

DECISÃO DO PREGOEIRO – RECURSO ADMINISTRATIVO**Processo Administrativo nº: 167/2024****Pregão Eletrônico nº: 90015/2025****Objeto:** Contratação de Serviços – Vigilância e Segurança Patrimonial 24 Horas Para o ETSP, Com Monitoramento Eletrônico.**Recorrente: QRX SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA e SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA.**

Trata-se a presente de julgamento de RECURSOS administrativos apresentados pelas empresas QRX SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA e SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA, as quais opuseram-se à decisão do Pregoeiro que habilitou a empresa JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA como vencedora do pregão eletrônico.

I. DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Após o informe do prazo para registro da intenção de recurso em sessão pública do dia 27/01/2026, as seguintes empresas, por apresentarem os pressupostos legais para admissibilidade de suas peças recursais, tiveram suas intenções de recorrer aceitas pelo Pregoeiro. São elas: **a) QRX SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA; b) MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA; e c) SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA.**

Na sequência, as razões que motivaram a intenção de recorrer foram incluídas em sistema apenas pelas empresas citadas. Por conseguinte, as contrarrazões da JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA foram devidamente disponibilizadas no sistema “Comprasnet” dentro do prazo estipulado da referida sessão e analisadas e julgadas pelo Pregoeiro.

Assim, o presente julgamento de recurso será analisado, fundamentalmente, considerando os termos impetrados. Estes documentos encontram-se disponíveis para consulta no sítio www.gov.br/compras e fisicamente constantes no processo administrativo nº 167/2024.

II. DO(S) ARGUMENTO(S) DA EMPRESA RECORRENTE

Nas razões de seu inconformismo, a recorrente alega irregularidade nos atos administrativos praticados pelo Pregoeiro nos seguintes procedimentos:

1) QRX SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA:

- a) **Suposta inconsistência existente nas planilhas de custos da empresa vencedora, alegando possível inexecuibilidade em proposta comercial:** a Recorrente alega possível irregularidade em composição de preços ofertada pela recorrida, dizendo que “... observa-se que diversos itens estão com valores muito abaixo daqueles

que praticados no mercado, além de outros relacionados com o pagamento de verbas trabalhistas”, e complementa que “...a planilha de custos da recorrida orçou diversos custos essenciais à prestação do serviço em valores que manifestamente não são suficientes para garantir a regularidade da prestação”.

2) MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMOMINIAL LTDA:

- a) Possível inexecução do Preço proposta pela empresa recorrida: a Recorrente apresenta suposta promoção de preço manifestadamente inexecutável pela recorrida, trazendo em sua argumentação que a proposta comercial “...apresenta indícios claros e irrefutáveis de inexecução, uma vez que o valor global ofertado é insuficiente para cobrir os custos mínimos operacionais, encargos sociais obrigatórios e as vultosas exigências de infraestrutura e logística previstas no Edital...” e conclui indagando a provável “incompatibilidade (dos custos de mão de obra – grifo meu) com a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT 2025)” e os “custos logísticos e de frota subestimados”.

3) SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA:

- a) Supostas inconsistências contidas na planilha de custos da recorrida: diz em peça recursal a recorrente que “...observa-se que diversos itens estão com valores muito abaixo daqueles que praticados no mercado, além de outros relacionados com o pagamento de verbas trabalhistas”, além de indicar que os custos logísticos e de frota estão subestimados.

Assim, as empresas requerem que sejam julgados seus Recursos como procedentes, com base nos pontos destacados, culminando na consequente desclassificação da vencedora do pregão eletrônico nº 90015/2025.

III. DAS CONTRARRAZÕES

A licitante JUMPER SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA, vencedora do referido procedimento licitatório, destrincha, em linhas gerais aos 03 (três) recursos administrativos impetrados, que a análise da exequibilidade da proposta deve ser feita de forma global, considerando todo os aspectos gerais da oferta, sejam eles operacionais, econômicos, financeiros ou estratégicos.

IV. DA ANÁLISE DO RECURSO

É amplamente reconhecido que a finalidade precípua da licitação pública é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do art. 31 da Lei nº 13.303/2016, o que não se restringe à escolha do menor preço, mas compreende a conjugação entre economicidade, eficiência e capacidade técnica do licitante para a adequada execução do objeto contratual.

