

À AUTARQUIA MUNICIPAL DE TURISMO GRAMADOTUR  
AO SR PREGOEIRO E EQUIPE DE APOIO  
EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 052/2022

A empresa **OTONIEL SEGURANÇA LTDA - ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 42.043.502/0001-40, com sede na Rua Guilherme Dal Ri, n. 728, casa 4, Bairro Piratini, Gramado/RS, neste ato regularmente representada pelo sócio **IRINEU INÁRIO MARTINS**, inscrito no CPF sob o n. 458.150.620-49, vem respeitosamente através deste apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da decisão que inabilitou a empresa no processo licitatório supramencionado.

**PRELIMINARMENTE**

Cumprir destacar inicialmente, que a empresa recorrente manifestou sua intenção de recurso ao final da sessão, cumprindo o que prevê o artigo 4º, inc. XVIII da Lei nº 10.520/2022. Ainda, cabe destacar que este recurso é tempestivo, na medida em que cumpre a data fixada no portal de compras públicas e o prazo estipulado na Lei nº 10.520/2022.

**DOS FATOS E FUNDAMENTOS**

A empresa participou do Edital de Pregão Eletrônico nº 052/2022, que tem por objeto a prestação de serviços de vigia, portaria e zeladoria, para atendimento das instalações prediais de responsabilidade da Gramadotur.

Após etapa de lances e desclassificação de outras empresas licitantes, a empresa recorrente foi convocada para apresentar sua proposta final bem como planilha de composição de custos, e o fez tempestivamente. Após análise da planilha e documentos apresentados, o Pregoeiro inabilitou a empresa recorrente, vejamos:

*Motivo: Em análise à documentação da empresa OTONIEL SEGURANÇA LTDA constatou-se: - Atestados de Capacidade Técnica apresentados não fazem menção à prestação de serviços de zeladoria, como exige o item 6.3.6.a do edital. - O divisor adotado pelo TRT4 e pelo TST, nas jornadas de trabalho em escalas 12x36, é de 220h: JORNADA DE TRABALHO. REGIME 12X36. DIVISOR APLICÁVEL. O trabalho no regime de compensação 12x36 abrange inevitavelmente o período noturno, em que a duração da hora é reduzida, nos termos do art. 73, 'PAR' 1º, da CLT. Por essa razão, não é correto afirmar que a carga horária semanal média é de tão somente 42 horas, porque, considerada a duração ficta da hora noturna de 52 minutos e 30 segundos, ocorre a prestação de mais horas que aquelas reveladas pela simples média aritmética. Assim, na esteira da jurisprudência do TST o divisor aplicável é 220 e não 190h40 ou 210. (TRT 4: ROT 0020768-*



35.2016.5.04.0232) II - RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A...  
(CONTINUA)  
(CONT. 1) ÉGIDE DA LEI Nº 13.467/17. RITO SUMARÍSSIMO - REGIME 12X36. DIVISOR APLICÁVEL. O divisor de horas extras aplicável ao regime 12x36 é 220, pois a duração normal de trabalho permanece 8 horas diárias e 44 horas semanais, sendo este regime (12x36) apenas uma forma de compensação de jornada. Recurso de revista de que se conhece e a que se dá provimento. (TST: RR-10608-21.2018.5.03.0098) - Em consulta ao site da Receita Federal percebe-se que a licitante é optante do Simples (doc. juntado ao processo). Assim, a prestação de serviços de cessão de mão-de-obra, que não as expressamente excepcionadas da vedação, impossibilitam o ingresso/permanência no Simples. RFB Cosit nº 57/2015: Os serviços de portaria e de zeladoria, porque não se confundem com vigilância, limpeza ou conservação e são prestados mediante cessão de mão-de-obra, são vedados aos optantes pelo Simples Nacional. Diante do exposto, a empresa será inabilitada por descumprimento das exigências editalícias.”

Diante das alegações de descumprimento das exigências editalícias, cabe tecer importantes considerações, vejamos:

#### Referente ao Atestado de Capacidade Técnica

A empresa recorrente apresentou atestado de capacidade emitido pela Prefeitura Municipal de Gramado, alusivo ao Contrato nº 228/2021, que tem por objeto os serviços de portaria e vigilância das escolas municipais. Tal contrato é oriundo do Edital de Pregão Eletrônico nº 085/2021, e de acordo com seu projeto básico prevê a contratação de 34 empregados, que dentre as funções especificadas, se assemelham ao objeto preterido por esta Autarquia.

Ainda que o Edital de Pregão Eletrônico nº 052/2022 publicado por esta Autarquia prevê no seu item 6.3.6, alínea a “apresentação de atestado de capacidade técnica de que executou serviços de vigia, portaria e zeladoria” deve ser levando em consideração a semelhança dos serviços executados.

Prevê o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal que o procedimento licitatório “somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”. A norma licitatória (Lei 8.666 /93) traz, especificamente em seu art. 30, inciso II, a tratativa da capacidade técnico-operacional dos licitantes, denotando, que a comprovação de sua capacidade, se dará mediante a apresentação de atestado de aptidão para o desempenho de atividade **compatível** com o objeto da licitação, em características, quantidades e prazos.

