

## JULGAMENTO DA IMPUGNAÇÃO SEI N° 0019260852/2023 - SAP.LCT

Joinville, 27 de novembro de 2023.

**FEITO: IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA**

**REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO N° 182/2023**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE RECEPÇÃO DE DIVERSAS UNIDADES DO MUNICÍPIO DE JOINVILLE.**

**IMPUGNANTE: AGIL EIRELI**

### **I – DAS PRELIMINARES**

Trata-se de Impugnação Administrativa interposta pela empresa **AGIL EIRELI**, contra os termos do Edital **Pregão Eletrônico n° 182/2023**, do tipo **menor preço global**, visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços de recepção de diversas unidades do Município de Joinville.

### **II – DA TEMPESTIVIDADE**

No tocante a tempestividade, verifica-se a regularidade da presente Impugnação, recebida na data de 24 de novembro de 2023, atendendo ao preconizado no art. 164 da Lei n° 14.133/21, bem como o disposto no subitem 11.1 do Edital.

Deste modo, passamos a analisar o mérito da presente Impugnação.

### **III – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

A empresa **AGIL EIRELI** apresentou Impugnação ao Edital, pelas razões abaixo brevemente descritas:

Inicialmente, a Impugnante se insurge contra a suposta vedação da participação de empresas optantes pelo Simples Nacional no presente certame.

Nesse sentido, alega que tal proibição fere os princípios da isonomia e legalidade.

De outro lado, a Impugnante argumenta a necessidade de divisão em lotes dos serviços a serem contratados.

Por fim, requer o provimento da Impugnação com a reformulação do Edital.

## IV – DO MÉRITO

Inicialmente, importa considerar que todos os procedimentos licitatórios processados em âmbito nacional devem estar estritamente pautados na legislação e nos princípios que norteiam o processo formal de aquisição e contratação governamental.

Deste modo, cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo o princípio da legalidade, da isonomia, da vinculação ao Instrumento Convocatório e o julgamento objetivo. Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o Administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias.

Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 14.133/21, que prescreve, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

Posto isto, passamos a nos manifestar quando aos apontamentos da Impugnante.

Assim, considerando que os referidos tópicos dizem respeito a fase preparatória do processo licitatório, determinada pela unidade requisitante, registra-se que a Impugnação foi encaminhada para a análise e manifestação da Área de Unificação de Compras da Secretaria de Administração e Planejamento.

Em resposta, a Área de Unificação de Compras da Secretaria de Administração e Planejamento manifestou-se através do Memorando SEI nº 0019251516/2023 - SAP.ARC.AUN, o qual transcrevemos:

### **a) Da vedação das empresas optantes do Simples Nacional.**

Aduz a Impugnante, em síntese, que:

A Impugnante é empresa especializada no ramo de prestação de serviços, detendo capacidade técnica e financeira suficiente para oferecer e executar os serviços licitados consoante objeto do instrumento convocatório impugnado.

No entanto, o presente edital apresenta itens relativos à vedação de simples nacional conforme segue:

(...)

De acordo com as páginas 51, 52 e 72 do referido edital, resta clara a possibilidade de participação do Simples Nacional mediante declaração, demonstrando contradição com a vedação.

(...)

Não existe óbice legal para o impedimento de funcionamento

de prestadora de serviços já que a próprio sistema da RF impediria o enquadramento conforme o CNAE registrado, segue abaixo entendimento dos tribunais, inclusive entendimento recente do TRF-4:

(...)

Verifica-se, portanto, que o estabelecido nos itens de vedação de simples nacional, nos moldes do instrumento convocatório impugnado, não é medida adequada, posto que acabam por restringir a qualidade de licitantes, EXCLUINDO DO PROCESSO INTERESSADOS APTOS À REALIZAÇÃO DO OBJETO LICITADO.

