

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 2374/2025

Excelentíssimo Senhor Desembargador do Trabalho-Presidente,

Em virtude da interposição de recurso administrativo pela empresa GOLD SERVICE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA contra a decisão do pregoeiro que declarou vencedora a empresa PÁTRIA SEGURANÇA LTDA nos grupos nº 1, 2 e 3 do presente processo licitatório, realizado no portal no Sistema [Compras.gov.br](https://compras.gov.br) com o nº 923742025, informa-se o que segue.

1. SÍNTESE DA SESSÃO PÚBLICA

O presente processo licitatório trata da contratação de serviço especializado de vigilância armada para os Fóruns Trabalhista de São José, CMLOG, Prédio sede e Fóruns de Florianópolis, Criciúma, Joinville, Rio do Sul, Itajaí, Blumenau, Lages e Chapecó.

A sessão pública do Pregão Eletrônico teve início no dia 6 de junho de 2025, às 13h30min, nos termos do Edital do certame¹, devidamente autorizado e publicado conforme preceitua a legislação vigente. Ao término da etapa de lances, ofertou o menor preço para os grupos nº 1, 2 e 3 a empresa PÁTRIA SEGURANÇA LTDA, razão pela qual foi convocada para enviar a documentação de habilitação e a proposta comercial, cujos documentos foram devidamente juntados ao processo (documentos 186 e 187).

Na sequência, o processo foi encaminhado à Secretaria de Segurança Institucional – SSI, área demandante desta contratação, para conhecimento, análise e manifestação acerca da aceitação da proposta, dos preços e da habilitação técnica (documento 188). A SSI, então, após diligência própria junto à arrematante (documentos 191 e 192) manifestou-se pela regularidade da vencedora e pela aceitação de sua proposta, inclusive quanto aos preços, e do atendimento aos requisitos de qualificação técnica (documento 193). Em seguida, o processo foi encaminhado à Secretaria de Orçamento e Finanças – SEOF para análise dos requisitos de qualificação econômico-financeira, manifestando-se pelo atendimento por parte da empresa arrematante (documento 194).

Ao dar prosseguimento ao certame conforme as disposições do Edital, o pregoeiro realizou o procedimento de declaração de vencedor no Sistema Compras às 14h50min do dia 18 de junho de 2025. Nessa ocasião, às 14h54min (dentro do prazo de 30 minutos previsto no subitem 11.1 do Edital), conforme consta do Termo de Julgamento do Compras.gov.br (documento 195), a licitante GOLD SERVICE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA manifestou tempestiva intenção de recorrer contra o aceite da proposta da empresa PÁTRIA SEGURANÇA LTDA para os grupos (lotes) nº 1, 2 e 3. Após essa manifestação, as razões do recurso foram enviadas às 14h27min do dia 20 de junho, dentro do prazo legal, e foram devidamente juntadas ao processo (documento 196).

A recorrida, por sua vez, apresentou suas contrarrazões dia 30 de junho, dentro do prazo legal, e também foram devidamente juntadas ao processo (documento 198).

¹ **Documento 182** do PROAD 2374/2025, que está disponível na página de licitações do Tribunal na Internet, no endereço <https://portal.trt12.jus.br/licitacoes?object=&process=2374%2F2025-A&status=All&type=All&year=All>, na página da licitação publicada no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, acessível ao público no endereço <https://pncp.gov.br/app/editais/00509968000148/2025/763>, e também possível de ser consultado diretamente no sistema de processo administrativo virtual do Tribunal por meio de inserção do código **2025.DCLP.BXML** no endereço eletrônico <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.



Os prazos limites e as datas de efetivação dos atos de manifestação de intenção recursal, de apresentação das razões e das contrarrazões foram registrados no sistema e juntados ao processo (documento 202).

A seguir, o processo foi encaminhado à SSI para ciência do recurso e das contrarrazões, para análise do seu teor e para prestar as informações que julgasse necessárias. A SSI, então, manifestou-se no processo pela manutenção da declaração da vencedora (documento 204).

Assim, em cumprimento ao disposto nos §§1º e 2º do artigo 165 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa-se ao exame das razões recursais e à decisão.

2. RECURSO, CONTRARRAZÕES E MANIFESTAÇÃO DA ÁREA TÉCNICA

a) Recurso GOLD SERVICE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA²

Em síntese, a recorrente alega que o valor da proposta está muito baixo por não contemplar o cumprimento de obrigações em razão de erros e vícios [1], que caso fossem efetuadas as correções o valor da proposta ultrapassaria o valor estimado ou, pelo menos, o valor global proposto inicialmente [2], e que a não apresentação dos documentos comprobatórios da existência de programa de integridade deveria implicar a inabilitação da recorrida [3].

No que diz respeito aos alegados vícios presentes na proposta de preços [1], aponta que a recorrida “negligenciou os valores referentes à incidência previdenciária sobre o montante da intrajornada” em sua planilha de custos [1.a]. Alega que a Receita Federal adota interpretação de que “o pagamento do intervalo intrajornada integra a base de cálculo para fins de incidência das contribuições sociais previdenciárias”. Acrescenta que, em sede de esclarecimento, foi informado pela Administração que “todas as licitantes deveriam cotar a respectiva repercussão previdenciária sobre a rubrica de intervalo intrajornada”, e que os esclarecimentos prestados possuem caráter vinculante.

