

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED

Impugnante: VIP Vigilância Intensiva Patrimonial LTDA  
(CNPJ nº 01.160.949/0001-11)

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa VIP VIGILÂNCIA INTENSIVA PATRIMONIAL LTDA (CNPJ nº 01.160.949/0001-11), doravante denominada Impugnante, ao Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED, que tem por objeto a eventual e futura contratação de serviços de vigilância armada.

### 1. DA ADMISSIBILIDADE

O Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED estabelece as seguintes regras para a impugnação ao edital de licitação:

*4.1. Qualquer cidadão ou licitante poderá solicitar esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório em até 02 (dois) dias úteis antes da data fixada para a realização da sessão pública do Pregão, nos termos do Art. 14, §§ 1º e 2º, do Decreto Estadual nº 7.468/2011.*

(...)

*4.3. Os pedidos de impugnação ou esclarecimentos ao Edital deverão ser feitos exclusivamente por escrito, em papel timbrado (caso seja empresa) e devidamente assinado. Deverão ser encaminhados via correio ou entregues diretamente ao Pregoeiro ou aos membros da Equipe de Apoio no seguinte endereço:*

*Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação – SED  
Gerência de Licitações, Contratos e Convênios – GLCC  
Rua 82, nº 400, Palácio Pedro Ludovico Teixeira, 5º andar, Ala Oeste, Setor Central, CEP 74.015-908, Goiânia, Goiás.*

Observa-se que o prazo para impugnação é de 2 (dois) dias úteis contados da data de realização do pregão. *In casu*, considerando que o Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED será realizado no dia 03/01/2017, e diante do

ponto facultativo concedido pelo Decreto Estadual nº 8.846/2016 para o dia 30/12/2016, o prazo limite para impugnação é o dia 29/12/2016.

Considerando que a impugnação da empresa VIP Vigilância Intensiva Patrimonial LTDA foi recebida no local indicado no item 4.3 do Edital, no dia 28/11/2016, denota-se que o pedido é, portanto, **TEMPESTIVO**.

## 2. DO MÉRITO

A Impugnante questiona os seguintes aspectos do Edital:

### I – SIGILO DAS PROPOSTAS E PUBLICAÇÃO DA ATA.

A Impugnante assevera que houve violação do "princípio do sigilo das propostas", uma vez que o sistema ComprasNet abriu-se para registro de propostas no dia 14/12/2016 e o Pregoeiro "publicou a Ata de consecução do Pregão Eletrônico no sistema ComprasNet, o que propiciou a visualização, pelas demais licitantes, dos lances ofertados pelas empresas".

Preliminarmente, é preciso ressaltar que **não houve licitação no dia 14/12/2016**. Contudo, em decorrência de um **erro** ocasionado pelo próprio Provedor do Sistema (SEGPLAN), a data do Pregão não foi devidamente alterada após solicitação por meio do Help Desk cód. 55.781:

www.comprasnet.go.gov.br/faleconosco/faleConosco.asp?tipoSol=A&operacao=consultar&id=55781 - Google Chrome

www.comprasnet.go.gov.br/faleconosco/faleConosco.asp?tipoSol=A&operacao=consultar&id=55781

### Help Desk

Imprimir | Modo HTML

Envie solicitações de atendimento, dúvidas, sugestões de melhoria e outros, preenchendo os campos abaixo e clicando no botão "ENVIAR".  
As respostas do Núcleo de Suprimentos, Logística e Frotas seguirão para o email informado. Muito Obrigado!

**Código:** 55781      **Data de Criação:** 13/12/2016 15:06:27

**Nome:** João Borges Queiroz Júnior

**Unid. Executora:** Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação

**Email:** joao-bq@sed.go.gov.br      **Fone:** (62)3201-5598

**Tipo:** Solicitação de Atendimento ▼      **Sector Responsável:** Administração de Sistemas / Outros ▼

**Assunto:** Prorrogação da data de Abertura de Pregão

**Sua Mensagem:**  
Solicito a alteração da data de abertura do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED (Oferta de Compra nº 39891) para o dia 16/12/2016 a iniciarse às 08:30 horas. Solicito, ainda, a alteração das datas das fases da sessão bem como as datas recursais, conforme indicado no documento em anexo.