Compatível não significa dizer idêntico. Se a empresa licitante comprou a execução de serviços de vigia e portaria, em prazo similar com contratação de diversos empregados, para um órgão renomado, qual seja a Prefeitura de Gramado, não há que se dizer em não atendimento ao item de qualificação técnica, vejamos:





ACT N.º 026/2022

PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAMADO (RS)

ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Pelo presente instrumento, o **MUNICÍPIO DE GRAMADO(RS)**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Av. das Hortênsias, n.º 2029, inscrito no CNPJ/MF sob n.º 88.847.082/0001-55, através de seus representantes abaixo firmados, vem através do presente **ATESTAR** que a empresa **OTONIEL SEGURANÇA LTDA** inscrita no CNPJ n.º 42.043.502/0001-40, com sede na Rua Guilherme Dal Ri, n.º 728, Casa 04, bairro Piratini, Município de Gramado/RS, presta satisfatoriamente serviços de portaria e vigilância nas dependências das Escolas Municipais de Gramado.

A empresa cumpriu integralmente com as suas obrigações em termos de qualidade, prazos e responsabilidade. Os serviços possuem base no Contrato 228/2021, firmado entre a Prefeitura de Gramado e a respectiva empresa.

Gramado, 04 de julho de 2022.

FREDERICO  
AUGUSTO  
PELLICOLI  
DIAS:02536782000

Assinado de forma digital por  
FREDERICO AUGUSTO  
PELLICOLI DIAS:02536782000  
Dados: 2022.07.04 17:21:42  
-03'00'

**Frederico Augusto Pellicoli Dias**  
Diretor de Compras e Licitações  
Matrícula 15.123

TICIANA VANESSA  
VENDRUSCOLO  
HAAS:92110762004

Assinado de forma digital por  
TICIANA VANESSA VENDRUSCOLO  
HAAS:92110762004  
Dados: 2022.07.04 17:22:09 -03'00'

**Ticiania Vanessa Vendrusculo Haas**  
Fiscal do Contrato  
Matrícula n.º 11.336 /13.739

Importante dizer, que o processo deve ser conduzido visando a proposta mais vantajosa, que atenda ao objeto pretendido com valor exequível e valor benéfico à Administração. Assim, deve o Pregoeiro utilizar-se do formalismo moderado.

O princípio do formalismo moderado é uma técnica de abrandamento do rigor excessivo das formas em benefício da finalidade. Nesta linha de entendimento, vejamos:

*(...) PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. PREPONDERÂNCIA DO PRINCÍPIO DA BUSCA PELA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA[1]. Apontamentos com fundamento em formalidades excessivas sucumbem diante da preponderância do princípio da busca pela obtenção da maior vantagem para as contratações da*



administração pública. Observados os princípios da razoabilidade e da instrumentalidade das formas, bem como o interesse público, é de ser reconhecida a legalidade da habilitação da impetrante. (...) afigura-se descabida a inabilitação da apelante, sob pena de chancelar-se formalismo excessivo, em detrimento à proposta mais vantajosa para a Administração Pública. (...) Apesar da formalidade que permeia o processo licitatório, não se mostra razoável que mera irregularidade seja suficiente para excluir do certame a impetrante, haja vista que a licitação deve dar-se sempre na busca da oferta mais vantajosa à Administração. 3. O formalismo exacerbado pode gerar danos não só ao Estado como às concorrentes, razão porque, o princípio do procedimento formal merece ser relativizado. (...) Impossibilidade de inabilitação, com base em formalismo excessivo na interpretação do edital, sob pena de afastamento de proposta mais vantajosa à Administração Pública. (RMS nº 70084253202 TJ/RS)

AGRAVO DE INSTRUMENTO AÇÃO ORDINÁRIA – LICITAÇÃO PÚBLICA – ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA – INABILITAÇÃO DA LICITANTE – FORMALISMO EXACERBADO – PRECEDENTES DP STJ – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA IDÊNTICO AO OBJETO LICITADO – DESNECESSIDADE E ILEGALIDADE – RECURSO NÃO PROVIDO – AGRAVO INTERNO PREJUDICADO. Ausente a devida motivação, é defeso à administração impor exigência de que o sujeito tenha executado no passado obra ou serviço exatamente idêntica ao objeto da licitação. A melhor inteligência da norma insita no art. 30 da lei de licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigência de quantidades mínimas ou de prazos máximos, quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis. Os rigorismos formais extremos e exigências inúteis não podem conduzir a interpretação contrária à finalidade da lei, notadamente em se tratando de concorrência pública, na qual a existência de vários interessados é benéfica, na exata medida em que facilita a escolha da proposta efetivamente mais vantajosa (Lei 8.666/93, art. 3º). Em razão do julgamento do mérito do Agravado de Instrumento, resta prejudicado o agravo interno, ante a perda superveniente do objeto. Tribunal de justiça do Mato Grosso, processo nº 1011036-78.2019.8.11.0000 – Segunda Câmara de Direito Público – Relator Márcio Aparecido Guedes.

“[D]eve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.” Acórdão 1.140/2005-Plenário.

Diante do exposto acima, é possível modificar e adequar a decisão de inabilitação quanto ao atestado de capacidade técnica, vez que a empresa comprovou sua aptidão para prestar serviços compatíveis ao pretendido por esta Autarquia, garantindo a segurança necessária para a contratação e conseqüentemente boa prestação dos serviços contratados.



## Referente ao enquadramento no Simples Nacional e a Cessão de Mão De obra:

É imprescindível tecer a diferença entre cessão de mão de obra e terceirização de serviços. Cessão de mão de obra é a colocação à disposição da empresa contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de trabalhadores que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade-fim, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação, inclusive por meio de trabalho temporário. Neste caso, o trabalhador fica subordinado diretamente ao CONTRATANTE, ou seja, o empregador não possui gerencia na execução do contrato.