De todo o exposto, parece-nos correto afirmar que a aplicação das imposições descritas no edital contraria o interesse da Administração pública que é de atrair e qualificar o maior número de empresas para ampliar a competição e aumentar as possibilidades de contratar com a empresa que ofereça a proposta mais vantajosa, ferindo o princípio da igualdade entre os licitantes

**RESPOSTA:** Destarte, esclarecemos que não assiste razão à Impugnante, vez que sua fundamentação encontra óbice no que determina a legislação e entendimento jurisprudencial aplicável ao processo licitatório. (grifado)

Como é sabido, a presente contratação foi elaborada nos moldes da Instrução Normativa 05/2017/MPDG, em razão do regime de dedicação exclusiva de mão de obra, assim entendidos como:

Art. 17. Os serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra são aqueles em que o modelo de execução contratual exija, dentre outros requisitos, que:

I - os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços;

II - a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e

III - a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.

Por sua vez, no ANEXO VII-A - DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO da Instrução Normativa 05/2017/MPDG, constam as seguintes condicionantes:

5. Da participação de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Equivalentes:

5.1. O ato convocatório deverá prever expressamente os dispositivos relativos ao tratamento diferenciado e favorecido, bem como os critérios de desempate e preferência de contratação, previstos na Lei Complementar nº 123, de 2006, e no Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, quando aplicáveis;

5.2. O ato convocatório disporá ainda que a licitante, Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte, que venha a ser contratada para a prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, não poderá beneficiar-se da condição de optante

pelo Simples Nacional, salvo as exceções previstas no § 5o-C do art. 18 da LC no 123, de 2006;

5.3. Para efeito de comprovação do disposto no subitem 5.2. acima, a contratada deverá apresentar cópia do ofício enviado à Receita Federal do Brasil, com comprovante de entrega e recebimento, comunicando a assinatura do contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, até o último dia útil do mês subsequente ao da ocorrência da situação de vedação.

Por estas razões, foram incluídas as obrigações dispostas nos itens 8.49 e 8.50 do Termo de Referência:

8.49 Não beneficiar-se da condição de optante pelo Simples Nacional, salvo as exceções previstas no § 5º-C do art. 18 da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006;

8.50 Comunicar formalmente à Receita Federal a assinatura do Contrato de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra, salvo as exceções previstas no § 5º-C do art. 18 da Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, para fins de exclusão obrigatória do Simples Nacional a contar do mês seguinte ao da contratação, conforme previsão do art.17, XII, art.30, §1º, II e do art. 31, II, todos da LC 123, de 2006;

Tais condicionantes se referem à obrigação da CONTRATADA, caso seja vencedora do certame e então optante do regime de tributação pelo Simples Nacional, de informar à Receita Federal do Brasil, para fins de exclusão do regime. Não se trata de impedimento de participação de empresas optantes do Simples Nacional, mas de obrigação contratual.

Inclusive, tal obrigação já foi objeto de julgamento por parte do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, conforme Decisão 1358/2023:

2. Determinar à Secretaria de Estado da Administração que, em futuras contratações:

2.1. inclua nos editais de suas licitações disposição no sentido de que, em ocorrendo as hipóteses de que tratam os arts. 17, XII, e 30, II, da Lei Complementar n. 123/2006, seja vedada à licitante, optante pelo Simples Nacional, a utilização dos benefícios tributários do regime tributário diferenciado na proposta de preços e na execução contratual (com relação ao recolhimento de tributos), ressaltando que, em caso de contratação, estará sujeita à exclusão obrigatória desse regime tributário diferenciado a contar do mês seguinte ao da assinatura do contrato, nos termos do art. 30, II, da referida legislação;

2.2. no momento imediatamente anterior à assinatura de seus contratos, verifique se a licitante vencedora, que iniciará a prestação de serviços à entidade, não se enquadra em quaisquer das vedações previstas na Lei Complementar n. 123/2006, e, caso positivo e na ausência de iniciativa da própria empresa, comunique tal fato à Receita Federal para que adote as providências de exclusão da empresa do regime do Simples Nacional.