Com esta base introdutória, passaremos então à análise dos recursos apresentados e nossa abordagem, diante do tema comum às peças recursais questionadoras, será respondida de forma única, dada a semelhança do tema central argumentado.

O presente expediente administrativo versa sobre a análise e o julgamento das razões de recurso apresentados pelas empresas QRX Segurança Patrimonial Ltda, MRS Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda e Seal Segurança Alternativa Ltda. O certame em questão objetiva a contratação de serviços contínuos de vigilância e segurança, abrangendo postos de 24 horas, nas modalidades armada e desarmada, com o suporte de ronda ostensiva motorizada e monitoramento digital por câmeras para o Entrepósito Terminal de São Paulo (ETSP).

A fase competitiva do certame culminou com a classificação em primeiro lugar da empresa JUMPER Segurança e Vigilância Patrimonial LTDA, que ofertou o lance global de R\$ 20.651.734,80, valor este que representa um desconto significativo em relação ao orçamento estimado pela Administração, fixado originalmente em R\$ 24.238.519,92. Após a análise da documentação de habilitação e da planilha de custos da melhor classificada, este Pregoeiro procedeu à aceitação e habilitação da referida proposta, desencadeando a contestação das recorrentes.

É um dos pilares centrais para a rejeição dos argumentos das recorrentes reside na distinção fundamental entre o valor global da proposta e os custos unitários dos itens que a compõem, além da conceituação legal e entendimento dos tribunais acerca da presunção de inexequibilidade na precificação em propostas comerciais. A jurisprudência do TCU é pacífica ao afirmar que a inexequibilidade de itens isolados de uma planilha de custos não é, por si só, motivo suficiente para a desclassificação de uma licitante. O juízo de valor sobre a viabilidade da contratação deve recair sobre o montante total que a Administração pagará pelo serviço, pois é este valor que define se a empresa terá fôlego financeiro para honrar o ajuste.

A planilha de custos e formação de preços, nos serviços de vigilância com dedicação exclusiva de mão de obra, funciona como um referencial para futuras repactuações e um guia para a análise da aceitabilidade, mas não possui natureza de um contrato de "preços unitários" onde cada erro em uma célula invalida todo o conjunto. Se o valor global ofertado for suficiente para cobrir os salários, os encargos sociais obrigatórios e os custos fixos essenciais, a subestimação de uma rubrica acessória como EPIs ou armas pode ser compensada pela margem de lucro de outros postos ou pela eficiência logística da empresa.

O Acórdão 946/2024-Plenário do TCU reforça que o pregoeiro não deve agir com "paternalismo" administrativo, buscando proteger a margem de lucro da empresa ou questionando escolhas de alocação de custos que pertencem à estratégia privada do licitante. Pelo contrário, a Administração deve se preocupar se o serviço será entregue e se os direitos dos trabalhadores serão respeitados. Se o preço global comporta esses custos básicos, a forma como a empresa distribui seus custos indiretos ou amortiza seus equipamentos é de sua inteira responsabilidade e risco.

Diz mais o referido acórdão: *"A conclusão pela inexequibilidade de proposta apresentada por licitante em pregão eletrônico para contratação de serviços demanda análise ampla de todos os itens que a compõem e não apenas de um desses itens, como o de despesas administrativas."*

A análise da exequibilidade deve, portanto, seguir uma lógica descendente: primeiro avalia-se o valor global; se este estiver dentro de parâmetros razoáveis (como acima dos 50% do estimado para serviços em geral), a presunção é de exequibilidade. No caso da CEAGESP, a proposta da JUMPER situa-se em aproximadamente 85% do valor estimado, o que a coloca longe da zona crítica de risco de inexequibilidade matemática. Os ataques pontuais das recorrentes a itens

específicos perdem força diante da robustez do valor global apresentado para a execução de um contrato de mais de R\$ 20 milhões.

A partir daqui, esmiuçaremos os pontos centrais trazidos em cada recurso administrativo.