Confrontando essa característica única da cessão de mão de obra, o próprio edital e projeto básico elaborado pela Autarquia exigem que os serviços sejam prestados e gerenciados pela empresa contratada, o que caracteriza a terceirização dos serviços.

Considera-se prestação de serviços (terceirização) a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

Importante mencionar, respeitosamente, que o entendimento do Pregoeiro quanto a vedação de empresas optantes do Simples Nacional na prestação dos serviços objeto do edital em epígrafe está equivocada. A Prefeitura Municipal de Gramado, inclusive, possui entendimento diverso e assertivo quanto ao assunto e já se manifestou diversas vezes neste sentido.

Anexamos a este documento julgamento de recursos e impugnações emitidos pela Prefeitura, órgão principal e vinculado a esta Autarquia, no sentido de esclarecer e pontuar a diferença entre cessão de mão de obra e a terceirização de serviços.

Ora vejamos, se as empresas do Simples Nacional estão realmente impedidas por lei de participar deste tipo de contratação, como a Prefeitura firma contratos com a empresa recorrente em suas licitações? O próprio atestado de capacidade técnica apresentado pela empresa comprova a possibilidade de executar este tipo de serviço.

Não obstante, resta mencionar que a Lei Complementar 123/2006 enumera, em seu Art. 17, as situações nas quais não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do SIMPLES NACIONAL a microempresa ou a empresa de pequeno porte que nelas se enquadrem.

*Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte:(...)*

*XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra; (...)*

*§ 1º As vedações relativas a exercício de atividades previstas no caput deste artigo não se aplicam às pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente às atividades referidas nos §§ 5º -B a 5º -E do art. 18 desta Lei Complementar; ou as exerçam em conjunto com outras atividades que não tenham sido objeto de vedação no caput deste artigo.*

Ora, dessa forma, somente no caso da prestação dos serviços se enquadrar no conceito de locação ou de cessão de mão de obra por disposição, como vimos, do § 3º do art. 31 da Lei nº 8.212/1991, é expressa a vedação de recolhimento dos tributos na forma do SIMPLES NACIONAL, no disposto do inciso XII do art. 17 da Lei Complementar nº 123/2006, entretanto, não figura no presente caso.

Mais uma vez, diante do exposto e com base em toda a fundamentação legal juntada, é possível rever a decisão de inabilitação em face do enquadramento da empresa no Simples Nacional.



## Referente a jornada de trabalho

Mais uma vez, equivocado o entendimento do Pregoeiro, vez que o edital não menciona o divisor a ser aplicado na planilha de custos. É sabido que a Administração busca a proposta mais vantajosa e que não pode arcar com custos desnecessários que geram enriquecimento das empresas. Assim, ao aplicar o divisor de 220h, se abre uma brecha, entre os divisores de 190 horas e 220 horas, aplicando-se o cálculo da hora trabalhada e o custo desta decorrente.

Importante dizer que a escala 12x36 possibilita, inclusive, que a empresa otimize seus custos, tendo em vista que não precisará arcar com a remuneração de horas extras para fechar a sua jornada e pode contar com uma equipe mais reduzida e estratégica para realizar suas atividades.

Por fim, cabe destacar, que ao passo do processo de pregão, cabe a promoção de diligências e igualmente, a concessão de prazo para saneamento de planilhas. O ato de inabilitar as empresas com justificativas baseadas em meras conjecturas não é a maneira mais adequada de conduzir o certame, devendo sempre haver bom senso e formalismo moderado por parte do Pregoeiro e a Equipe de Apoio.

## DOS REQUERIMENTOS

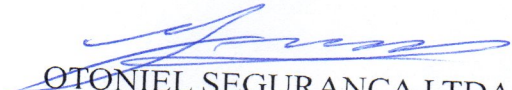
Diante de todo exposto, requer-se-a:

Que seja admitido o presente recurso apresentado tempestivamente;

Que sejam validadas suas razões e reformada a decisão do Pregoeiro, a fim de classificar a proposta da empresa OTONIEL SEGURANÇA LTDA – ME, bem como habilitar a empresa por ter cumprido todos os itens de habilitação.

Termos que pede e espera deferimento.

Gramado, 25 de julho de 2022.

  
OTONIEL SEGURANÇA LTDA – ME

Irineu Inário Martins  
Sócio Administrador





*Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria da Administração

**RELATÓRIO DE JULGAMENTO DE RECURSO Nº 18/2020**

**PROCESSO LICITATÓRIO Nº 34/2020**

**PREGÃO PRESENCIAL Nº 4/2020**

**OBJETO:** Contratação de empresa para a prestação de serviços de vigia em atendimento às necessidades da Secretaria de Cultura, em conformidade com o Edital e seus anexos.

Trata-se da análise de recurso administrativo interposto pela empresa **ARSENAL SERVIÇOS GERAIS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF nº 29.277.773/0001-00, com sede na Rua Santa Cruz, nº 238, Sala A, Bairro Niterói, em Canoas/RS.

Por conseguinte, em face do recurso interposto, analisa-se também as contrarrazões apresentadas pela empresa **IRINEU INARIO MARTINS & CIA LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF nº 13.631.625/0001-01, com sede na Avenida Borges de Medeiros, n.º 2049, em Gramado/RS.

**I – DA ADMISSIBILIDADE**

Conforme se verifica da análise dos autos, o recurso interposto pela recorrente respeita os critérios de tempestividade, uma vez que foi devidamente protocolado dentro do prazo legal de 03 dias úteis contados da data da manifestação da intenção de recorrer.

