



## **ANÁLISE DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**PROCESSO:** SEI-053-085232/2016.

**LICITAÇÃO:** Pregão Eletrônico nº 85/2016 – CBMDF.

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para realizar serviços de limpeza e higienização das instalações do CBMDF, conforme especificações e condições estabelecidas no Termo de Referência constante do Anexo I do Edital.

**ASSUNTO:** Impugnação ao Edital.

**INTERESSADO:** PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA

A empresa PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA, apresentou, às 18h53 do dia 04/08/2017, impugnação ao edital do P.E. nº 85/2016 – CBMDF. Tendo em vista o mandamento constante no item 9.3 do Edital, a presente impugnação é tempestiva.

Isto posto, passa-se à análise da petição.

### **1. Dos argumentos trazidos pela empresa PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA**

A Impugnante apresentou, resumidamente, os seguintes termos:

2.4 – Entretanto, o CBMDF ao utilizar-se EXCLUSIVAMENTE do percentual de tributos incidentes sobre o faturamento das alíquotas do Lucro Presumido, afastou INDEVIDAMENTE do procedimento licitatório as licitantes optantes pelo LUCRO REAL;  
[...].

2.4.1.2 – Desta forma, desde já, solicitamos que na resposta à presente Impugnação seja anexada TODAS AS PROPOSTAS DE PREÇOS OBTIDAS QUANDO DA PESQUISA DE PREÇOS.

2.4.2 – Neste diapasão, independente da procura do CBMDF pelo princípio da economicidade, ao afastar do procedimento licitatório (pela desclassificação de propostas com valores superiores ao estimado) as empresas optantes pelo Lucro Real, fere de morte o princípio da IGUALDADE entre os licitantes;  
[...].

2.4.4 – O contrário, seria afirmar que pode o CBMDF promover procedimento licitatório voltado EXCLUSIVAMENTE para as empresas optante pelo Lucro Presumido.  
[...].

3.1.2 – No caso vertente, algumas questões nos parece extrapolar os dispositivos legais vigentes, vejamos:

a) diversos materiais utilizados DIARIAMENTE em qualquer serviço de limpeza, NÃO CONSTA DA RELAÇÃO DE MATERIAIS, a exemplo da FLANELA.

b) significa dizer Sr Diretor que em absolutamente TODOS os meses deverá ser realizada a pesquisa de mercado para que a empresa contratada possa receber por tal produto;  
[...].



3.1.7 – De outro lado, resta demonstrado que, efetivamente, a pesquisa de preços de mercado não foi feita com o devido cuidado.

[...].

3.1.9 – Por este motivo é que deve ser alterada a lista de materiais a serem fornecidos, excluindo aqueles que não são utilizados, **a exemplo do polix (que não é mais utilizado em serviços de limpeza a mais de 10 anos)**, para a inclusão daqueles não constantes da relação;

[...].

4.3 – Com a devida vênia, uma leitura integral do Edital nos traz outra informação, veja o que dispõe a letra “b” do subitem 3.4 do Anexo I ao Termo de Referência do Edital:

“b) Executar serviços de dedetização e desratização, através de profissional habilitado e capacitado, utilizando todos os EPI’S necessários à execução do serviço;” (grifamos)

4.4 – Desta forma, o que resta comprovado é que as respostas aos nossos questionamentos CONTRARIAM o Edital, ferindo-o de morte.

4.5 – Assim, solicita que sejam esclarecidos os seguintes pontos:

a) onde esta incluído, dentre os custos, o valor do profissional habilitado?

b) qual o valor considerado, para fins de se obter o valor estimado da contratação, para o item DEDETIZAÇÃO E DESRATIZAÇÃO?

[...].

Ao final de suas arguições, a impugnante requereu a anulação do Edital.

## **2. Da análise de mérito**

Após análise do inteiro teor da impugnação ofertada pela empresa PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA, constata-se que a petição não merece guarida. Pois vejamos.

Preliminarmente, deve ser esclarecido que empresa demonstra verdadeira confusão entre as petições denominadas “impugnação” e “recurso administrativo”. Tal conclusão é possível quando, no preâmbulo da petição, a Impugnante requer “*a sua admissão e remessa à autoridade superior para apreciação e julgamento*”.