A) Suposta inconsistência existente nas planilhas de custos da empresa vencedora, alegando possível inexecuibilidade em proposta comercial: a Recorrente QRX Segurança Patrimonial Ltda alega possível irregularidade em composição de preços oferta pela recorrida, dizendo que “... observa-se que diversos itens estão com valores muito abaixo daqueles que praticados no mercado, além de outros relacionados com o pagamento de verbas trabalhistas”, e complementa que “...a planilha de custos da recorrida orçou diversos custos essenciais à prestação do serviço em valores que manifestamente não são suficientes para garantir a regularidade da prestação”, e sustenta a necessidade execução de diligência para a comprovação do preço sugerido.

Na arguição levantada, o ponto mais contundente do recurso refere-se ao fato de a recorrida ter apresentado valor reduzido para a assistência médica na planilha de custos, alegando que tal omissão viola as disposições da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) e indica subavaliação artificial. No entanto, esta interpretação ignora a realidade operacional de grandes empresas de segurança e a própria evolução da jurisprudência do TCU sobre o tema.

O Acórdão 803/2024-Plenário do TCU é enfático ao tratar da temática trazida. O Tribunal entende que a existência de itens com valores zerados ou subestimados não enseja desclassificação imediata se a licitante puder demonstrar que tal custo está sendo absorvido por outra parte da planilha ou pela estrutura corporativa da empresa. No setor de vigilância, é comum que empresas de grande porte possuam planos de saúde corporativos globais, muitas vezes geridos por modelos de autogestão ou contratos de “stop-loss” que diluem o custo marginal por funcionário de tal forma que ele se torna irrelevante para a composição de uma planilha específica, podendo ser alocado nos custos indiretos ou nas despesas administrativas gerais.

Deve-se destacar que o TCU, no Acórdão 1214/2013-Plenário e em julgados posteriores, diferencia o que é “verba de natureza cogente” do que é “item de formação de preço”. E nesse sentido, a empresa “JUMPER”, ao assinar a proposta, declarou submeter-se a todas as cláusulas da CCT aplicável. Se ela opta por não cobrar da Administração esse valor de forma segregada, ela está, na prática, oferecendo uma vantagem econômica à Administração, renunciando a uma parcela de seu reembolso potencial.

Além disso, a jurisprudência recente sinaliza que a Administração deve aceitar justificativas de que o serviço poderá ser realizado por pessoal já pertencente ao quadro ou que já possui os benefícios ativos, o que reduz o custo incremental da nova contratação. A desclassificação por pontos a estes semelhantes representaria um excesso de rigor formal e uma punição à empresa que possui maior eficiência administrativa ou maior escala de negociação com operadoras de saúde.

Quanto a alegação de que o valor de R\$ 5,00 para EPIs é inexecuível, desconsidera os princípios básicos de logística e suprimentos, principalmente a grandes corporações. Empresas que atuam no mercado nacional de segurança privada não adquirem uniformes e equipamentos (como botas, cintos e crachás) no varejo para cada contrato novo. Elas operam com compras em volumes massivos, centros de distribuição próprios e contratos de fornecimento global que

garantem preços unitários impossíveis de serem alcançados por empresas de menor porte ou em compras isoladas.

O TCU já se manifestou no sentido de que a posse de estoque preexistente é justificativa válida para a cotação de valores reduzidos ou mesmo zerados em itens de materiais. Se a empresa JUMPER, por exemplo, possui, em sua gestão empresarial, contratações por economia de escala para suprir o novo contrato da CEAGESP, o custo contábil dessa reposição para a planilha de preços pode ser reduzido significativamente, refletindo apenas a depreciação ou o custo de oportunidade, e não o preço de aquisição de mercado atual.

Ademais, no contexto de um contrato de vigilância que envolve o emprego de centenas de profissionais, a rubrica de EPIs representa uma fração mínima do custo total. Mesmo que houvesse uma subcotação de, suponhamos, R\$ 50,00 por funcionário, o impacto total na proposta de R\$ 20 milhões seria insuficiente para tornar o negócio deficitário ou insustentável frente à margem de lucro e às despesas indiretas. A presunção de inexecutabilidade exige um dano à viabilidade do contrato como um todo, e não apenas uma divergência de preços em itens acessórios.

Ainda nesta mesma linha de raciocínio, a recorrente critica o valor atribuído a revólveres e coletes balísticos, alegando que estão "abaixo do mercado". Esta crítica ignora, por exemplo, o conceito de amortização de ativos fixos. Um revólver não é um insumo que se esgota no mês da compra; ele possui uma vida útil longa, podendo ser utilizado por diversos anos em múltiplos contratos. Da mesma forma, alguns outros insumos que possuem validade que permite também a amortização de valores.