**II – DAS RAZÕES DA RECORRENTE**

A recorrente Arsenal Serviços Gerais Ltda. insurgiu-se quanto a decisão que declarou a empresa Irineu Inario Martins & Cia Ltda. vencedora do presente certame, sob a alegação de que, por ser optante pelo Simples Nacional, a empresa vencedora estaria impedida de realizar cessão ou locação de mão de obra, conforme prevê a Lei Complementar nº 123/2006. Ainda, destacou que os serviços de zeladoria e portaria não estão inseridos no artigo 18, § 5º-C, inciso VI da Lei em comento, preconizando pela inabilitação da empresa recorrida.

Em prosseguimento, alegou o recorrente que as planilhas apresentadas pela empresa recorrida estão em desacordo com o estabelecido no edital, não contemplando os valores corretos de custos do objeto a ser contratado pelo Município.

Outrossim, a recorrente destacou que a atividade de vigilância e segurança privada, conforme consta no cadastro do CNPJ apresentado pela recorrida, demanda a autorização do exercício pela Polícia Federal, conforme pressupõe a Portaria nº 3.233. Mais uma vez, destacou a existência de incompatibilidade da atividade de portaria, que seria o objeto do presente edital, com a atividade de segurança e vigilância privada exercida pela recorrida.

Por fim, aduziu a recorrente que o alvará emitido pelo GSVG apresentado pela recorrida estaria vencido desde o dia 10 de abril de 2020, desatendendo as exigências contidas no edital.

Em face de todo o alegado, a recorrente postulou pela desclassificação e inabilitação da recorrida, prosseguindo-se o certame com o chamamento da próxima





empresa na ordem de classificação do certame.

### **III – DAS CONTRARRAZÕES**

Em suas contrarrazões, a recorrida destacou que os serviços objeto do presente certame (vigia) não configuram cessão ou locação de mão de obra, afastando o impedimento contido na Lei Complementar nº 123/2006, no que tange à opção pelo Simples Nacional.

Quanto as planilhas apresentadas, a recorrida destacou que inexistente qualquer violação legal. Ressaltou que não há impedimento legal quanto ao sócio administrador exercer a atividade de vigia, portaria ou qualquer outra atividade inerente a sua empresa.

Em prosseguimento a recorrida destacou que sua atividade principal não é segurança privada, razão pela qual apresentou em sua proposta e planilha a convenção coletiva pertinente ao sindicato representativo da categoria a ser contratada (SEEAC – Sindicato dos Empregados de Empresas de Asseio e Conservação no Estado do Rio Grande do Sul). Ainda, ressaltou que a empresa recorrida possui várias atividades além da segurança privada, englobando vigilância de propriedades e proteção de lugares e serviços públicos, possuindo respaldo para terceirização de serviços.

Ainda, a recorrida destacou ser desnecessária a apresentação de Cadastro na Polícia Federal para as empresas de vigilância e que a exigência editalícia de apresentação de Alvará de funcionamento expedido pelo Grupamento de Supervisão de Vigilância e Guardas (GSVG) é o documento necessário para comprovação da regularidade da atividade ora licitada.

Quanto à alegação de que o Alvará de funcionamento emitido pelo GSVG estaria vencido desde a data de 10 de abril de 2020, lembrou a recorrida que a sessão de recebimento dos envelopes inicialmente estava agendada para o dia 19 de fevereiro de 2020, data em que o documento em questão estava vigente, conforme determinado em edital. Ressaltou que acostou os documentos válidos no prazo de dois dias úteis concedidos pela Pregoeira, cumprindo todos os requisitos de habilitação estipulados no edital.

Por fim, requereu o indeferimento do recurso administrativo apresentado pela recorrente, mantendo-se a decisão de habilitação da recorrida.

### **IV - DA ANÁLISE DO RECURSO**

Inicialmente, não merece prosperar o alegado impedimento da empresa recorrida em prestar os serviços licitados pelo presente edital sob o argumento de que, por ser optante pelo Simples Nacional, não poderia executar cessão ou locação de mão de obra.

Primeiramente, insta esclarecer que os serviços ora licitados não devem ser classificados como cessão ou locação de mão de obra, mas sim como terceirização de serviços. A terceirização de serviços consiste na transferência ao contratado, além da mão de obra, da responsabilidade sobre o serviço, do processo, dos insumos, dos equipamentos, dentre outros. Além disso, exige-se da empresa contratada a experiência no serviço. Já na cessão de mão de obra, a contratante transfere à contratada apenas a responsabilidade de fornecer a mão de obra, sem envolver a responsabilidade do





*Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria da Administração

serviço, equipamentos e processo.

Sendo assim, inexistente qualquer impedimento na contratação da empresa recorrida em face de seu enquadramento como optante pelo Simples Nacional, uma vez que o presente edital busca a terceirização dos serviços de vigia.

O segundo aspecto levantado pela recorrente consiste na suposta incorreção dos valores de custos apresentados nas planilhas. Alegou também ser impossível a execução do serviço licitado pelo sócio administrador da empresa, sendo fato estranho ao edital que teria por objeto a contratação de serviço de portaria.

Conforme se verifica da análise das razões recursais, a recorrente reservou-se a alegar suposto desacordo das planilhas apresentadas pela recorrida, afirmando de modo superficial que os valores apresentados não contemplariam os valores corretos de custos, no entanto, em nenhum momento a empresa recorrente apontou de fato os alegados equívocos.