Deve ser esclarecido que, por força do instrumento convocatório, item 9.1.1, cabe ao Pregoeiro, auxiliado pela unidade requisitante do serviço, decidir sobre a petição. No preâmbulo do Edital há, igualmente, menção expressa de que, dentre as atribuições do Pregoeiro, encontram-se as de receber, examinar e decidir as impugnações.

O disposto no Edital não se trata de invenção ou inovação. O Decreto Federal nº 5.450/2005, recepcionado no âmbito do DF pelo Decreto Distrital nº 25.966/2005, disciplina a matéria no mesmo sentido.

Cita o Decreto Federal nº 5.450/2005, em termos:

Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

I - coordenar o processo licitatório;



II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração; [...]. (grifo meu)

Diante do exposto, resta evidenciado que é atribuição do Pregoeiro a resposta aos pedidos de impugnação ao Edital.

## TÓPICO 1 – DO VALOR ESTIMADO E AFRONTA À ISONOMIA

Consta na petição apresentada que o CBMDF afastou indevidamente do certame as licitantes optantes pelo regime de tributação pelo lucro real. Segundo a empresa PONTUAL, a Administração feriu o de morte o princípio da igualdade, optando pela realização de licitação exclusiva para as empresas optantes pelo regime de tributação pelo lucro presumido.

A argumentação da empresa demonstra o desconhecimento dos princípios informadores da licitação. O princípio constitucional da isonomia não deve ser considerado, sequer de forma oblíqua, sem considerar outros princípios constitucionais e informadores da licitação, a exemplo do princípio da economicidade.

É justamente o princípio constitucional da economicidade que impele (não somente autoriza – determina) que a Administração busque, quando da promoção de licitações, a maior vantagem econômica. Possivelmente a impugnante desconhece o aludido princípio.

Sobre a prevalência da economicidade, discorre o Pretório Excelso, por meio do MS 31093/DF (Relator: Min. CEZAR PELUSO. DJe-023 DIVULG 01/02/2012, PUBLIC 02/02/2012), em termos:

### DECISÃO

[...] Trata-se de mandado de segurança, impetrado por B2BR - Business To Business Informática do Brasil Ltda, contra ato da Diretora-Geral do Conselho Nacional de Justiça. [...]. Sobremais, mesmo considerando os supostos vícios, o fato é que os documentos juntados aos autos e a assertiva da inicial indicam que a proposta da impetrante geraria um economia de mais de R\$ 289.000,00 (duzentos e oitenta e nove mil reais) aos cofres públicos. Portanto, seja pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, seja pela **observância do princípio constitucional da economicidade, caput do art. 70 da Constituição Federal (norteador de qualquer certame licitatório)**, tenho por bem sustar a execução do contrato de prestação de serviços, objeto do mandado de segurança em causa, até nova deliberação por parte do Presidente do Conselho Nacional de Justiça, quando do retorno de sua Excelência ao efetivo exercício do seu cargo. Publique-se. (grifei)

Além do Guardião da Constituição, a Corte Federal de Contas (TCU) igualmente se posiciona no sentido de que a Administração deve atuar em estrita observância ao princípio da economicidade. Pois vejamos o que discorre o TCU.



Cita o TCU, no r. Acórdão nº 841/2013 – TCU – Plenário, em termos:

[...].

6. Ressalto que a oferta de produtos ou serviços de qualidade superior à prevista no edital de licitação não justifica a anulação do certame nem a imposição de restrições à prorrogação do respectivo contrato. Essa dicção, por sinal, foi abraçada no recente Acórdão 394/2013-Plenário, proferido na Sessão de 6/3/2013, de minha relatoria, em cujo voto anotei não haver "afronta ao interesse público nem aos princípios licitatórios a oferta de produto de qualidade superior ao desejado pela administração contratante, **desde que seu preço seja o mais vantajoso entre as propostas válidas**". É o que se verifica no caso presente. [...]. (grifo meu)

Corroborando o julgado juntado, decidiu o e. TCU no Acórdão nº 1.233/2013 – TCU – Plenário, em termos:

[...].

