



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

**DECISÃO SOBRE A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL:**

Deu entrada, na Secretaria de Compras, Licitações e Contratos da Prefeitura Municipal de Triunfo, Impugnação ao Edital do **Pregão Presencial nº 137/2022**, cujo objeto é a contratação de empresa para serviços de vigia/portaria, não armada, para atuação durante a realização do Evento Triunfo em Festa 2022.

Em suas razões, a impugnante SN SERVIÇOS DE LIMPEZA E ZELADORIA PREDIAL LTDA, sustenta, em suma, que seria necessária a retificação do edital para efeito de que: 1) seja vedada a participação de cooperativas no certame; 2) seja exigida, para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira, a apresentação de balanço patrimonial; 3) seja retificada a Convenção Coletiva de Trabalho utilizada na planilha referencial; 4) seja vedada a utilização do Simples Nacional; 5) seja incluída exigência mínima de atestado de capacidade técnica, para fins de comprovação da qualificação técnica; e, por fim, 6) incluir listagem com as quantidades dos uniformes e EPI's a serem utilizados para a prestação do serviço.

Passamos, pois, à análise da impugnação.

De plano, entendemos que deve ser indeferida a impugnação.

Inicialmente, no tocante à participação de cooperativas na presente licitação, em que pese assista razão à impugnante quanto à existência de vedação, não há necessidade de alterar o edital.

Isso porque o instrumento convocatório, em nenhum item, autoriza a participação de cooperativas ou estabelece que a Administração poderá contratá-las.

O item que a impugnante menciona se trata de item padrão, utilizado em todos os editais desta municipalidade, que tão somente aduz que a licitante deverá apresentar declaração com relação ao seu enquadramento, se Microempresa, Empresa de Pequeno Porte ou Cooperativa (conforme Anexo VI).

Todavia, cediço é que, se uma cooperativa participar do presente certame, restará inabilitada, por força do artigo 5º da Lei nº 12.690/2012, bem como da Súmula nº 281 do TCU, notadamente porque a presente contratação exige vínculo que se caracteriza como relação de trabalho, havendo a necessidade de subordinação jurídica entre o obreiro e a contratada, com pessoalidade e habitualidade.

A vedação em questão decorre de força legal, não havendo necessidade de fixação de regra editalícia específica.

Cabe salientar que tal questão poderia ter sido dirimida através de simples questionamento por parte da licitante interessada, em vez de impugnação ao edital.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

Outrossim, o mesmo ocorre em relação à impugnação no que tange à participação de empresas optantes pelo Simples Nacional.

Com efeito, equivocou-se a impugnante ao aduzir que empresas optantes pelo Simples Nacional não poderiam participar do certame.

Na verdade, é possível que empresa optante pelo Simples Nacional participe; entretanto, caso se saia vencedora, deverá solicitar o seu desenquadramento, considerando o presente objeto licitado, que é de cessão de mão-de-obra, o que é incongruente com tal modalidade licitatória.

Todavia, não há impedimento para a sua *participação*.

O que não pode ocorrer, no caso em tela, é a *utilização* dos benefícios da tributação diferenciada do Simples Nacional, nos termos do artigo 17, XII, da Lei Complementar nº 123/2006, pois o objeto licitado não se enquadra em nenhuma das hipóteses de exceção previstas no inciso VI do §5º-C do artigo 18 do mesmo diploma legal.

Dessarte, caso a empresa optante pelo Simples Nacional participe da presente licitação e tente utilizar os benefícios da tributação diferenciada, esta terá sua proposta desclassificada. Em suma, a optante pelo Simples Nacional poderá participar, sem utilizar os benefícios, e, se vencer, deverá solicitar o seu desenquadramento.

Tal imposição, de igual sorte, advém de força legal, na medida em que o objeto licitado se trata de cessão de mão de obra de serviços de vigia/zeladoria/portaria, que não se confunde com os serviços de vigilância, limpeza e conservação, estes para os quais é possível a utilização dos benefícios tributários do Simples Nacional.