Outrossim, não se vislumbram impeditivos legais capazes de proibir a execução dos serviços licitados pelo sócio administrador, sendo descabida a alegação recursal nesse sentido. Ademais, importa ressaltar que, contrário ao apontado pela recorrente em diversos pontos de sua peça recursal, o objeto do presente edital é a contratação de serviços de vigia e não de serviços de portaria.

Em prossecução, não merece acolhimento a alegação da recorrente acerca da necessidade de autorização da Polícia Federal quanto ao exercício da atividade principal da recorrida (vigilância e segurança privada). O edital do presente certame foi claro ao apresentar rol taxativo de documentos necessários à qualificação técnica, não podendo haver a exigência de documento distinto com tal intuito a esta altura do certame. Ademais, a apresentação de Alvará de funcionamento e Portaria de autorização emitidos pelo Grupamento e Supervisão de Vigilância e Guardas (GSVG), conforme exigido no edital, são suficientes para comprovar a integridade e a legitimidade dos serviços a serem desenvolvidos pela empresa licitante.

Por fim, também não merece respaldo a alegação de que o Alvará emitido pela GSVG apresentado pela recorrida estaria vencido e, portanto, em desacordo com o edital. Insta salientar que, inicialmente, a data de abertura da sessão pública do certame em discussão estava agendada para ocorrer no dia 19 de fevereiro de 2020. Em virtude de retificações necessárias no edital, tal data foi adiada para o dia 06 de março de 2020. Percebe-se que, ainda que tenha havido reagendamento da sessão, o alvará apresentado pela recorrida, com validade até o dia 10 de abril de 2020, ainda permanecia válido. Posteriormente, o deslinde do certame teve maior delongamento em razão da necessidade de diligências e análises, o que resultou no vencimento do documento.

Ressalta-se que o vencimento do documento não resultou de ato causado pela recorrida, não sendo possível sua responsabilização por tal situação. Em virtude disso, restou concedido à recorrida o prazo de 2 (dois) dias úteis para a apresentação dos documentos atualizados, o que foi prontamente atendido pela empresa, conforme Protocolo nº 15228/2020. Sendo assim, o alegado vencimento do alvará não é suficiente para ocasionar a inabilitação da recorrida.

Diante do exposto, opina-se pela improcedência das razões expostas pela empresa recorrente, mantendo a classificação e a habilitação da empresa Irineu Inario Martins & Cia Ltda.





*Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria da Administração

## V – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguindo os princípios constitucionais que regem os procedimentos licitatórios e as regras editalícias, conforme demonstrado no presente relatório, opina-se pelo conhecimento e improvimento das razões recursais apresentadas pela empresa **ARSENAL SERVIÇOS GERAIS LTDA.**

Em prosseguimento, encaminha-se os autos para a devida análise da Assessoria Jurídica, com posterior apreciação da Autoridade Competente, em conformidade com o disposto no Decreto Municipal nº 88/2003, Art. 9º, inciso VIII.

**Lilian Rodrigues**  
Pregoeira

Gramado, 05 de agosto de 2020.





## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria de Administração

### **RELATÓRIO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 24/2020 PROCESSO LICITATÓRIO Nº 207/2020 PREGÃO ELETRÔNICO Nº 49/2020**

**OBJETO:** Contratação de empresa para a prestação de serviços de vigia em atendimento às necessidades da Secretaria da Saúde, em conformidade com o edital e seus anexos.

Trata-se da análise de impugnação oposta pela empresa **GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 20.962.704/0001-52, com sede na Rua General Portinho, nº 360, Bairro Boa Vista, Rio Pardo/RS.

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação oposta é tempestiva, uma vez que respeitou o disposto no artigo 24, do Decreto Federal 10.024/2019, o qual determina que os termos do edital do pregão poderão ser impugnados em até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública. Nesse sentido, verifica-se que a impugnação oposta foi encaminhada via e-mail no dia 14/08/2020, devidamente acompanhado de contrato social e comprovante de postagem pelos correios, respeitando as disposições legais e editalícias.

#### **II – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

A impugnante apresentou insurgência quanto à disposição contida no item 9.6.2 do edital, a qual exige dos licitantes, como critério de habilitação, a apresentação de declaração comprometendo-se, caso vencedora, a estabelecer-se no Município de Gramado com, no mínimo, um escritório para o bom acompanhamento das atividades, mantendo funcionário no local, o qual poderá ser preposto.

Alegou a impugnante que tal cláusula fere os princípios que regem o certame licitatório, pois, a seu ver, beneficiaria as empresas locais em detrimento das demais, além de desencadear custo adicional inviável aos interessados.

Em prosseguimento, a impugnante alegou que as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte interessadas em participar do presente certame não poderão ser beneficiárias do regime de tributação pelo Simples Nacional, visto que os serviços serão prestados com disponibilização de trabalhadores em dedicação exclusiva de mão de obra. Nesse sentido, alegou que a Solução de Consulta nº 57 – Cosit, emitida pela Receita Federal, determinou que os serviços de portaria/zeladoria e vigia, por serem prestados mediante cessão de mão de obra, não podem ser prestados por optantes pelo Simples Nacional.

É o breve relato.

#### **III – DO MÉRITO**

A insurgência apresentada pela impugnante quanto à exigência contida no item 9.6.2 do edital não merece acolhimento. A imposição, como critério habilitatório, de apresentação de declaração demonstrando o comprometimento da empresa licitante em, caso vencedora, estabelecer-se no Município com, no mínimo, um escritório para o





## Prefeitura Municipal de Gramado

Secretaria de Administração

bom acompanhamento das atividades, é de suma importância para que a municipalidade tenha garantia acerca da boa execução dos serviços.