**Anexos:** Observação: (Arquivos Suportados: pdf, doc, docx, xls, xlsx, rar, zip, odt, ods e com tamanho máximo de até 10 Meg)

**Adicionar**

1 Datas - prorrogação.pdf

Com efeito, ao invés de a sessão pública abrir-se somente no dia 16/12/2016 (conforme publicado no Diário Oficial do Estado), o Comprasnet abriu-se para registro de propostas iniciais no dia 14/12/2016 (data anteriormente marcada para a realização do Pregão e que deveria ser prorrogada, conforme o aludido HelpDesk).

Tão logo o erro foi verificado, foram emitidas mensagens no "chat" para que as empresas não registrassem nenhuma proposta ou lance, precisamente no início da sessão eletrônica.

Ato contínuo, providências foram tomadas junto ao Provedor do Sistema (SEGPLAN), que por sua vez apagou imediatamente todos os registros da Oferta de Compra nº 39.891.

Deste modo, como o ComprasNet gera a ata da sessão pública eletrônica de forma totalmente automática e autônoma, a partir dos parâmetros dos registros da Oferta de Compra realizados pelos licitantes após o encerramento desta, a "ata" que foi gerada pelo sistema foi deletada assim que o Provedor apagou os registros da Oferta de Compra.

Trata-se de uma característica do Comprasnet sobre o qual o Pregoeiro (que é mero usuário do sistema) não possui controle.

Isto posto, sobre a questão de "*violação do sigilo das propostas*", entendo que **não houve violação do sigilo licitatório**.

Primeiramente, porque **o Pregoeiro comunicou antecipadamente a prorrogação do Pregão** para o dia 16/12/2016, por meio de aviso afixado no dia 13/12/2016 no próprio sistema ComprasNet junto ao edital de licitação ([www.comprasnet.go.gov.br](http://www.comprasnet.go.gov.br)), bem como por publicação no Diário Oficial do Estado (DOE nº 22.466, pág. 4).

Assim, as empresas interessadas no certame, as quais por consequência estão vinculadas a observar os avisos e publicações no site do Comprasnet ([www.comprasnet.go.gov.br](http://www.comprasnet.go.gov.br)) e no Diário Oficial do Estado, estavam **cientes de que o certame havia sido prorrogado**, e mesmo assim decidiram registrar proposta no dia 14/12/2016 já que o sistema mostrava-se "aberto".

É evidente, pois, que se houve aviso de prorrogação, tais empresas agiram com conhecimento do risco de que aquela sessão não teria validade alguma e de que os valores ali indicados seriam tornados públicos em Ata, tal como ocorre em todos os pregões eletrônicos.

Tanto é que as empresas que entraram no sistema no dia 14/12/2016 estavam cientes da prorrogação, que nenhuma delas alegou "violação do sigilo", seja no próprio chat do sistema ou seja por meio de Impugnação, quando comunicadas de que os registros seriam apagados e que a sessão pública somente ocorreria no dia 16/12/2016, conforme avisos publicados.

Vale ressaltar que há outras situações análogas ao presente caso, no Pregão, as quais também acabam por revelar os preços dos concorrentes, sem que isto implique em "violação do sigilo".

É o caso, por exemplo, do "repregão", previsto nos Arts. 12, XVII e 13, XXVIII, do Decreto Estadual nº 7.468/2011, onde a etapa competitiva de lances do certame é restabelecida de modo a registrar novas propostas, momento em que são conhecidos todos os participantes do Pregão, seja eletrônico ou presencial.

Por fim, registro que o Pregoeiro é usuário do sistema Comprasnet, e não possui permissões para publicar e retirar ata de Pregão Eletrônico, tal como sugere a Impugnante. Conforme já detalhado, o sistema Comprasnet gera, de forma automática, a Ata da sessão eletrônica a partir dos dados que são inseridos pelas licitantes, sem qualquer controle por parte do Pregoeiro.