Em conclusão, quando uma empresa como a recorrida cota valores baixos para esses itens, ela está refletindo que já possui o equipamento em seu patrimônio (custo já amortizado) ou que está aplicando uma taxa de depreciação condizente com a vida útil do bem, em vez de tentar repassar o custo total da compra para o cliente no primeiro ano de contrato. O TCU entende que exigir que a licitante cote o preço de "compra nova" para todos os equipamentos em todos os contratos seria antieconômico e puniria a eficiência das empresas que mantêm bons parques de equipamentos.

Não merecem prosperar, portanto, as colocações postas pela empresa recorrente.

B) Possível inexecutabilidade do Preço proposta pela empresa recorrida: a Recorrente MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA apresenta suposta promoção de preço manifestadamente inexecutável, trazendo em sua argumentação que a proposta comercial "...apresenta indícios claros e irrefutáveis de inexecutabilidade, uma vez que o valor *global ofertado é insuficiente para cobrir os custos mínimos operacionais, encargos sociais obrigatórios e as vultosas exigências de infraestrutura e logística previstas no Edital...*" e conclui indagando a provável "*incompatibilidade (dos custos de mão de obra – grifo meu) com a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT 2025)*".

A recorrente MRS fundamenta grande parte de sua tese na impossibilidade de cumprimento exequível da oferta sugerida pela recorrida, além da incompatibilidade entre a proposta vencedora com os custos determinados em Convenção Coletiva de Trabalho (CCT 2025 – SESVESP).

No entanto, a viabilidade da proposta da JUMPER reside na capacidade de operar com encargos sociais e margens de lucro reduzidos. O TCU, no Acórdão 2129/2010 – Plenário, por exemplo, reconhece que a aplicação de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas) diferenciado e a otimização de encargos são faculdades da licitante. Em outro caso, empresas que utilizam o regime de desoneração da folha de pagamento (CPRB) ou que possuem baixas taxas de absenteísmo e rotatividade, por exemplo, conseguem reduzir os custos de reserva técnica e substituição, permitindo que o valor global seja inferior ao estimado pela Administração sem ferir as obrigações trabalhistas.

Portanto, se a licitante vencedora optou por reduzir sua margem de lucro ou subestimar despesas administrativas em favor da competitividade, tal risco é de sua exclusiva responsabilidade e não justifica uma possível intervenção em sua proposta comercial, desde que o salário e os benefícios do trabalhador estejam garantidos conforme legislação e CCT vigentes.

C) Supostas inconsistências contidas na planilha de custos da recorrida: diz em peça recursal a recorrente SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA que “...observa-se que diversos itens estão com valores muito abaixo daqueles que praticados no mercado, além de outros relacionados com o pagamento de verbas trabalhistas” e detalha, no decorrer de sua peça recursal, seus apontamentos a determinados custos da precificação em proposta comercial da recorrida.

A SEAL argumenta que o valor de R\$ 10,00 para reciclagem de vigilantes é irrisório e foi inserido incorretamente no grupo “benefícios” em vez de “insumos”. Quanto a isso, da localização da rubrica na planilha, trata-se de disposição que não altera o preço global da proposta. Em outro trecho, foi atacado pela recorrente a assistência médica zerada. A SEAL sustenta que a assunção desse custo pela empresa sem cotação na planilha levantaria suspeitas de inexequibilidade.

Porém, no que tange ao valor, considera-se que empresas de grande porte no setor de segurança privada muitas vezes possuem centros de formação próprios ou mantêm parcerias de escala com academias de vigilantes, o custo marginal de uma reciclagem pode ser significativamente menor do que o preço de balcão para um vigilante autônomo. A eficiência na gestão de escala permite que empresas como a JUMPER ofereçam valores que parecem baixos para competidores menos otimizados, mas que são reais dentro de sua estrutura operacional.

Ademais, no mercado corporativo de planos de saúde para grandes contingentes, a título de exemplo, os valores por vida podem ser extremamente competitivos ocorrendo, a partir desta competitividade, relevantes descontos oriundos da economia de escala relacionados ao setor.