Não há, no entanto, necessidade de alteração do instrumento convocatório.

Em relação à planilha orçamentária referencial anexa ao edital, impende destacar que se trata de instrumento auxiliar utilizado para fins de estimar o valor da licitação.

Nesse sentido, como é amplamente consabido, a planilha de custos se apresenta como um mero referencial dos custos que serão efetivamente suportados pela Administração, não tendo, porém, força vinculante.

A planilha referencial de custos se trata de um parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível, possuindo, no entanto, um caráter subsidiário e instrumental.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

As empresas, destarte, devem apresentar suas propostas de acordo com suas realidades comerciais e financeiras, não estando adstritas a apresentarem propostas seguindo exatamente o valor estabelecido na planilha estimativa.

Em relação, especificamente, à CCT utilizada na planilha referencial, segundo o contador responsável técnico por sua elaboração, restou aplicado, para fins de estimativa, o valor estabelecido para vigia/segurança de eventos, o qual é congruente com o serviço ora licitado, e não a CCT mencionada pela impugnante, que se refere a serviço continuado de vigia/zeladoria/portaria, não se enquadrando, exatamente, no serviço em questão.

De qualquer forma, como antes referido, a planilha tão somente apurou o valor estimado da licitação, de forma subsidiária e instrumental, cumprindo à empresa licitante apresentar sua proposta comercial de acordo com a sua realidade comercial.

Assim sendo, improcede, também neste ponto, a impugnação ao edital.

No que tange à impugnação quanto aos uniformes, o termo de referência é claro ao definir que os funcionários deverão estar devidamente uniformizados.

Nesse sentido, a planilha referencial estimou o custo de uniformes, cabendo a empresa apresentar proposta sabendo que deverá uniformizar seus funcionários, bem como fornecer os EPI's necessários para a prestação do serviço.

O uniforme em questão apenas deverá identificar claramente o funcionário, não tendo sido definida, pela secretaria requisitante gestora da contratação, a necessidade de "vestuário da cabeça aos pés", o que se revelaria um excesso de formalismo.

Caberá à empresa contratada uniformizar seus funcionários de forma com que seja claro e evidente que se trata de um profissional terceirizado, a serviço da Administração. Não foi definido um tipo de uniforme padrão, sendo isso ingerência da empresa.

Outrossim, em relação ao "terminal de relógio ponto com conectividade de celular" solicitado pela impugnante, não se trata de uma exigência solicitada pela secretaria requisitante e gestora da contratação, caracterizando item que, embora útil, não é necessário para o serviço, sendo de ingerência exclusiva da empresa, que, se quiser, poderá garantir tal equipamento aos seus funcionários.

Caso não forneça, certo é que terá de ter outro meio para controlar o serviço de seus funcionários, para que seja atendida toda a carga horária contratada, sob pena de incidência das penalidades contratuais e legais, a teor do controle fiscal.

De outra banda, melhor sorte não rende à impugnante na insurgência relativa aos atestados de capacidade técnica.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

Com efeito, inexistente qualquer vício a ensejar a retificação do item 4.5, I, do Edital, o qual está em total consonância com a redação do art. 30, II, da Lei nº 8.666/93, ao estabelecer que a comprovação deve se dar em relação a serviços de características, prazos e quantidades similares, compatíveis e pertinentes ao objeto da presente licitação. Com relação a quantidade de postos, está expressamente definida no termo de referência do edital.

Nesse sentido, a análise com relação à compatibilidade, similaridade e pertinência dos atestados em características, prazos e quantidades de postos em vista do objeto licitado e termo de referência será realizada pelo Sr. Pregoeiro e Equipe de Apoio, em atenção à jurisprudência e legislação quanto à matéria.

Por fim, no tocante ao pedido de inclusão, como requisito de qualificação econômico-financeira, da apresentação de balanço patrimonial, também não merece acolhimento a impugnação.