No que tange a inconsistências em rubricas específicas [1.b], aponta que a recorrida “zerou indevidamente o custo referente ao vale-transporte em todos os postos” [1.b.1] e que a justificativa apresentada “não é suficiente para excluir uma rubrica essencial para a composição de todos os custos trabalhistas”.

Já em relação ao custo de reposição do profissional ausente [1.b.2], alega que o valor apresentado para ausências legais “é extremamente baixo, não refletindo os custos reais que serão efetivamente suportados durante a execução do contrato”, calculado por meio de “porcentagens aleatórias” que supostamente conferiram “indevida vantagem em sua proposta em relação as outras licitantes”. Aponta quais seriam os percentuais que, no seu entender, devem ser utilizados nas rubricas de auxílio-doença, acidente de trabalho e substituto da cobertura de férias, com base no Acórdão TCU nº 1753/2008 - Plenário, que a “adoção de percentuais inferiores a esses parâmetros - sem justificativa técnica adequada - pode comprometer a exequibilidade da proposta” e também “risco de inadimplemento das obrigações trabalhistas”. Especificamente em relação ao substituto na cobertura de férias, questiona que a recorrida “zerou indevidamente esse custo, alegando, de forma equivocada, que tal valor estaria contemplado no submódulo 2.1”, pois este módulo seria do custo do funcionário fixo do posto, e não do substituto, que atuará durante o período de férias.

² Documento 196 do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código 2025.VZWS.KBLD no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.



Outro ponto destacado refere-se ao intervalo intrajornada **[1.b.3]**, em que na jornada diária de 6 horas indicada é assegurado ao trabalhador um intervalo de 15 minutos para descanso, mas que deverá ser indenizado se não for usufruído. Alega, então, que a recorrida “negligenciou por completo a previsão do custo”, uma vez que o valor na planilha foi zerado.

Relativamente aos insumos **[1.b.4]**, afirma que a recorrida não apresentou “memória de cálculo que fundamenta o valor indicado na planilha”, e que o valor informado para os uniformes “aparenta ser manifestamente inexecuível” e “presumivelmente subestimado”.

Posteriormente, ao abordar a inexecuibilidade de forma geral, sugere que “após a retificação dos valores trazidos neste recurso o montante final ultrapassaria significativamente o valor estimado, tornando a proposta inexecuível” e que “mesmo zerando as únicas rubricas que poderiam sofrer alterações, o preço final ainda restaria acima de sua proposta”. Com isso, infere que após retificação da planilha a recorrida “não conseguirá ofertar uma proposta exequível, devendo assim, ser desclassificada” **[2]**.

Como último aspecto, traz em seu recurso a alegação de que a recorrida declarou “cumprir com a exigência de programa de integridade”, mas que “deixou de apresentar qualquer documentação comprobatória que evidenciasse a efetiva existência e implementação de tal programa” **[3]**. Entende que a existência de programa de integridade, em licitações, “também pode ser considerado como critério de desempate ou fator de habilitação complementar”. Entende ainda que, diante dos esclarecimentos prestados pela Administração, as licitantes deveriam comprovar a existência desse programa sob pena de inabilitação, **“ainda que essa declaração não integre formalmente o rol de documentos exigidos para habilitação, e que tal condição não foi usada para critério de desempate”**. Argumenta que é compulsória a apresentação da comprovação “por força do disposto no Decreto nº 12.304/2024” para verificação da veracidade da declaração.

Requer, em consequência, a desclassificação da proposta da empresa PÁTRIA SEGURANÇA LTDA por inexecuibilidade e também sua inabilitação pela não comprovação da efetiva existência do programa de integridade.

b) Contrarrazões PÁTRIA SEGURANÇA LTDA³

Em síntese, a recorrida sustenta que **[1]** “foi vencedora nos 03 Lotes do certame”, que “irá atender o TRT 12 em todas as regiões do Estado de Santa Catarina” e que, por isso, a proposta deve ser analisada como um todo. Aponta que preencheu suas planilhas de custos “de acordo com o modelo fornecido pelo TRT12, realizando as alterações de percentuais e valores de acordo com sua realidade”, e que todos os valores lançados “estão de acordo com a CCT e legislação vigente”.

Alega, ainda, que os lotes 2 e 3 “já são atendidos hoje pela Recorrida PÁTRIA”, que por isso os custos de implantação para eles já são custeados pelo contrato vigente, e que a operacionalização diária dos postos já está alinhada, indicando haver margem para realizar a execução dos trabalhos diante do somatório dos valores relativos a custos indiretos e lucro, extraídos das planilhas, destacando: intervalo intrajornada “pago em caráter indenizatório (de acordo com CCT), e de acordo com planilha modelo fornecida pelo TRT”; valores de uniformes e equipamentos “apresentados de acordo com a realidade da empresa” considerando que já é detentora da execução dos lotes 2 e 3; percentuais de profissional ausente também “de acordo

³ **Documento 198** do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código **2025.LKDN.YGMQ** no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.



com a realidade da empresa”; e vale transporte novamente “de acordo com a realidade da empresa” e com “declaração em anexo a proposta”.