Portanto, não assiste razão à Impugnante sob este fundamento.

## **II – DO ISS / INCOMPATIBILIDADE COM A PROPOSTA.**

A Impugnante assevera que o item 13.4 do Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED deve ser "reparado", pois da forma com que se encontra, propiciará um desequilíbrio considerável entre o valor contratado e o valor faturado.

O item 13.4 do Edital estabelece o seguinte:

*13.4. A Planilha de Custos exigida pela alínea "b" do item 13.3 deste edital deverá consignar o percentual de 5% (cinco por cento) para o ISS, independentemente do município em que os postos de vigilância serão implantados. Oportunamente, durante a execução do contrato, no faturamento dos serviços executados, deverá ser considerado o(s) ISS(s) do(s) município(s) onde o(s) posto(s) esteja(m) implantado(s), sendo que a diferença do ISS a ser recolhido e do ISS indicado na planilha em sua proposta comercial deverá ser abatida na respectiva Nota Fiscal / Fatura.*

Tal exigência decorre do fato de que cada município possui sua própria alíquota de ISS, variando entre 2% (dois por cento) e 5% (cinco por cento). O item 13.4 determina que, durante a licitação, as propostas apresentem o percentual de 5% (cinco por cento) para o ISS, independentemente do município que o(s) posto(s) seja(m) implantado(s). Nos postos em municípios cuja alíquota é menor que 5% essa diferença a menor deve ser "abatida" ou "descontada" na Nota Fiscal / Fatura, **já que não se pode admitir que essa diferença a menor fosse repassada gratuitamente à Contratada sob o risco de se alterar o equilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração.**

Vale salientar que o item 13.4 tem por finalidade simplificar o procedimento de julgamento das propostas, já que, sem esta exigência, a empresa proponente melhor classificada em cada lote teria que apresentar uma planilha de composição de custos para cada município do Estado com a respectiva alíquota de ISS e, além disto, haveriam preços unitários mensais diferentes para cada Município.

Oportuno dizer que as disposições do item 13.4 do edital não violam, sequer minimamente, os artigos 36 e 73 da Lei nº 8.666/93 citados pela Impugnante em sua peça.

Destarte, não assiste razão à Impugnante sob este fundamento.

### **III – DO PAGAMENTO / EMISSÃO DE NOTA FISCAL / AUSÊNCIA DE PRAZO.**

Alega a Impugnante que o item 23.4 do Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED não define "um marco inicial à contagem do prazo de 30 (trinta) dias.

Vejamos o que dispõe o item 23.4 do Edital:

*23.4. Os pagamentos serão efetuados em até 30 (trinta) dias **após a protocolização e aceitação pela contratante das Notas Fiscais e/ou Faturas** devidamente atestadas pelo setor competente. O pagamento da Nota Fiscal/Fatura fica condicionado ao cumprimento dos critérios de recebimento do serviço.*

Denota-se que o texto estabelece claramente e inequivocamente o limite para início da contagem do prazo de pagamento, qual seja, a protocolização e aceitação das Notas Fiscais / Faturas pela Contratante, sendo que "a protocolização e aceitação" consubstanciam-se num mesmo ato.

0882

Note-se que os casos de erro são tratados no item 23.6, que diz que "na ocorrência de rejeição da Nota Fiscal/Fatura, motivada por erro ou incorreções, o prazo para pagamento estipulado no item 23.4 passará a ser contado a partir da data da sua reapresentação".

Portanto, não assiste razão à Impugnante.

#### **IV – QUALIFICAÇÃO TÉCNICA OPERACIONAL / NÚMERO DE EMPREGADOS.**

A Impugnante assevera que o item 14.3 "a" do Edital exige a comprovação de que a licitante administra ou administrou no mínimo 50% (cinquenta por cento) do número de empregados, e não do número de postos a ser contratado, como dispõe a IN nº 02/2008-MPOG. Tal exigência acabaria por efetivamente duplicar o número de postos a serem comprovados, pois no regime de 12x36h seriam necessários 02 (dois) vigilantes por posto de serviço.