13.8 Importante salientar que, no presente caso deve-se levar também em consideração a prevalência do interesse público, **considerando que a proposta apresentada pela empresa Inbraterrestre, para os itens em que inicialmente sagrou-se vencedora, implicaria em uma economia equivalente a R\$ 113.814,00 para os cofres públicos**, conforme informação contida no julgamento do recurso administrativo (peça 2, p. 140).

[...].

VOTO DO MINISTRO RELATOR

[...].

17. Anoto, ainda, quanto aos limites adequados de atuação do TCU, que [...]. Nesse diapasão, registro que a proposta da empresa Inbraterrestre Ltda. **afigura-se a mais vantajosa para a administração, especialmente por revelar-se adequada, sob o prisma da qualidade, e por ser a de menor preço** para os itens 01 a 12 e 14 a 16 da tabela transcrita no Relatório, uma vez os valores das propostas das licitantes CBC e Glágio Ltda., se vencedoras para tais itens, implicariam despesa adicional da ordem de R\$ 113.814,00. (grifo meu)

[...].

Resta evidenciado, portanto, que o princípio da isonomia não deve ser observado de forma isolada. Ademais, a supracitada "norma primária" não determina a participação irrestrita na licitação.

Sobre o princípio da isonomia, discorre o saudoso administrativista MEIRELLES (Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 268.), em termos:

A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (art. 3º, §1º). [...].

Todavia, **não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital ou convite, porque a Administração pode e**



deve fixá-los sempre que necessário à garantia da execução do contrato, à segurança e perfeição da obra ou serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público. (grifo meu)

Corroborar o ensinamento da doutrina o julgado do Tribunal da Cidadania (STJ), por meio do RMS nº 13607/RJ (Rel. Ministro José Delgado, julgado em 02.05.2002, DJ de 10.06.2002, p. 144.). De acordo com o r. *decisum*, a isonomia não significa participação plena.

Cita o julgado, em termos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. SERVIÇOS DE CONFECÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E CONTROLE DE SELOS DE FISCALIZAÇÃO DE ATOS NOTARIAIS E REGISTRARIS. IMPUGNAÇÃO DE EDITAL. INOCORRÊNCIA DE NULIDADE. PRESERVAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, IGUALDADE E COMPETITIVIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 30, II, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93.

1. Recurso ordinário em mandado de segurança interposto contra v. acórdão que denegou segurança referente à aduzida ilegalidade de exigências contidas em edital de licitação pública.

[...].

4. "O exame do disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, em sua parte final, referente a "exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" revela que o propósito aí objetivado **é oferecer iguais oportunidades de contratação com o Poder Público, não a todo e qualquer interessado, indiscriminadamente, mas, sim, apenas a quem possa evidenciar que efetivamente dispõe de condições para executar aquilo a que se propõe**". (Adilson Dallari).

5. Recurso não provido.

Ora, é inequívoco que a Administração, no presente caso concreto, primou pela obtenção da maior vantagem econômica (princípio da economicidade) quando, após a pesquisa de mercado, definiu o valor máximo a ser pago pela Administração. Como já citado na resposta ao pedido de esclarecimento anteriormente formulado, beira o ineditismo a intenção da impugnante – a de pretender que o CBMDF defina seu valor estimado com base em preços mais altos.

Ainda sobre a economicidade, discorre MOREIRA e MENDES (A isonomia – O quê, quando, onde e como? Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos - ILC, Curitiba: Zênite, n. 268, p. 559-561, jun. 2016) que a licitação pressupõe que nem todos os interessados são iguais e, nesse cenário, é imprescindível que seja viabilizada uma competição entre aqueles que podem atender os requisitos almejados pela Administração. Prosseguem os doutrinadores que esse ato de definição dos requisitos que selecionarão os potenciais fornecedores deve ser objetivo.

Justamente nesse sentido atuou o CBMDF, como já demonstrado. Os critérios de escolha dos potenciais fornecedores foram as especificações mínimas a



serem atendidas e, igualmente, o critério econômico, isto é, a definição do valor máximo a ser pago.

Resta evidenciado, portanto, que inexistente qualquer afronta à isonomia. Os valores foram definidos, como já discorrido, com base na pesquisa de mercado.