Entrando no detalhamento dos vícios alegados pela recorrente, em relação ao intervalo intrajornada **[1.a]** a recorrida inicia apontando que “a própria planilha base fornecida pelo TRT, não consta a intrajornada sendo tributada, seguindo fielmente o estipulado em CCT”. Acrescenta que a CCT “tem força de lei” e que, por isso, se sobrepõe ao entendimento da Receita Federal quanto à incidência previdenciária sobre o intervalo intrajornada indenizado, apontando resposta dada pela Administração em sede de esclarecimento. Assim, entende que sua proposta “cumpru fielmente ao determinado pela Convenção Coletiva, legislação e pelo Edital, devendo ser mantida a sua classificação, tornando desnecessário diligências”. No entanto, quanto a este ponto, mesmo entendendo que “NÃO se deve tributar tal verba”, apresentou planilhas de custos alternativas, contemplando a incidência previdenciária sobre o intervalo intrajornada indenizado, apenas para fins de comprovação da exequibilidade da proposta mesmo neste cenário, evidenciando que ainda assim permanece “margens e ‘gordura’ de R\$ 10.804,41 mensais, para realizar a execução dos trabalhos”, com a memória de cálculo e as respectivas planilhas anexas.

Seguindo para as questões das supostas inconsistências em rubricas específicas **[1.b]**, quanto ao vale-transporte **[1.b.1]** a recorrida indica que junto à proposta “apresentou declaração em relação ao VT” na qual informa ter zerado as previsões de vale transporte sob a justificativa de buscar “contratar pessoas que residam o mais próximo ao posto de trabalho” e que com isso “não ocorre a necessidade de pagamento de vale transporte”. Indica que a orientação da Administração, em sede de esclarecimento, foi no sentido de que as planilhas deveriam ser preenchidas “de acordo com a realidade de cada empresa, e que na sua realidade, especialmente em relação aos lotes 2 e 3, para os quais já presta os serviços, na prática seus colaboradores não utilizam vale-transporte”. Reconhece, porém, que “caso algum colaborador necessite o benefício de VT, a Recorrida irá fornecer sem majoração dos preços da proposta apresentada”, conforme já explicitado na declaração.

O mesmo argumento de que os valores e percentuais deveriam ser cotados “de acordo com a realidade de cada empresa” foi trazido para explicar a situação do custo de reposição do profissional ausente **[1.b.2]**. Lembrou que “a planilha de preços tem caráter instrumental”, reconhecendo que “eventual erro é de ampla e exclusiva responsabilidade do licitante, que deve arcar com os custos da execução contratual”. Entende que “os custos do profissional ausente e de insumos **[1.b.4]** são destinados à operacionalização do contrato e, de gerência do particular”, de forma que se deve “considerar a sua estrutura operacional já existente ao apresentar o preço”. Afirma que “os valores apresentados na planilha estão alinhados com a realidade da empresa”, que se responsabiliza pela sua composição e que “foi apresentada uma estimativa global para o Estado, dos custos de uniformes e equipamentos”, que foi dividida entre os grupos. Acrescenta que, quanto aos uniformes, “a empresa tem produção própria, o que reduz o custo significativamente”.

Já na questão do descanso intrajornada **[1.b.3]**, fez correções nas planilhas de custos, “acrescentando a intrajornada de 15 minutos diários, sem majoração dos preços apresentados” e com indicação da memória de cálculo, apresentando proposta comercial completa ajustada⁴. Observou, por sua iniciativa, que na planilha do item 11 havia preenchido de

⁴ Documento 201 do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código 2025.RHPZ.YRBC no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.



maneira incorreta a Cofins, realizando a correção também sem majoração do preço proposto. Apresentou informação específica destacando essas alterações feitas nas planilhas de custos⁵.

Após os ajustes que a recorrente julgou serem necessários em suas planilhas [2], reafirmou o entendimento que na questão da inexecuibilidade deve-se considerar a visão global do contrato, já que foi vencedora dos três lotes, e que para essa execução possui “uma gordura mensal entre Lucro e Custos operacionais de R\$ 12.567,40 para custear todo e qualquer imprevisto na operação”, levando-se em consideração “a estrutura já existente hoje da empresa, onde desta maneira é possível baratear os custos”.

Destaca que isoladamente no lote 3 a diferença mensal de valor entre sua proposta e o lance da recorrente foi de apenas R\$ 3,00 a menos. Infere, com isso, que ou a proposta da recorrente também estaria inexecuível, considerando “todos seus custos de implantação, uniformes e equipamentos”, ou que as alegações de inexecuibilidade restariam comprovadamente infundadas, principalmente em relação aos supostos vícios na proposta. A essa análise, acrescenta que sua proposta é mais vantajosa do ponto de vista econômico, evidenciando a diferença mensal entre ela e a proposta da recorrente considerando o total dos três grupos.