Discordamos, também, das proposições trazidas.

D) Do poder-dever de execução de diligência

A desclassificação de uma proposta por inexequibilidade sem a prévia realização de diligências constitui vício de legalidade insanável, conforme entendimento consolidado no Acórdão 465/2024-Plenário e na Súmula 262 do TCU. O pregoeiro tem o dever de atuar como um saneador do processo, buscando esclarecer dúvidas e permitir que a verdade material prevaleça sobre formalismos.

A realização de diligência no caso da empresa JUMPER, vide folha nº 1152 a 1162, permitiu, por parte de nossa área requisitante da contratação (DEPEC/SESEG), verificar que a empresa possui solidez financeira, estratégias em economia de escala e que seu preço baseia-se em uma estrutura de custos centralizada que reduz as despesas administrativas por posto. A Administração não pode ignorar que o mercado de vigilância é extremamente competitivo e que a busca por eficiência leva as empresas a reduzirem suas margens ao mínimo necessário para cobrir os custos variáveis e contribuir para a cobertura dos custos fixos (margem de contribuição).

A jurisprudência do TCU (Acórdão 2189/2022-Plenário) destaca que, mesmo quando os preços parecem consideravelmente inferiores aos estimados, a licitante deve ter a oportunidade de provar sua exequibilidade, como foi o caso.

O princípio da economicidade, que rege o pregão, impõe que a Administração Pública não deve pagar mais caro por um serviço se houver uma empresa disposta e comprovadamente capaz de executá-lo por menos. A presunção de boa-fé da licitante deve prevalecer, cabendo à recorrente o ônus de provar que a execução é materialmente impossível, o que não ocorreu neste recurso, que se limitou a conjecturas sobre preços unitários.

Logo, a decisão administrativa deve ser mantida, ratificando-se a classificação da licitante detentora da melhor oferta, tendo em vista que:

- A exequibilidade foi devidamente aferida e comprovada mediante diligência saneadora.
- As planilhas de custos foram aferidas por seção técnica competente, respeitando o seu formalismo moderado.
- A margem de lucro e a gestão de insumos são escolhas estratégicas da empresa, protegidas pela livre iniciativa, desde que os encargos legais sejam honrados.
- A proximidade de preços entre os licitantes confirma que o valor aceito reflete a realidade do mercado atual.

Conclui-se, portanto, infundada mais esta indagação.

Por fim, assinalo que a conduta deste Pregoeiro está adstrita ao que foi estritamente definido no instrumento convocatório, cumprindo todas as exigências editalícias e legais vigentes e aplicáveis na data da sessão.

V. DA DECISÃO

Por todo exposto e segundo entendimento aos princípios basilares da licitação pública e os deveres correlatos, primando pelos princípios gerais que regem o Direito Administrativo, em consonância com os ditames da Lei nº 13.303/2016, Decreto Federal nº 10.024/2019, Lei 14.133/2021, no que couber, termos do edital e todos os atos até então praticados, bem como em atenção ao recurso impetrado pela recorrente, **DECIDO POR ADMITIR E CONHECER O RECURSO** interposto pelas empresas QRX SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, MRS SEGURANÇA E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL LTDA e SEAL SEGURANÇA ALTERNATIVA LTDA e, no **MÉRITO**, julgá-lo **IMPROCEDENTE**.

Ressalto que a presente decisão não é vinculativa à autoridade superior competente, apenas faz uma contextualização fática e documental com base no que foi carreado ao processo administrativo, confrontando-o com os elementos do edital e da Lei, de modo a fornecer subsídios



**Companhia de Entrepósitos e
Armazéns Gerais de São Paulo**

Av. Dr. Gastão Vidigal, 1946
05316-900 - Vila Leopoldina - São Paulo - SP
Telefone: (11) 3643 3700
ceagesp@ceagesp.gov.br - www.ceagesp.gov.br

à autoridade superior à quem cabe a decisão final, ratificando ou não a decisão do Pregoeiro.

Por fim, a decisão do Pregoeiro é submetida à Autoridade Superior para apreciação e posterior ratificação, nos termos do inciso IV, do artigo 13º do Decreto nº 10.024/2019.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2026.

Gerson Ulisses de Moraes Junior
Pregoeiro