalização competente, diante do reconhecimento da própria União do cumprimento dos requisitos legais, que faz com que a pessoa jurídica ora recorrida seja qualificada como produtora de sementes.

"3. Agravo regimental improvido." (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 396489/PR, Segunda Turma, Relator: Ministro Humberto Martins. Diário eletrônico de Justiça (do) Superior Tribunal de Justiça. 26 mar. 2008.)

\*\*\*\*\*

"I. Tendo em vista que o abandono de cargo (assim como ocorre com a inassiduidade habitual, nos termos do art. 139 da Lei n.º 8.112/1990) se revela como um grau (e, mais precisamente, o grau máximo) de faltas ao serviço, a elisão de tal situação jurídica, por parte da própria Ré, ao realizar arquivamento de PAD – processo administrativo disciplinar para se apurar tudo isso – convencendo-se dos argumentos desenvolvidos pela AUTORA sobre a forma de justificação de motivo de faltas ao serviço adotada por ela, e, por conseguinte, declarou a inexistência de responsabilidade administrativa da AUTORA pela suposta prática

da indigitada conduta —, deixa de justificar a realização de descontos na remuneração da AUTORA a título de reposição ao erário de vencimentos percebidos nos respectivos dias, com fundamento no art. 44, caput, II, dessa Lei, já que simplesmente não se reconhece a existência de uma causa que produza este efeito jurídico genérico.

"II. Mesmo que assim não fosse, em aplicação do princípio da vedação da assunção de comportamentos contraditórios entre si (expresso através da máxima nemo potest venire contra factum proprium), não é tolerável, por parte da Ré, ou seja, da mesma entidade pública, na mesma conjuntura, diante de uma mesma conduta praticada pela AUTORA, reconhecer a licitude da forma de justificação de motivo de faltas ao serviço adotada por ela e, pari passu, realizar desconto em sua remuneração a título de reposição ao erário de vencimentos percebidos nos respectivos dias." (Apelação Cível 420402, Sétima Turma Especializada, Relator Desembargador Federal Sergio Schwaitzer, Fonte: DJU - Data: 09/12/2008, p. 238.)

\*\*\*\*\*

"Nos autos do Processo de Contas nº 1291-02.00/10-0, foi imputado débito ao Chefe do Poder Executivo do Município de Segredo, referente à contratação indevida de serviços advocatícios da parte ré para a recuperação de créditos previdenciários que já haviam sido objeto de ação judicial anterior, proposta por outros procuradores. Entretanto, o fato de o agente político ter contratado escritórios de advocacia para execução de serviços semelhantes, implicando gasto indevido, não demonstra, de per si, que a parte ré tenha causado dano ao erário. Ao contrário, foi comprovado o adimplemento contratual, o que obsta seja imputada à parte apelada a responsabilidade pela glosa. Situação que denota conduta contraditória do Município de Segredo - venire contra factum proprium. A improcedência do pedido, portanto, era medida que se impunha. APELO DESPROVIDO. UNÂNIME." (Apelação e Reexame Necessário Nº 70067057430, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de

Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 09/06/2016.)

Além da vedação ao comportamento contraditório, que determina a revisão do ato pela Administração, não poderia ela ter aceito planilha de apresentação de propostas em contraditório ao que determinava em Edital.

A Administração não pode adotar comportamento contraditório.

O Edital do Certame, numa parte, dispõe que:

"11.2 O Pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando desde logo aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos neste Edital, contenham vícios insanáveis, ilegalidades, ou não apresentem as especificações exigidas no Termo de Referência."

Em casos que tais, a Administração deve seguir o previsto na legislação em vigor, que determina a DESCLASSIFICAÇÃO de propostas de preços como a da RECORRIDA.

### 3.6 Do dever da melhor administração e da escolha da melhor decisão

A Administração deve pautar sempre as decisões que toma orientada pelo dever de boa administração. Aliás, até mais que isso.

Sérgio Ferraz, a respeito do tema, afirma que:

"A Administração Pública tem, dentre as suas várias linhas principiológicas ou balizadoras, o dever de bem administrar, que não se satisfaz com a simples boa administração: é o dever da melhor administração. Em face de quatro ou cinco hipóteses boas, há uma que é a melhor sempre e essa é a única que pode ser adotada, seja pelo administrador, seja pelo juiz. E se essa é a única que pode ser adotada, o juiz tem mais que o poder, tem o dever de desfazer a decisão, quando a única não tiver sido escolhida, ainda que tenha sido escolhida uma boa, ainda que ele não possa ditar, em razão das limitações da função jurisdicional que exerce, qual a melhor para que seja seguida. Mas tem o poder constitucional de desfazer aquela que não é a melhor." (RDA 165).

Essa honrosa instituição pública não está praticando atos que indiquem a busca pela melhor administração.

Mas ainda há tempo de sanear tais vícios, conforme pedidos adiante aduzidos, evitando-se, inclusive, Representação junto ao Tribunal de Contas da União.

## 4. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer a Vossa Senhoria se digne a, analisando cada um dos pontos indicados no presente recurso administrativo:

a) DESCLASSIFICAR a proposta de preços da empresa ZEPIM SEGURANÇA E VIGILÂNCIA EIRELI, inscrita no CNPJ nº 02.282.727/0001-34, por descumprimento das regras editalícias e da legislação em vigor regente do certame;

b) CONVOCAR a empresa seguinte na lista de classificação da licitação ora recorrida, de modo que se possa contratar a empresa que oferecer a proposta mais vantajosa para a Administração;

OU, se ainda assim não entender

c) FAZER SUBIR o presente recurso à autoridade superior, para os mesmos fins.

Termos em que, pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 31 de janeiro de 2022.

CONFEDERAL VIGILÂNCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA.  
Ricardo Lopes Augusto  
Sócio Administrador