Ao final, sobre a declaração de atendimento a programa de integridade [3], alega que foi respondido pela Administração, em sede de esclarecimento, que a apresentação da comprovação seria necessária apenas em caso de empate real, situação que não ocorreu na disputa de nenhum dos grupos. Acrescenta que a implantação de programa de integridade somente é obrigatória em contratações de grande vulto, cujo valor estimado supera duzentos milhões de reais, e que não é o caso da licitação em questão, de valor estimado em torno dos três milhões de reais. Destaca, ainda, que o Edital prevê em seu subitem 4.2.4 do Edital a possibilidade de realização de diligências para sanar erros ou falhas, e que “o excesso de formalismo pode prejudicar a proposta mais vantajosa”.

Conclui, com o argumento da consideração do princípio da isonomia, que “apresentou sua proposta comercial, e planilhas de custo totalmente de acordo com o solicitado em Edital, comprovando sua exequibilidade”.

Requer, assim, que o recurso seja julgado improcedente e que seja mantida sua condição de habilitada e vencedora do certame.

c) Manifestação da Secretaria de Segurança Institucional - SSI⁶

A equipe da SSI, com o auxílio da Secretaria de Orçamento e Finanças - SEOF, entendeu, de forma geral, que a proposta da recorrida é exequível.

No que diz respeito aos vícios alegados pela recorrente [1], após diligência junto à SEOF para algumas questões técnicas da planilha, a SSI entendeu que, de forma geral, não há falhas na composição de custos da recorrida, salvo equívoco em apenas um dos pontos questionados, mas que foi sanado sem majoração do valor global.

Na avaliação específica de cada vício alegado pela recorrente, quanto ao argumento relativo a eventual negligência dos valores referentes à incidência previdenciária sobre o montante da intrajornada [1.a], reafirmou, conforme já havia sido esclarecido previamente, que

⁵ Documento 200 do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código 2025.VMJC.JPLX no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.

⁶ Documento 204 do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código 2025.QXZQ.MYNQ no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.



“os arts. 71, §4º, 611-A, III da CLT e as CCTs utilizadas configuram caráter indenizatório à intrajornada indenizada, não cabendo a incidência previdenciária”.

No que tange aos valores zerados de vale-transporte **[1.b.1]**, ressaltou que “as planilhas de custos das licitantes devem refletir a sua real composição de custos”. Diante da afirmação da recorrida de que está ciente da necessidade de arcar com os custos em caso de alteração da situação sem alteração dos valores propostos e de que não caberá pedido de repactuação ou reequilíbrio econômico-financeiro nessa situação, entende que “é possível *zerar* os custos com vale-transporte se a empresa afirma que essa é sua realidade e que não incide nesses custos”.

Nas alegadas inconsistências nas rubricas de custo de reposição do profissional ausente **[1.b.2]**, afirmou que os custos “são estimativas e que cada licitante possui a prerrogativa de ajustá-los conforme sua realidade”. Especificamente quanto à cobertura de férias, afirmou que “a empresa já prevê esse custo integralmente no submódulo 2.1”.

Já no que diz respeito à ausência do descanso intrajornada para os postos de 6 horas diárias **[1.b.3]**, entendeu estarem “corretos os cálculos apresentados” pela recorrida após a retificação dos custos junto às contrarrazões, sem que tenha sido alterado o valor global.

Reafirmou, quanto aos insumos **[1.b.4]**, o entendimento que “a empresa tem liberdade para apresentar a composição de custos nesses itens de acordo com a sua realidade”, e que “a empresa está vinculada ao seu valor global proposto e, eventuais sub dimensionamentos nesses custos devem ser cobertos pelas demais rubricas”.

Ao final da revisão da composição dos custos, após os ajustes por parte da recorrida **[2]**, verificou que, “quanto a certas inconsistências da planilha apontadas pela recorrente”, a empresa efetuou as “correções que entendeu necessárias, sem alterar o preço global da proposta”.

Quanto à análise da exequibilidade de maneira geral, a área reafirmou o teor da avaliação feita por ocasião do julgamento da proposta. Entendeu que a proposta da recorrida “pode ser considerada exequível e vantajosa ao Tribunal” e que “está adequada à realidade do mercado, ainda que tenha apresentado uma redução global equivalente 19,90% relativamente ao preço estimado da contratação”. Indicou que “variação semelhante ocorreu em certame anteriormente promovido neste Tribunal”, quando houve redução percentual de 11,98% em relação ao preço estimado.

Acrescentou que, relativamente aos postos comuns com os contratos vigentes do Tribunal, “a diferença percentual entre o valor atualmente contratado e a proposta vencedora não ultrapassa o percentual de 3,52%”, concluindo que a proposta é considerada exequível, estaria “adequada à realidade do mercado” e que “os argumentos da empresa são factíveis”.

Por fim, em relação ao pedido de inabilitação por ausência de documentação comprobatória de implementação de programa de integridade **[3]**, a área aponta que, em sede de esclarecimento, manifestou-se no sentido de que a comprovação se devia apenas para casos de empate entre propostas, e que este seria o quarto critério a ser analisado, e registra que não houve situação de empate entre propostas.

Manifesta-se, assim, pelo indeferimento do recurso.