Com efeito, diante do objeto licitado, a exigência postulada se revela excessiva, importando em restrição à ampla competitividade, prejudicando o caráter competitivo do certame.

Cumprido salientar que não se trata de serviço contínuo, com prestação de serviço mensal, com possibilidade de prorrogação até 60 (sessenta) meses, casos em que, como cediço, é recomendável a exigência de balanço patrimonial, pois, neste exemplo, haveria uma prestação de serviço por um longo período, sendo importante mais requisitos para comprovar a saúde financeira da empresa.

Entretanto, o presente pregão visa contratação para um serviço cuja duração é de 9 (nove) dias, para um evento específico.

Assim sendo, entendemos que a exigência estabelecida no item 4.4, I, do Edital é suficiente para comprovação da aptidão econômico-financeira.

Necessário destacar, ainda, que, ao contrário do que sustenta a impugnante, as alíneas do artigo 30 da Lei nº 8.666/93 não revelam hipóteses obrigatórias, mas sim que os órgãos licitantes devem se limitar a apenas elas, como condição máxima, sendo que a utilização das diferentes alíneas depende da análise do caso em concreto, de acordo com o tempo de contrato, complexidade do objeto etc.

Destarte, a Administração, através da sua discricionariedade, estabeleceu o item de qualificação econômico-financeira que entendeu pertinente e oportuno para o objeto da licitação.

No particular, oportuno trazermos o conceito de discricionariedade administrativa segundo a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual conclui que:



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

*“Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos, dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente”. (2006, p. 48)*

Sobre o mesmo tema, colacionamos o entendimento de Marçal Justen Filho, em sua obra *Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*:

*“É evidente que seria inviável transformar o procedimento licitatório, desde a fase interna, numa atividade integralmente vinculada à lei. Isso acarretaria a necessidade de uma lei disciplinando cada licitação.*

*A estrita e absoluta legalidade tornaria inviável o aperfeiçoamento da contratação administrativa. Uma vinculação assim ampla e exaustiva seria tão prejudicial e indesejável quanto a total liberação do administrador para formalizar o contrato que melhor lhe apossasse.*

*Por isso, a lei ressalva autonomia para a Administração definir as condições da contratação administrativa. Mas, simultaneamente, estrutura o procedimento licitatório de modo a restringir a discricionariedade a determinadas fases ou momentos específicos.*

*Reservou-se à Administração a liberdade de escolha no momento de realização da licitação, no seu objeto, da especificação de condições de execução, das condições de pagamento etc. Essa competência discricionária exercita-se no momento preparatório e inicial da licitação. Uma vez realizadas essas escolhas, exaure-se a discricionariedade e não mais pode ser invocada.*

*Assim, a Administração tem liberdade para escolher as condições sobre o contrato futuro. Porém deverá valer-se dessa liberdade com antecedência, indicando exaustivamente suas escolhas”. (2008, p. 69 e 70).*

Cabe salientar que o serviço em questão possui natureza simples, pouca complexidade técnica e tempo de contrato curto, vinculado a um evento específico, sendo que a pretensão da impugnante incorre em restrição ao caráter competitivo do certame, ensejando potencial possibilidade de afastar interessadas de participarem, prejudicando a obtenção de oferta que melhor atenda ao interesse da municipalidade, objetivo principal do presente feito, sobretudo em se tratando de Pregão.

Com efeito, restaram estabelecidos no instrumento convocatório todos os requisitos que a Administração, em sua discricionariedade, entendeu pertinentes e oportunos em relação ao objeto licitado, a fim de oportunizar ampla disputa e, com isso, a obtenção do menor preço, tendo sido igualmente estabelecidas as responsabilidades e obrigações da contratada, bem como as penalidades e ônus em caso de defeito na prestação dos serviços, especificações que logram assegurar a regular execução do contrato e o adimplemento das obrigações.