3. Representar à Secretaria da Receita Federal o fato de que a empresa Nova SC Serviços Técnicos Eireli permaneceu

indevidamente vinculada ao Sistema Simples, pelo menos desde maio/2020, em descumprimento do disposto no art. 17, XII, c/c art. 30, II, da Lei Complementar n. 123/2006, uma vez que não procedeu à comunicação para sua exclusão do sistema, devida diante do impedimento legal decorrente de sua contratação, pelo Poder Público, para cessão de mão de obra terceirizada, por meio do Contrato Fesporte n. 002/2020 (vigência de 12 meses a partir de 20 de maio de 2020), Contrato CGE n. 092/2021 (vigência de 15 meses a partir de maio/2021) e Contrato IPREV n. 015/2021 (vigência de 12 meses a partir de 1º de novembro de 2021).

Portanto, a obrigação de comunicação pela licitante vencedora decorre do cumprimento da legislação aplicável à contratação e do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

Ante o exposto, a impugnação deve ser julgada improcedente.

#### **b) Da necessidade de divisão em lotes:**

Aduz a Impugnante, em síntese, que:

Nos termos do edital a licitação se encontra com valores por lote, porém a não se encontra dividida em lotes:

(...)

Assim, nos termos da súmula do TCU, deve ocorrer a adjudicação por item, vez que, se trata de uma OBRIGAÇÃO, proporcionando a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, na exatidão do caso em tela.

**RESPOSTA:** Consta indicado no Estudo Técnico Preliminar, em item 4 – JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO (OU NÃO) DA SOLUÇÃO as razões pelas quais fora indicado como critério de escolha do proponente o menor valor global (e não lote, como aduz a Impugnante), qual colacionamos na íntegra: (grifado)

Em regra, os serviços deverão ser divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

Ainda há que se considerar o disposto no Decreto Federal nº. 8.538/2015, que trata do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte e assimilados, nos processos licitatórios.

Entretanto, no presente caso, diante da complexidade da futura contratação, deve ser afastado o caráter de parcelamento dos quantitativos a serem contratados.

Diga-se que, para o parcelamento é imprescindível que a divisão do objeto seja técnica e economicamente viável e não represente perda de economia de escala, conforme a Súmula 247 do TCU, entretanto, neste caso não se consegue atingir todos esses requisitos para o parcelamento.

Para corroborar tal entendimento ressalte-se:

a) Um primeiro ponto a ser abordado é no tocante a contratação de duas empresas no presente caso. Como ficaria a questão salarial dos empregados (?), diga-se aqui, a questão de equiparação salarial para evitar futuras demandas judiciais, uma vez que poderá ocorrer a contratação de duas empresas com valores diferentes para o mesmo item;

b) Inviabilidade técnica para o parcelamento: Ao se afastar o parcelamento, estar-se-á priorizando a uniformização da realização dos serviços (emprego das mesmas técnicas), o que facilitará a gestão do Contrato. Propiciará ainda o emprego de novas tecnologias em todas as unidades quando implantadas pela contratada, o que trará produtividade e eficiência na execução do Contrato;

c) Caso haja o parcelamento haverá perda de escala. É sabido que nas contratações/compras de uma maior quantidade, seu preço total desencarece;

d) Com a contratação de uma única empresa proporcionará melhor apuração da gestão do Contrato, pois o quantitativo de servidores capacitados é insuficiente à adequada gestão de um número maior de contratos. A capacidade operacional para lidar com um contrato tem o resultado mais positivo que a gestão de dois; e

e) Optar pela integração e harmonia entre os terceirizados, por se tratar todos da mesma empresa. Bem como a redução de riscos devido a interpretações distintas de um problema (pois somente uma empresa decidirá as medidas a serem tomadas).