3. INFORMAÇÃO DO PREGOEIRO

A controvérsia, em sua maior parte, gira em torno das composições das planilhas de custos e formação de preços dos postos e da exequibilidade da proposta.

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que na presente contratação o formato de pagamento adotado é o de valor fixo mensal, com utilização de conta-depósito vinculada - bloqueada para movimentação (e não o formato de pagamento pelo fato gerador). Isso significa dizer, em linhas gerais, que vários custos da contratação serão provisionados em conta específica para garantia de seu pagamento. Vale sublinhar que a planilha de custos e formação de preços, nesse caso, **é apenas uma ferramenta para auxílio na estimativa dos custos** que envolvem o fornecimento de mão de obra e **para realização de provisões** diante de incertezas na disponibilidade de colaboradores. Ela tem a característica de instrumentalizar uma avaliação mais assertiva da capacidade, de um modo geral, que o preço proposto tem de cobrir os custos diretos e indiretos relativos à prestação do serviço mesmo em face dos diversos acontecimentos ao longo da execução do contrato, sejam eles certos ou incertos. E a finalidade dessa avaliação, com a utilização da planilha, é bem clara: **minimizar riscos de inadimplemento de obrigações** trabalhistas, fiscais, operacionais, gerenciais e contratuais da prestação dos serviços.

Nesta contratação, diferentemente do que ocorre quando a forma de pagamento é pelo fato gerador, em regra a efetivação de um custo (ou de vários), mesmo que não planejado, não gera efeitos diretos no valor a ser recebido pela contratada (salvo, é claro, situações legalmente previstas como causas para repactuação, reajuste ou reequilíbrio do contrato). Ou seja, o valor não é variável, mas deverá comportar as eventuais variações nos custos ao longo do tempo. E, além dessa margem que o valor cobrado precisa ter para suportar esse ônus, há ainda o valor retido na conta vinculada para cobrir algumas obrigações em caso de inadimplência da contratada.

A Administração exige, no Edital, o detalhamento dos custos por parte das licitantes para resguardar o interesse público, de forma a minimizar os riscos de descontinuidade na prestação, mas também para resguardar o próprio particular, de maneira que não assuma, sem a correta avaliação, compromissos para os quais ele não tem capacidade de cumprir e que podem gerar, eventualmente, sanções civis e administrativas ou até mesmo a suspensão de suas operações por insuficiência financeira e inadequação operacional.

Assim, de forma geral, entende-se que nesta contratação a planilha de custos e formação de preços consiste em **ferramenta auxiliar** para a aferição da exequibilidade da proposta, e que eventuais inconsistências internas **[1]** não geram, por si só, desclassificação. Em outras palavras, a observância de **valores individualmente equivocados deve ensejar**, num primeiro momento, a execução de **diligências para ajuste**, sem que haja majoração do valor global.

Feita essa colocação, cabe destacar que a área demandante e técnica, com o auxílio da área orçamentária e financeira do Tribunal, **em dois momentos distintos entendeu serem adequados e suficientes os valores previstos nas planilhas** apresentadas pela recorrida, tanto no julgamento da proposta quanto na manifestação após a interposição do recurso.

Infere-se que as áreas concluem, em sua manifestação, que **não houve irregularidades nas estimativas da recorrida que demandassem correções** além daquelas já promovidas por iniciativa própria dela. Em outras palavras, as análises realizadas pelas áreas, tanto no julgamento da proposta quanto na avaliação do mérito das razões recursais, não trazem elementos suficientes e conclusivos para, sob algum aspecto, considerar irregular a proposta da recorrida. As áreas entendem, também, que **eventuais incorreções deverão ser corrigidas sem a majoração do valor global**.



Na etapa de julgamento da proposta, não houve solicitação de diligência por parte da área demandante e técnica para esclarecer ou ajustar qualquer rubrica da planilha. Depois, por ocasião da análise do teor recursal, várias das rubricas questionadas pela recorrente, como custo referente a vale-transporte **[1.b.1]**, custos de reposição do profissional ausente **[1.b.2]** e valores dos insumos **[1.b.4]**, foram consideradas pela área demandante e técnica como de livre definição por parte das licitantes de acordo com suas realidades. E, se assim foram entendidas, de fato a Administração não pode e não deve interferir, pois são questões que dizem respeito ao planejamento e à gestão das empresas, como alega a recorrida.

Quanto aos valores de vale-transporte estarem zerados **[1.b.1]**, mais do que a verificação da plausibilidade da justificativa, faz-se necessária a avaliação da possibilidade de adequação e ajuste, por parte da pretensa contratada, caso o cenário se modifique, de forma a minimizar os riscos de inadimplemento das obrigações. Em relação ao primeiro aspecto, a área demandante e técnica entendeu ser suficiente e razoável a justificativa apresentada pela recorrida.

Já em relação à possibilidade de mudança da situação inicialmente planejada, dado que o vale-transporte é um benefício do empregado conferido por lei e passível de solicitação a qualquer tempo, a própria recorrida expressamente declarou ter ciência das implicações futuras de uma eventual alteração desse cenário, além de afirmar possuir margem, operacional e financeira, sem majoração do valor proposto, para arcar com o ônus decorrente. Diante dessas informações, conclui-se por possível e aceitável a forma como foi cotada a rubrica.