Acerca da qualificação técnico-operacional, assim dispõe a alínea "a" do item 14.3 do Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED:

*14.3. A qualificação técnica será comprovada mediante a apresentação do(s) seguinte(s) documento(s):*

*a) Um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, que comprove(m) aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação, demonstrando que o licitante administra ou administrou serviços terceirizados, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos a serem contratados;*

Pela leitura suscita do texto torna-se claro o equívoco da Impugnante. **Exige-se a comprovação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos.**

Utilizando o próprio exemplo dado pela Impugnante, se o quantitativo da licitação fosse de 100 (cem) postos, ter-se-ia que comprovar 50% (cinquenta por cento) do número de empregados necessários para suprir tais postos, o mesmo que 50 (cinquenta) postos.

Vejamos que no regime de 12x36 h há 02 (dois) vigilantes por posto, portanto os 50 (cinquenta) postos a serem comprovados nos atestados traduz-se em 100 empregados. Contudo, **o número de empregados que são necessários para suprir** os 100 (cem) postos licitados é de 200 (duzentos) vigilantes, ou seja, são os mesmos 50% (cinquenta por cento) exigidos.

Em suma, exigir "50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos" ou "50% (cinquenta por cento) do número de postos de trabalho" tem o mesmo efeito.

Portanto, não assiste razão à impugnante.

#### **V – DA COMPROVAÇÃO DE SERVIÇOS COMPATÍVEIS COM OBJETO.**

A Impugnante alega que o item 14.3 "a" do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED permite a comprovação de qualificação técnica por meio de qualquer atestado, independentemente de haver compatibilidade com o objeto a ser contratado.

Novamente, citamos o item 14.3 "a" do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED:

*14.3. A qualificação técnica será comprovada mediante a apresentação do(s) seguinte(s) documento(s):*

*a) Um ou mais atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica, expedido(s) por pessoa(s) jurídica(s) de direito público ou privado, em nome da licitante, **que comprove(m) aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação**, demonstrando que o licitante administra ou administrou serviços terceirizados, com, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do número de empregados que serão necessários para suprir os postos a serem contratados;*

Note-se pelo trecho grifado, que o item 14.3 "a" estabelece claramente que o(s) atestado(s) e/ou declaração(ões) de capacidade técnica devem comprovar aptidão para desempenho de atividade pertinente e **compatível em características e quantidades com o objeto desta licitação.**

## VI - DA VEDAÇÃO LEGAL PARA PERMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS EM PREGÃO.

A Impugnante assevera que a Lei nº 10.520/2002 proíbe a participação de consórcios de empresas em licitações na modalidade Pregão, "porquanto as licitações de elevada especialização técnica não poderem ser efetivadas por essa modalidade".

Alega, ainda, que a permissão de participação de consórcios não aumenta a competitividade.

Ocorre que serviços de terceirização não podem ser considerados "serviços de elevada especialização técnica", já que empresas de terceirização não são especialistas no serviço, mas na administração da mão-de-obra.

Nesse sentido, vale salientar o seguinte trecho do relatório do Grupo de Estudos do TCU no Acórdão TCU nº 1214/2013-Plenário, que trata de serviços terceirizados:

**112. As empresas que prestam serviços terceirizados, em regra, não são especialistas no serviço propriamente, mas na administração da mão-de-obra.** É uma realidade de mercado à qual a Administração precisa se adaptar e adequar seus contratos. É cada vez mais raro firmar contratos com empresas especializadas somente em limpeza, ou em condução de veículos, ou em recepção. As contratadas prestam vários tipos de serviço, às vezes em um mesmo contrato, de forma que adquirem habilidade na gestão dos funcionários que prestam os serviços, e não na técnica de execução destes.

(...)