Ademais, não há qualquer impedimento à participação da postulante. Não obstante, deve a mesma cumprir os mandamentos insculpidos no Edital, inclusive os valores de referência, unitários e totais, sob pena de desclassificação.

## **TÓPICO 2 – DOS MATERIAIS**

Em sua impugnação, a empresa PONTUAL SERVIÇOS questiona a regularidade dos procedimentos a serem adotados quando forem necessários materiais não constantes nas relações constantes no Edital. Segundo a postulante, as respostas da Administração “ferem de morte a legislação”.

Cita a empresa, em termos:

[...].

3.1.3 – Neste sentido, somos obrigados a concluir que a pesquisa de mercado realizada pelo CBMDF foi baseada sem considerar EFETIVAMENTE todos os custos da contratação.

[...].

3.1.5 – Há que se considerar, ainda, que qualquer despesa realizada pelo CBMDF, deve ser precedida de licitação, nos exatos termos dos dispositivos legais vigentes;

3.1.6 - No caso em tela, e considerando-se as respostas aos nossos esclarecimentos, resta devidamente comprovado que ao ser necessários outros materiais para a prestação dos serviços, a solução encontrada pelo CBMDF, conforme respostas aos nossos pedidos de esclarecimentos FERRE DE MORTE A LEGISLAÇÃO que rege a matéria;

[...].

3.1.8 – Apenas por amor ao debate, ao considerar as respostas aos nossos questionamentos estaríamos então frente a uma dispensa de licitação para a compra de materiais. Outro não seria o enquadramento no caso vertente.

[...].

Novamente, a exemplo do tópico anteriormente abordado, as informações apresentadas pela Peticionante não merecem prosperar. A pesquisa de preços foi feita de forma adequada, em estrito cumprimento à Portaria que disciplina a pesquisa de preços no âmbito do CBMDF (Portaria nº 29/2014).

A afirmação da empresa é inusitada quando afirma que a Administração estará adquirindo materiais sem a observância do princípio de licitação. Nesse sentido deve ser esclarecido que o objeto do certame não é a aquisição de materiais de limpeza, mas sim **a contratação de serviços de limpeza**.

Portanto, não há que se falar em irregularidade dos procedimentos descritos na resposta ao Pedido de Esclarecimento. O objeto do certame é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços.



Ademais, a relação de materiais elencada no Termo de Referência (Anexo I ao Edital) traz quantidades estimadas. O próprio Termo de Referência informa que, durante a execução, há a possibilidade de não requisição de materiais (“os quantitativos de materiais são referenciais e destinam-se a definição dos valores base da licitação. Tais quantitativos **poderão ser aumentados ou reduzidos** em decorrência da variação da demanda dos serviços” – Anexo III do Termo de Referência, pg. 84).

Diante do exposto, a insurgência da impugnante não se sustenta. Além de o Edital prever a possibilidade de fornecimento de materiais não previstos nas relações, em situações excepcionais, o próprio ato convocatório prevê que nem todos os materiais e quantitativos elencados serão, mensalmente, adquiridos. Não há que se falar, portanto, em aquisição indevida de bens de consumo.

Como já citado, o Termo de Referência traz duas situações: aquisição de materiais que não foram citados expressamente – aquisição em situações excepcionais; materiais elencados que poderão não ser adquiridos ou adquiridos em quantidade resumida, a exemplo do citado polix.

Sobre o exemplo da flanela, permanece a informação prestada pela Administração. Trata-se de material não previsto na relação e que, quando da execução contratual, somente será adquirida após autorização da Diretoria de Contratações e Aquisições.

As situações descritas, ainda, não afastam as possibilidades oriundas de requisições de materiais não relacionados que denotem situação de habitualidade. Caso a DICOA observe que alguns materiais, ou mesmo algumas quantidades devem ser retificadas, há a possibilidade de alteração contratual na forma do art. 65 da Lei nº 8.666/93 (aditamento contratual).

Isto posto, comprova-se que inexistente a irregularidade citada pela demandante. Como já discorrido, não há que se falar em aquisição de materiais por meio de “dispensa de licitação” como citado pela PONTUAL. O objeto da licitação é a contratação de serviços de limpeza.