Situação semelhante se apresenta no que diz respeito aos insumos **[1.b.4]**, em que a recorrida alega ter custos reduzidos por já ser atualmente a prestadora dos serviços para os grupos 2 e 3, além de ter produção própria dos uniformes. Isso, sem dúvida, caracteriza uma lícita vantagem competitiva e soa razoável, como se depreende da manifestação da SSI, o que afasta aparentemente, salvo melhor entendimento, a ideia de inexequibilidade apresentada no recurso.

No que diz respeito à questão envolvendo os custos de reposição do profissional ausente **[1.b.3]**, novamente a área demandante e técnica concluiu pela regularidade da cotação feita pela recorrida nas rubricas específicas e pelo ajuste de acordo com a realidade da empresa. Especificamente no que se refere à cobertura de férias, diante da afirmação da SSI, com apoio da SEOF, de que os custos estão integralmente previstos no submódulo 2.1 da planilha, não há como considerar irregular a proposta da recorrida neste ponto. Assim, mesmo que fosse julgada necessária alguma separação do valor entre os dois submódulos questionados, 4.1 e 2.1, considerando a afirmação de que o valor total está no submódulo 2.1, o ajuste não passaria de mera compensação interna sem alteração do valor total, o que, reafirma-se, seria possível em sede de diligência e não poderia, por si só, implicar desclassificação da proposta.

A questão envolvendo a incidência previdenciária sobre a indenização do descanso intrajornada **[1.a]**, na jornada diária de 6 horas, reveste-se de caráter um pouco mais complexo. Cabe ressaltar inicialmente que não compete ao pregoeiro, mesmo em sede de recurso administrativo, decidir uma controvérsia entre a tese jurídica do caráter indenizatório da verba e a visão tributária do entendimento exarado pela Receita Federal. No que diz respeito à análise objetiva no certame, observa-se, conforme admitido pela área demandante e técnica e com o apoio da área orçamentária e financeira, que de fato a estimativa feita pelo Tribunal considerou esse custo como tendo caráter indenizatório e, portanto, sem incidência previdenciária.

Esse aspecto foi questionado e foi respondido, em sede de esclarecimento, pela área demandante e técnica, com o apoio da SEOF. Cabe destacar que o inteiro teor desse e de todos os esclarecimentos prestados está disponível para acesso público na página do Tribunal, na



área relativa à licitação⁷, e também foi juntado ao processo⁸. O local da disponibilização dos esclarecimentos foi informado na sessão pública para todos os licitantes no primeiro aviso publicado no Quadro Informativo⁹ da licitação nº 92374/2025 no sistema [Compras.gov.br](https://compras.gov.br).

De fato, conforme alegado pela recorrente, na resposta foi afirmado, em suma, que a verba “sofrerá incidência previdenciária, na forma estabelecida pela Receita Federal”. No entanto, esse trecho consiste apenas na parte inicial da resposta dada ao questionamento, e na fundamentação da alegação a recorrente omitiu (por descuido, possivelmente) o restante da resposta. Como se pode ver na resposta completa dada ao esclarecimento nº 8, após admitir a situação fática de incidência previdenciária estabelecida pela Receita Federal, foi informado que para a elaboração das planilhas formadoras do custo estimado da contratação essa verba foi considerada de caráter indenizatório e que não foi prevista a incidência previdenciária. Foi explicado, em suma, que há divergência na matéria e que ambas as situações são apresentadas como possíveis, com uma delas sendo adotada na elaboração da estimativa.

Diante disso, se por um lado pode-se entender que o esclarecimento prestado em relação a esse ponto foi aparentemente um pouco ambíguo ou inconclusivo, por outro lado destaca-se que mesmo assim não houve impugnação ao Edital no que se refere à forma como foi prevista essa rubrica na planilha de custos e formação de preços fornecida pelo Tribunal, que embasou a estimativa do valor de cada posto. E, em última análise, essa aparente ambiguidade não gerou restrição indevida. Ao contrário: apenas refletiu a realidade da matéria e buscou, em linhas gerais, permitir a adoção de ambas as formas, a depender da realidade de cada empresa.

Assim, como o Edital, por meio da planilha de custos e formação de preços que foi disponibilizada anexa e como modelo a ser seguida, não previa a incidência previdenciária sobre a rubrica, as licitantes deveriam segui-lo em razão da vinculação ao instrumento convocatório. No entanto, a licitante que tivesse entendimento diverso poderia apresentar, em sua planilha, a incidência previdenciária sobre essa indenização do descanso intrajornada, situação que também estaria amparada pelo que foi esclarecido e, portanto, de acordo com as regras do certame. Em outras palavras e salvo melhor juízo, qualquer das formas adotadas pelos participantes da licitação pode ser considerada regular e legal. Não cabe, então, a desclassificação da proposta sob o pretexto de vício de ilegalidade insanável na proposta da recorrida por ela ter optado pela não incidência previdenciária sobre o valor pago a título de indenização do descanso intrajornada, seguindo a opção adotada pela própria Administração.