Nesse sentido, vale destacar que a exigência de escritório na cidade e de preposto nasceu a partir de uma dificuldade já vivenciada na relação entre o Município e empresa prestadora serviço, quando do não cumprimento das obrigações firmadas. Nessa oportunidade, a Administração municipal vivenciou grandes dificuldades ao contatar o representante da empresa prestadora, a qual possuía sua sede em outra cidade e não tinha representante em Gramado.

A situação supramencionada gerou diversos prejuízos ao erário, ocasionando a suspensão do serviço e até mesmo o rompimento do contrato com a empresa em questão. Após o Município adotar como critério habilitatório em suas licitações a exigência ora questionada, praticamente todas as dificuldades relacionadas à interação entre o fiscal do contrato e as empresas foram sanadas. Sendo assim, é indispensável a conservação da exigência disposta no item 9.6.2 do edital.

Em prosseguimento, também não merece respaldo a alegação de que as empresas enquadradas como optantes pelo Simples Nacional estariam impedidas de participar do presente certame sob a alegação de que os serviços ora licitados configuram cessão exclusiva de mão de obra.

Nesse sentido, insta esclarecer que os serviços ora licitados não devem ser classificados como cessão ou locação de mão de obra, mas sim como terceirização de serviços. A terceirização de serviços consiste na transferência ao contratado, além da mão de obra, da responsabilidade sobre o serviço, do processo, dos insumos, dos equipamentos, dentre outros. Além disso, exige-se da empresa contratada a experiência no serviço. Já na cessão de mão de obra, a contratante transfere à contratada apenas a responsabilidade de fornecer a mão de obra, sem envolver a responsabilidade do serviço, equipamentos e processo.

Sendo assim, inexistente qualquer impedimento na contratação da empresa de empresa beneficiária do regime de tributação pelo Simples Nacional, uma vez que o presente edital busca a terceirização dos serviços de vigia.

### IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pelo improvimento da impugnação oposta pela empresa **GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA LTDA.**

Em prosseguimento, estas considerações e a impugnação interposta serão remetidas para a devida análise da Assessoria Jurídica, com posterior apreciação da Autoridade Competente, em conformidade com o disposto no Artigo 9º, inciso VIII do Decreto Municipal n.º 88/2003.

  
**Lilian Rodrigues**  
Pregoeira

Gramado, 19 de agosto de 2020.





## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Procuradoria-Geral

### **DESPACHO n.º 461/2020**

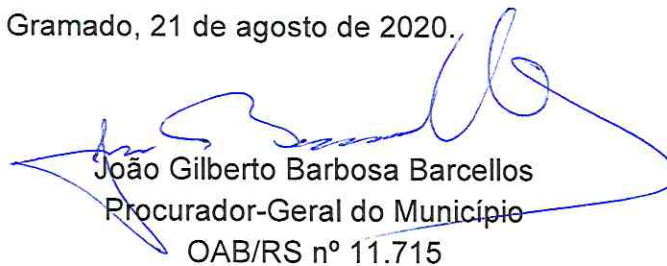
Pregão Eletrônico 49/2020

Vistos, etc...

Salvo melhor juízo, resta adequado o posicionamento da Pregoeira no sentido de desprover a impugnação ao edital, efetuado por Guilherme Freitas Barbosa Segurança Ltda, inscrita no CNPJ sob nº 20.962.704/0001-52.

Contudo, à consideração superior.

Gramado, 21 de agosto de 2020.



João Gilberto Barbosa Barcellos  
Procurador-Geral do Município  
OAB/RS nº 11.715





*Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria de Administração

**Despacho nº 461/2020**

**Pregão Eletrônico nº 49/2020**

Acato as considerações emitidas pelo Procurador-Geral do Município, no sentido de negar provimento à impugnação oposta pela empresa Guilherme Freitas Barbosa Segurança Ltda., mantendo-se o prosseguimento do certame.

Gramado, 25 de agosto de 2020.

  
**JOÃO ALFREDO DE CASTILHOS BERTOLUCCI**  
Prefeito de Gramado





## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria de Administração

### **RELATÓRIO DE JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO Nº 16/2021 PROCESSO LICITATÓRIO Nº 166/2021 PREGÃO ELETRÔNICO Nº 85/2021**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de portaria e vigilância nas dependências das Escolas Municipais de Gramado, conforme edital e seus anexos.

Trata-se da análise de impugnação oposta pela empresa **GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 20.962.704/0001-52.

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

Preliminarmente, verifica-se que a impugnação oposta é tempestiva, uma vez que respeitou o disposto no artigo 24, do Decreto Federal 10.024/2019, o qual determina que os termos do edital do pregão poderão ser impugnados em até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública. Nesse sentido, verifica-se que a impugnação oposta pela referida empresa foi encaminhada, através do Portal de Compras Públicas, no dia 05 de outubro de 2021, respeitando as disposições legais e editalícias.

#### **II – DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE**

A empresa **GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME** embasou sua impugnação aduzindo que os serviços ora licitados tratam-se de cessão de mão de obra, ressaltando que os licitantes deverão observar o enquadramento determinado em Lei para formulação de suas propostas e planilhas.

Alegou que o Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 7, de 10/06/2019 dispõe sobre a vedação à opção pelo Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), de que trata a Lei Complementar nº 123/2006, pelas pessoas jurídicas prestadores de serviço de portaria por cessão de mão de obra.