Segundo o Relatório - Proposta de Melhoria realizado pelo Grupo de Estudos de Contratação e Gestão de Contratos de Terceirização de Serviços Continuados da Administração Federal:

[...] as empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não tem especialidade no serviço propriamente, mas na administração da mão de obra. [...] As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma de adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes. [...] Desse modo, a divisão do objeto, como previsto na norma transcrita, não implicará em ampliação da competitividade e, em consequência, em ganhos econômicos, pois as mesmas empresas participarão da licitação.

Além do mais, quanto maior o objeto desse tipo de contrato, menores são os custos fixos por posto de trabalho. Em princípio, portanto, é esperada uma redução dos preços ofertados, caso o objeto não seja dividido.

Nessa linha de raciocínio, a simples divisão desses serviços implicará apenas em aumento de despesas para a administração, seja para contratá-los, seja para geri-los.

Portanto, sob o ponto de vista técnico e econômico, serviços não especializados, como [...] motorista, recepcionista, limpeza, arquivo, não devem ser divididos.

[...] Dessa forma, a proposta do Grupo de Estudos para a realização do parcelamento do objeto em serviços de natureza continuada, dependerá da complexidade técnica envolvida.

Assim, opta-se pelo não parcelamento quando se referir a objeto sem nenhuma complexidade técnica, a exemplo de limpeza [...]. (grifo nosso)

Objetiva-se com o não parcelamento, observar o princípio da eficiência - art. 37, caput, Constituição Federal, buscando sempre uma solução mais vantajosa para a Administração, tomando medidas para evitar comprometimento do resultado, considerando que o objetivo máximo da contratação é o atendimento de uma necessidade da administração da forma mais eficiente.

Ainda opta-se pelo não parcelamento uma vez que, os serviços a serem prestados não serão executados por empresas com ramos de atividades distintos e sindicatos diversos, o que não frustrará o caráter legal de ampla competitividade, característico das licitações públicas.

Diante do exposto não deverá haver parcelamento na futura contratação.

É sabido que o parcelamento da licitação em itens é possível, desde que não acarrete prejuízo para a Administração ou para o conjunto do certame nos termos expostos acima, conforme indica o Art. 40 da Lei 14.133/2021:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

(...)

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

Ante o exposto, a impugnação deve ser julgada improcedente.

Portanto, conforme justificado pela Área de Unificação de Compras da Secretaria de Administração e Planejamento, não é necessário retificar o presente Edital, não assistindo razão a Impugnante.

Por fim, cabe esclarecer ainda, que o presente processo é regido pela Lei nº 14.133/2021, deste modo, os termos dispostos no presente Instrumento Convocatório devem ser analisados em conformidade com previsto na referida licitação, portanto, verifica-se que a Impugnante cometeu um equívoco ao analisar o presente Edital e citar a disposições da Lei nº 8.666/93.

## V – DA CONCLUSÃO

Nesse contexto, verifica-se serem infundadas as razões apresentadas pela Impugnante, visto que não foram demonstradas irregularidades capazes de macular o procedimento licitatório, não insurgindo razões que impeçam a continuidade do Edital de Pregão Eletrônico nº 182/2023.

## VI – DA DECISÃO

Por fim, considerando as fundamentações aqui demonstradas e, principalmente, em homenagem aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da eficiência, decide-se por **CONHECER** da Impugnação e, no mérito, **INDEFERIR** as razões contidas na peça interposta pela empresa **AGIL EIRELI**, mantendo-se inalterado o Instrumento Convocatório.



Documento assinado eletronicamente por **Vitor Machado de Araujo, Servidor(a) Público(a)**, em 28/11/2023, às 08:31, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Silvia Cristina Bello, Diretor (a) Executivo (a)**, em 29/11/2023, às 17:07, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra, Secretário (a)**, em 29/11/2023, às 17:09, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://portalsei.joinville.sc.gov.br/> informando o código verificador **0019260852** e o código CRC **1240BBB4**.

Avenida Hermann August Lepper, 10 - Bairro Saguazu - CEP 89221-005 - Joinville - SC -  
[www.joinville.sc.gov.br](http://www.joinville.sc.gov.br)