Infere-se, ainda, que os principais pontos a serem analisados na questão são a correta compreensão da opção adotada pelas licitantes, a ciência dos efeitos práticos em caso de alteração da situação inicialmente prevista e a possibilidade de, nesse caso, efetuar os ajustes devidos. Dito de outra forma, o mais importante é constatar que a licitante, ao cotar o valor como verba indenizatória, está ciente de que pode acabar tendo que arcar com o ônus decorrente de eventual incidência previdenciária sobre essa verba e ter margem para realizar o recolhimento sem gerar reflexos diretos no preço global cobrado pelos serviços. E é o que aparentemente aconteceu em relação à proposta da recorrida. Apesar de manifestar convicção pela não incidência previdenciária e elaborar sua proposta comercial dessa forma, com o intuito de comprovar a exequibilidade, a recorrida apresentou planilhas de custos alternativas, com previsão de tal

⁷ Acessível no endereço eletrônico: https://portal.trt12.jus.br/licitacoes/PE-2374_2025-A/esclarecimentos.

⁸ **Documento 184** do PROAD 2374/2025, que está disponível para consulta por meio de inserção do código **2025.QNBJ.SNRF** no endereço eletrônico: <https://proad.trt12.jus.br/proad/pages/consultadocumento.xhtml>.

⁹ Informações disponibilizadas no Quadro Informativo da licitação, de acesso público por meio do endereço eletrônico: <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=08001305923742025>.



incidência, mas, mediante os ajustes julgados necessários, manteve inalterado o preço global. Assim, independente da interpretação julgada correta, a proposta mantém-se exequível, razão pela qual se entende não ser possível desclassificá-la com fundamento na inexequibilidade.

Quanto à exequibilidade da proposta após os ajustes julgados necessários [2], a área demandante e técnica apresentou comparativos com contratos vigentes e valores atualmente pagos para evidenciar que o valor global proposto está de acordo com os praticados no mercado. Foram destacadas nas contrarrazões algumas vantagens competitivas da recorrida que lhe conferem, no entendimento também da SSI, uma razoável margem para ajuste interno dos custos, sem majoração do valor global e aparentemente sem colocar em risco o adimplemento das obrigações. Além disso, restou clara a ciência da recorrida sobre sua responsabilidade de que deverá arcar integralmente com os custos e com o ônus decorrente de quaisquer alterações do cenário planejado inicialmente por ela ao elaborar sua proposta, salvo, é claro, nas hipóteses legais de necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Ou seja, em questão de valores absolutos, o preço proposto possui pouca diferença para os preços já praticados no mercado em contratos vigentes, inclusive junto ao próprio Tribunal. Já em termos relativos, no âmbito da sessão da licitação pode-se verificar que há praticamente nenhuma diferença entre a proposta vencedora e a próxima na ordem de classificação, o que indica que o preço baixo decorreu de disputa aparentemente acirrada.

	Grupo 1			Grupo 2			Grupo 3		
Class	Valor mensal	Diferença para a 1ª		Valor mensal	Diferença para a 1ª		Valor mensal	Diferença para a 1ª	
1ª	R\$ 123.182,00			R\$ 65.611,00			R\$ 35.831,00		
2ª	R\$ 123.220,22	R\$ 38,22	0,03%	R\$ 65.618,73	R\$ 7,73	0,01%	R\$ 35.834,00	R\$ 3,00	0,01%
3ª	R\$ 123.495,00	R\$ 313,00	0,25%	R\$ 68.000,02	R\$ 2.389,02	3,64%	R\$ 37.150,00	R\$ 1.319,00	3,68%
4ª	R\$ 123.542,00	R\$ 360,00	0,29%	R\$ 68.684,00	R\$ 3.073,00	4,68%	R\$ 38.267,18	R\$ 2.436,18	6,80%
5ª	R\$ 124.500,00	R\$ 1.318,00	1,07%	R\$ 69.914,06	R\$ 4.303,06	6,56%	R\$ 38.618,17	R\$ 2.787,17	7,78%
6ª	R\$ 124.671,44	R\$ 1.489,44	1,21%	R\$ 70.041,39	R\$ 4.430,39	6,75%	R\$ 38.880,79	R\$ 3.049,79	8,51%

Observa-se, também, que não há significativa diferença, tanto em valores quanto em percentual, entre as propostas da recorrida e as das outras cinco empresas melhor classificadas. E isso, claro, apenas numa avaliação quantitativa, de valores, sem considerar a realidade de cada empresa, suas estruturas para diluição de custos indiretos, regimes de tributação, vantagens competitivas, saúde financeira e estratégias comerciais relativas à inserção ou manutenção em mercados, entre inúmeras outras questões relevantes mas de difícil ponderação prática em uma análise mais qualitativa das diferenças entre os valores propostos.

Verifica-se, entretanto, que de fato os dois grupos em que há maior diferença entre a proposta de menor valor e as demais propostas são exatamente os que compreendem os locais para os quais a recorrida já possui contrato vigente e alega ter seus custos de implantação reduzidos, o que faz sentido na análise da área demandante e técnica.