**114. O que importa é perceber que a habilidade das contratadas na gestão da mão de obra, nesses casos, é realmente muito mais relevante para a Administração do que a aptidão técnica para a execução dos serviços, inclusive porque estes apresentam normalmente pouca complexidade.** Ou seja, nesses contratos, dada a natureza dos serviços, interessa à Administração certificar-se de que a contratada é capaz de recrutar e manter pessoal capacitado e honrar os compromissos trabalhistas, previdenciários e fiscais. É situação muito diversa de um contrato que envolva complexidade técnica, como uma obra, ou de um contrato de

*fornecimento de bens, em que a capacidade pode ser medida tomando-se como referência a dimensão do objeto – que serve muito bem o parâmetro de 50% usualmente adotado.*

Portanto, considerando que o serviço continuado de vigilância armada é uma espécie de serviço terceirizado, e tendo em vista que diversas empresas prestadoras de serviço de vigilância não são especialistas no ramo mas sim na administração da mão-de-obra pois prestam serviços em vários segmentos (conservação e limpeza, portaria, etc.), não há violação à participação de consórcios.

Ademais, o argumento de que a permissão de participação de consórcios pode restringir a competitividade não se sustenta.

*In casu*, a **permissão de participação de consórcios tem o condão de ampliar a competitividade**, à medida que empresas que não possuem qualificação técnica suficiente para comprovar a exigência do item 14.3 "a" podem consorciarem-se de modo a somar suas qualificações técnicas.

Destarte, não assiste razão à Impugnante sob o fundamento suscitado.

### 3. CONCLUSÃO

Diante das razões e fundamentos expostos, conheço a impugnação apresentada pela empresa VIP Vigilância Intensiva Patrimonial LTDA para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterado os dispositivos impugnados do Edital do Pregão Eletrônico "SRP" nº 028/2016-SED.

Quanto ao pedido constante do último parágrafo da peça impugnatória, qual seja, "*caso esse não seja o entendimento de Vossa Senhoria (...) seja a presente impugnação enviada à autoridade hierarquicamente superior, visando a propositura de recurso sobre a decisão a ser proferida*", entendo que a presente decisão não cabe recurso hierárquico, por expressa ausência de previsão legal.

Veamos que o Art. 109, inciso I, da Lei nº 8.666/93, elenca as hipóteses de cabimento de recurso hierárquico na licitação, dentre as quais não consta a hipótese de decisão relacionada à impugnação do instrumento convocatório:

*Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

*I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:*

- a) habilitação ou inabilitação do licitante;*
- b) julgamento das propostas;*
- c) anulação ou revogação da licitação;*
- d) indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;*
- e) rescisão do contrato, a que se refere o inciso I do art. 79 desta Lei;*
- f) aplicação das penas de advertência, suspensão temporária ou de multa;*

Por sua vez, o inciso II do Art. 109 da Lei nº 8.666/93 indica o cabimento de recurso de representação [perante a autoridade superior] de decisão que não caiba recurso hierárquico, porém, desde esteja relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, hipótese que não se enquadra ao presente caso:

*Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:*

*(...)*

*II - representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, de que não caiba recurso hierárquico;*

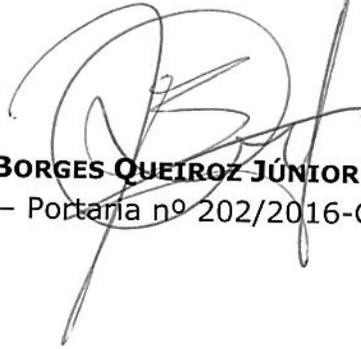
Deste modo, verifica-se que o pedido da Impugnante de encaminhamento de sua peça à autoridade superior ensejaria em uma via recursal não prevista em lei. Entendimento em sentido contrário violaria o princípio da legalidade, ao qual a Administração Pública está vinculada.

Saliento que, especificamente no caso da modalidade Pregão, conforme os regulamentos federal (Decreto nº 5.450/2002) e estadual (Decreto nº 7.468/2012), as decisões da Administração contrárias ao interesse de

0887

um licitante comportam recurso e revisão, contudo, apenas na etapa final do certame.

Goiânia - GO, 29 de novembro de 2016.



**JOÃO BORGES QUEIROZ JÚNIOR**  
Pregoeiro - Portaria nº 202/2016-GAB