Por fim, mencionou o disposto no artigo 2º do Ato Declaratório aludido, o qual dispõe que o serviço de portaria não se confunde com os serviços vigilância, limpeza e conservação, não se enquadrando na exceção prevista no inciso VI, § 5º-C, do artigo 18 da Lei Complementar 123/2006, mas sim na regra prevista no inciso XII, do CAPUT, do artigo 17, da mesma Lei.

É o breve relato.

#### **III – DO MÉRITO**

Inicialmente, contrário ao alegado pela impugnante, os serviços ora licitados (portaria e vigilância) não devem ser classificados como cessão ou locação de mão de obra, mas sim como terceirização de serviços. A terceirização de serviços consiste na transferência ao contratado da mão de obra e também da responsabilidade sobre o serviço, do processo, dos insumos, dos equipamentos, dentre outros. Além disso, exige-



## *Prefeitura Municipal de Gramado*

Secretaria de Administração

se da empresa contratada a experiência no serviço. Já na cessão ou locação de mão de obra, a contratante transfere à contratada apenas a responsabilidade de fornecer a mão de obra, sem envolver a responsabilidade do serviço, equipamentos e processo, não sendo esse o caso da presente licitação.

Logo, inexistente qualquer impedimento quanto à participação de empresas optantes pelo Simples Nacional no presente certame, porquanto o objeto ora licitado se classifica como terceirização de serviços de portaria e vigilância.

### **IV – DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se pelo improvimento da impugnação oposta pela empresa **GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME**.

Em prosseguimento, as presentes considerações e a impugnação interposta serão remetidas para a devida análise da Assessoria Jurídica, com posterior apreciação da Autoridade Competente, em conformidade com o disposto no Artigo 9º, inciso VIII do Decreto Municipal n.º 88/2003.

Gramado, 06 de outubro de 2021.

  
**Ana Paula Argenta Daitx**  
Pregoeira





## Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

PARECER Nº 391/2021

Administrativo. Pregão Eletrônico n.º 85/2021. Licitação na modalidade Pregão para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de portaria e vigilância nas dependências das Escolas Municipais de Gramado. Impugnação. Considerações.

Vistos, etc.

Veio à Procuradoria, encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração, Departamento de Compras e Licitações, solicitação de análise e parecer do relatório de julgamento realizado pela Comissão Permanente de Licitações do Município relacionada à impugnação apresentada pela empresa GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME, no âmbito do Pregão Eletrônico n.º 85/2021, para “[...] Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de portaria nas dependências das Escolas Municipais de Gramado [...]”.

Acompanha a consulta autos do processo Licitatório referente ao Pregão Eletrônico n.º 85/2021, impugnação da empresa e da ata de julgamento de recurso.

Analisada a matéria, a Procuradoria passa a se manifestar.

### **Fundamentação Jurídica**

Preliminarmente, é preciso ressaltar que esta manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que nos foram apresentados até a presente data. Destarte, incumbe a esta Procuradoria, prestar consultoria sobre o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das secretarias, ou análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativas.

A impugnação foi interposta no prazo e forma legais, tal como previsto no artigo 24, do Decreto-Lei n.º 10.024/19, pelo que deve ser conhecido.

Da análise dos documentos anexos a presente consulta, a impugnante se insurge alegando que os serviços a serem licitados tratam-se de cessão de mão de obra, ressaltando que os licitantes deverão observar o enquadramento determinado



# Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

em Lei para formulação de suas propostas e planilhas.

Discorreu que o Ato Declaratório Interpretativo RFB n.º 7, de 10/06/2019 dispõe sobre a vedação à opção pelo Regime Especial Unificado e Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional), de que trata a Lei Complementar n.º 123/2006, pelas pessoas jurídicas prestadores de serviço de portaria por cessão de mão de obra.

Por fim mencionou o disposto no art. 2º do Ato Declaratório aludido, o qual dispõe que os serviços de portaria não se confundem com os serviços de vigilância, limpeza e conservação, não se enquadrando em exceção prevista no inciso VI, § 5º-C, do artigo 18 da Lei Complementar 123/2006, mas sim a regra prevista no inciso XII, do caput do artigo 17, da mesma lei.

A Comissão Permanente de Licitações julgou a impugnação nos seguintes termos, *in verbis*:

*"OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de portaria e vigilância nas dependências das Escolas Municipais de Gramado, conforme edital e seus anexos.*

*Trata-se da análise de Impugnação oposta pela empresa GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ n.º 20.962.704/0001-52.*

*(...)*

### *III - DO MÉRITO*

*Inicialmente, contrário ao alegado pela impugnante, os serviços ora licitados (portaria e vigilância) não devem ser classificados como cessão ou locação de mão de obra, mas sim como terceirização de serviços. A terceirização de serviços consiste na transferência ao contratado da mão de obra e também da responsabilidade sobre o serviço, do processo, dos insumos, dos equipamentos, dentre outros. Além disso, exige-se da empresa contratada a experiência no serviço. Já na cessão ou locação de mão de obra, a contratante transfere à contratada apenas a responsabilidade de fornecer a mão de obra, sem envolver a responsabilidade do serviço, equipamentos e processo, não sendo esse o caso da presente licitação.*

*Logo, inexistente qualquer impedimento quanto à participação de empresas optantes pelo Simples Nacional no presente certame, porquanto o objeto ora licitado se classifica como terceirização de serviços de portaria e vigilância.*

### *IV - DA CONCLUSÃO*

*Diante do exposto, opina-se pelo improvimento da Impugnação oposta pela*





# Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

empresa GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME.