Disso tudo, em relação ao conjunto complexo da análise da exequibilidade da proposta, é possível concluir, com razoável segurança, que a proposta da recorrida aparenta ser exequível, atender a legislação vigente, ter cumprido os requisitos fixados no Edital, estar de acordo com os preços praticados no mercado e possuir margem aparentemente adequada e suficiente para eventuais ajustes, além da ciência expressa da recorrida em relação a suas responsabilidades no que diz respeito à cobertura integral dos custos por meio do preço global cobrado. Essa conclusão, consequentemente, leva ao entendimento de que sua proposta foi a mais



vantajosa obtida na sessão da licitação. E ainda que esse entendimento não possa se revestir de um grau absoluto de certeza, convém apontar que muito menos certeza ainda se extrai dos argumentos pela inexequibilidade, e que ele, por óbvio, não poderia prevalecer diante das informações disponíveis.

Quanto ao último aspecto questionado, relativo à declaração de existência de programa de integridade e à ausência de apresentação, por parte da recorrida, de documentação comprobatória de sua efetiva existência [3], cabe esclarecer que para fins desta licitação o desenvolvimento de tal programa serve tão somente como critério de desempate entre propostas. Em outras palavras, no âmbito da disputa deste pregão, não há qualquer outra aplicabilidade do critério ou qualquer outro benefício decorrente do desenvolvimento do programa de integridade.

Como a própria recorrente acertadamente apontou, **foi esclarecido previamente à abertura do certame** que essa comprovação **seria solicitada somente em caso de empate entre propostas e após a aplicação sem sucesso dos outros três critérios preferenciais de desempate**. Outro ponto que merece destaque foi também indicado pela própria recorrente ao admitir que o atendimento ao programa de integridade **não integra formalmente o rol de documentos exigidos para a habilitação** e que **tal condição não foi usada para critério de desempate**.

É notório que à Administração é vedada a exigência de critérios de habilitação que extrapolem o rol de exigências previsto no Capítulo VI da Lei nº 14.133/2021. Ou seja, a efetiva implementação de programa de integridade não poderia, salvo melhor juízo, ser objeto de avaliação na fase de habilitação, e que o não atendimento implicaria inabilitação. Corrobora com essa visão o fato de que não é uma exigência feita a todos os participantes do certame, o que é uma característica dos critérios de habilitação, mas sim de atendimento facultativo e apenas para fins de desempate de propostas. Conclui-se, portanto, que a não comprovação da efetiva implementação desse programa não poderia culminar em inabilitação por parte da recorrida, podendo tal critério somente ser utilizado para fins de julgamento da aceitabilidade da proposta.

Para este fim, no entanto, cabe evidenciar que a lei somente determina a fixação da implementação desse programa como **critério obrigatório de aceitabilidade de todas as propostas** para contratações de **grande vulto**, assim entendidas aquelas cujo valor estimado supera duzentos milhões de reais, o que não é o caso deste certame. Neste caso, **a existência de programa de integridade é facultativa** e por essa razão **somente pode ser utilizada como critério de desempate** entre propostas, mas **não como pré-requisito para aceite de qualquer proposta**.

Ao término da etapa de lances, observa-se que não houve caracterização de qualquer situação de empate, sendo desnecessária a aplicação dos critérios de desempate estabelecidos na Lei, dentre os quais o desenvolvimento de programa de integridade. Também não houve, até aquele momento da sessão (e nem mesmo agora), qualquer indício de falsidade no teor da declaração que implicasse o afastamento da sua presunção de legitimidade e que demandasse diligência para comprovação do seu teor. Por essas razões não foi solicitada a apresentação de comprovação, já que não possuía qualquer relevância para fins de julgamento da proposta. Mesmo se julgada pertinente a apresentação de documentação comprobatória, tal situação deveria ser objeto de diligência, e não razão para desclassificação sumária da proposta da recorrida.

Conclui-se que não há fundamento para desclassificar a proposta ou inabilitar a recorrida pela não apresentação de algo que, além de ser de atendimento facultativo, sequer foi solicitado pela Administração.

Assim, seguindo o princípio do julgamento objetivo e considerando o caráter eminentemente técnico da maior parte dos requisitos a serem cumpridos, com fundamento nas



análises da área demandante e técnica, tem-se por regular o ato de declaração da empresa vencedora, devidamente habilitada e detentora da proposta mais vantajosa para todos os itens e grupos do certame.

4. DECISÃO

Diante da análise do recurso administrativo interposto pela empresa GOLD SERVICE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA contra ato do pregoeiro, decide-se **CONHECÊ-LO E JULGÁ-LO IMPROCEDENTE**, mantendo a decisão que declarou vencedora a empresa PÁTRIA SEGURANÇA LTDA nos grupos nº 1, 2 e 3 da licitação.

Portanto, em razão do disposto no §2º do artigo 165 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, encaminha-se o presente recurso administrativo e o processo à consideração superior para decisão.

Florianópolis, 3 de julho de 2025.

Original assinado eletronicamente no
Processo Administrativo Virtual - PROAD

ALEX WAGNER ZOLET
Pregoeiro