### **TÓPICO 3 – DOS SERVIÇOS DE DEDETIZAÇÃO E LAVAGEM DE CAIXAS D'ÁGUA**

Deve ser reforçado que a interpretação do texto do Edital é ônus da licitante, isto é, cabe ao particular a leitura do inteiro teor do instrumento convocatório para, em momento posterior, a formulação de sua proposta de preços. Nesse interregno, cabem as arguições para o afastamento de quaisquer dúvidas.

Caso a impugnante tivesse realizado a escorreita leitura dos autos, observaria o Item 9, tópico 19, do Termo de Referência, que prescreve é obrigação da contratada “*responder por todas as despesas decorrentes da execução do serviço e por outras correlatas, tais como: obrigações trabalhistas, encargos sociais, tributos, indenizações, insumos de mão de obra, transporte, materiais, equipamentos, EPI's, etc*”.



A afirmação da empresa de que as respostas entregues à peticionante ferem de morte o Edital é absurda. A empresa demonstra o desconhecimento da IN nº 02/2008 – MPOG. Explico.

A metodologia de referência dos serviços de limpeza e conservação, Anexo V da IN nº 02/2008 – MPOG, descreve a limpeza e desinfecção, duas vezes por ano, das caixas d'água. É inusitada a afirmação da empresa de que o serviço não é previsto na estimativa de preços – todas as empresas foram devidamente científicas dos custos que incidirão no objeto do certame, tanto pelo texto da IN quanto pelos ofícios de cotação enviados ao mercado.

A exemplo do citado para os serviços de limpeza de caixas d'água, o mercado foi plenamente comunicado acerca dos serviços de desratização e dedetização. Os ofícios de cotação de preços informaram que o serviço de limpeza incluía a dedetização e a desratização, conforme Tópico 3 (áreas externas), item 3.4, alínea “b”, do Anexo I dos Ofícios remetidos (protocolos SEI 0729641 e 0729602 do processo SEI-053-069013/2016 referente à fase interna da licitação – documentos anexos).

Não há que se falar, portanto, que o serviço almejado não foi considerado para a prestação dos serviços.

Comprova-se, igualmente, que os serviços devem ser realizados por pessoal já contratado pela empresa – a Administração não pagará por pessoal específico para os serviços guerreados. Evidentemente, como já informado, caso seja necessário para desratização e dedetização algum material ou equipamento específico não previsto nas relações de materiais, o pagamento se dará na forma citada na resposta do Pedido de Esclarecimento.

Comprova-se, portanto, que todos os serviços previstos no Termo de Referência, Anexo I ao Edital, foram considerados e devidamente tornados públicos.

Evidencia-se, novamente, que a irrisignação da impugnante não se sustenta.

#### **TÓPICO 4 – OUTRAS IRREGULARIDADES**

Novamente, a empresa PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA demonstra desconhecimento do objeto e dos regramentos que incidem sobre a contratação dos serviços de limpeza e conservação de Unidades Bombeiro Militar. Como já discorrido, o objeto do certame não é a aquisição de materiais e sim a prestação de serviços de limpeza e conservação.

Diante desse cenário, é flagrante a confusão da postulante sobre a definição do objeto. Os materiais e equipamentos elencados tem a finalidade de permitir que o mercado formule, por meio de rol de materiais e quantidades, sua proposta de preços.

O CBMDF almeja que as unidades sejam devidamente limpas e higienizadas. A Administração não quer, com a licitação, somente adquirir materiais de limpeza.





**CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO DISTRITO FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO LOGÍSTICA E FINANCEIRA  
DIRETORIA DE CONTRATAÇÕES E AQUISIÇÕES**



## **EPÍLOGO**

Ante todo o exposto, DENEGO os pedidos da empresa PONTUAL SERVIÇOS GERAIS LTDA

Mantenho a abertura do certame para o dia 08/08/2017, conforme tornado público na imprensa oficial.

Atenciosamente,

**LEONARDO MONTEIRO LOPES** – Maj. QOBM/Comb.  
Pregoeiro do CBMDF