*Em prosseguimento, as presentes considerações e a impugnação interposta serão remetidas para a devida análise da Assessoria Jurídica, com posterior apreciação da Autoridade Competente, em conformidade com o disposto no Artigo 9º, Inciso VIII do Decreto Municipal n.º 88/2003."*

O cerne da impugnação refere-se a exclusão da possibilidade de participação das empresas optantes pelo Simples Nacional, por entender a impugnante tratar-se de cessão ou locação de mão de obra.

Primeiramente, na **cessão ou locação de mão de obra** (hipótese não compatível com o Simples Nacional), o trabalhador é cedido e fica subordinado, nos termos da legislação trabalhista (CLT), ao tomador/contratante, e não à pessoa jurídica que presta os serviços terceirizados. Além disso, os serviços prestados possuem caráter contínuo e específico, inerente à característica de cada profissional.

Se o trabalhador fica subordinado à tomadora/contratante, a relação é de locação/cessão de mão de obra. Se o trabalhador ficar subordinado à empresa contratada e prestadora dos serviços, a cessão ou locação de mão de obra não se caracteriza.

Pelo Dicionário Jurídico DE PLÁCIDO E SILVA, na cessão, o cessionário se sub-roga em todos os direitos do cedente, quando de crédito ou de direito, ou assume os seus deveres e obrigações. E ainda conceitua a cessão como *"todo ato pelo qual a pessoa cede ou transfere a outrem direitos ou bens que lhe pertencem, sendo, assim, perfeita alienação, ou transmissão entre vivos."* (DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico, Forense: Rio de Janeiro, 1984, p. 418-419).

A cessão de mão de obra está conceituada no § 3º do art. 31 da Lei nº 8.212, de 1991 e é esta a definição que, segundo a Receita Federal do Brasil, deverá ser utilizada na interpretação da legislação do SIMPLES NACIONAL:

**Art. 31. (...)§ 3º Para os fins desta Lei, entende-se como cessão de mão de obra a colocação à disposição do contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de segurados que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com a atividade-fim da empresa, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação. (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).**



## Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

A Instrução Normativa da RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, reproduziu o conceito legal e definiu o que vem a ser “dependências de terceiros”, “serviços contínuos” e “colocação de trabalhadores à disposição da empresa contratante”

*Art. 115. Cessão de mão de obra é a colocação à disposição da empresa contratante, em suas dependências ou nas de terceiros, de trabalhadores que realizem serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade-fim, quaisquer que sejam a natureza e a forma de contratação, inclusive por meio de trabalho temporário na forma da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.*

*§ 1º Dependências de terceiros são aquelas indicadas pela empresa contratante, que não sejam as suas próprias e que não pertençam à empresa prestadora dos serviços.*

*§ 2º Serviços contínuos são aqueles que constituem necessidade permanente da contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, ligados ou não a sua atividade fim, ainda que sua execução seja realizada de forma intermitente ou por diferentes trabalhadores.*

*§ 3º Por colocação à disposição da empresa contratante, entende-se a cessão do trabalhador, em caráter não eventual, respeitados os limites do contrato.*

A **terceirização da mão de obra** é o processo de contratar uma empresa prestadora de serviços e delegar a ela a realização de atividades, funções e tarefas específicas dentro da sua cadeia produtiva.

A **terceirização** é uma prática permitida no Brasil desde a década de 50, atualmente é regida pelas leis **13.429/17** e **13.467/17**, que possibilitam contratar serviços ou mão de obra sem firmar vínculo empregatício. A nova lei de terceirização define como **uma empresa pode contratar outra empresa para executar atividades do seu dia a dia**.

A administração quando da elaboração do instrumento convocatório, segue uma ordem distribuída e conjugada de atos, cujo objetivo é atender de modo racional, **adequado a demanda do município**.

Neste contexto, bem refere a pregoeira, que os serviços a serem contratados (portaria e vigilância), não devem ser classificados como cessão ou locação de mão de obra, por tratar-se no caso, de terceirização.





## Prefeitura Municipal de Gramado

Procuradoria-Geral

Aduz inexistir qualquer impedimento quanto a participação de empresas optantes pelo regime do Simples nacional.

Diante de todo o exposto e à luz dos princípios basilares da licitação pública, pautada nos princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, preço justo e julgamento objetivo, s.m.j., entende a PGM, encontrar-se dentro dos parâmetros legais, a decisão da pregoeira, por não tratar-se de cessão ou locação de mão de obra.


ANTE O EXPOSTO, com fulcro no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e artigo 3º, da Lei n.º 8.666/93, opina-se pelo **CONHECIMENTO E REJEIÇÃO** da impugnação ao edital de Pregão Eletrônico n.º 85/2021, apresentada pela empresa GUILHERME FREITAS BARBOSA SEGURANÇA-ME, prosseguindo-se com o regular andamento do processo licitatório.


Saliente-se, contudo e ainda, que o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Nesse sentido é a opinião na PGM, acompanhando na integralidade o relatório de julgamento de impugnação nº 16/2021.

É o parecer, contudo à consideração superior.

Gramado, 06 de outubro de 2021.

  
Caiene Pereira Rodrigues  
Assessora Jurídica  
OAB/RS nº 117.623

  
Mariana Melara Reis  
Procuradora-Geral do Município  
OAB/RS nº 53.375