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

Cumprir destacar que, como cedição, a licitação é um procedimento administrativo voltado, de um lado, a atender ao interesse público, pela escolha do negócio mais vantajoso para a Administração Pública, e, de outro, a garantir a Isonomia, princípio de fundamental importância para que os particulares possam disputar entre si, de forma justa, a participação em contratações que as pessoas jurídicas de direito público entendam realizar.

Desta forma, a Licitação, objetivando selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, deve obedecer: o Princípio da Isonomia entre os concorrentes, para que se obtenha condições que permitam observar a observância dos princípios da Legalidade, da Vinculação ao Edital, da Impessoalidade, da Moralidade, da Probidade Administrativa e da Busca à Proposta Mais Vantajosa para a Administração Pública, sem o que restam comprometidas a validade da própria licitação e a consecução de seus objetivos, como definido no *caput* do art. 3º. da Lei 8.666/93.

Dentre os princípios consagrados no artigo 3º da Lei n.º 8.666/93 destacam-se os da Isonomia e o da Vantajosidade Econômica, este que se consubstancia na salvaguarda do Princípio Administrativo da Economicidade, *in verbis*:

*Art. 3º. A Licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Ainda, cabe salientar o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal:

**Art. 37 – ....**

*XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, 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.*

Outrossim, além de violar o dispositivo constitucional acima mencionado, infringe a Lei de Licitações (Lei Federal nº 8.666/1993):

**Art. 3º – ....**

**§1º – É VEDADO AOS AGENTES PÚBLICOS:**

*I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições **QUE COMPROMETAM, RESTRINJAM OU FRUSTREM O SEU CARÁTER COMPETITIVO**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;*



Estado do Rio Grande do Sul  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE TRIUNFO**  
Secretaria de Compras, Licitações e Contratos

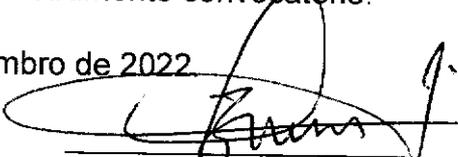
Além disso, é mister frisar que, como cediço, o procedimento licitatório, em nome do interesse público, deve proporcionar a participação do maior número possível de licitantes, para tanto devendo ser afastadas formalidades excessivas.

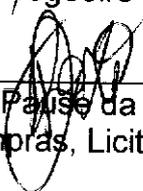
Ainda, segundo entendimento de Dora Maria de Oliveira Ramos, *in verbis*: "**não pode a Administração, em nenhuma hipótese, fazer exigências que frustrem o caráter competitivo do certame.** Assim, se a fixação de quantitativos em parâmetros de tal forma elevados reduzir drasticamente o universo de licitantes, dirigindo a licitação a um único participante ou a um universo extremamente reduzido deles, ilegal será a exigência, por violação ao artigo 3º, §1º, I, da Lei nº 8.666/93". (Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos, Malheiros, 4ª ed., 2000, p. 139).

Com efeito, entendemos que a exigência de qualificação econômico-financeira ventilada na impugnação não se afigura indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, revelando-se excessiva, atentando contra o caráter competitivo do certame, sendo potencialmente capaz de reduzir de forma significativa o número de interessados, prejudicando, com isso, a busca na melhor proposta para a Administração, ofendendo o interesse público, sendo suficiente o item definido no item 4.4, I, do Edital.

**EM FACE DE TODO O EXPOSTO**, decide-se pela **IMPROCEDÊNCIA** da impugnação ao edital realizada pela empresa SN SERVIÇOS DE LIMPEZA E ZELADORIA PREDIAL LTDA., nos termos da fundamentação supra, mantendo na íntegra as disposições do instrumento convocatório.

Triunfo, 26 de setembro de 2022

  
Valdair Alif de Barcelos,  
Pregoeiro

  
Daniel Paíse da Paixão  
Secretário de Compras, Licitações e Contratos