



**ILMO. SR(A). PREGOEIRO(A) DA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO
PENITENCIÁRIA - SEAPE/DF**

Ref. : Pregão Eletrônico nº 90002/2024 – SEAPE-DF

Objeto : Prestação de serviço continuado de fornecimento de alimentação para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF, conforme especificações e quantitativos constantes no Anexo I do Edital.

VEGA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA, sociedade empresária inscrita no CNPJ sob o nº 00.921.427/0001-22, com sede no QUADRA 202, CONJUNTO 5, LOTE 11 E 12, SAMAMBAIA NORTE, na cidade de Brasília, Estado do Distrito Federal, CEP: 72.316-045, com respaldo no item 10.1 do Edital, e nas demais leis e normativos aplicáveis, apresentar

IMPUGNAÇÃO

aos termos do instrumento convocatório, conforme razões de fato e de direito que serão expostas a seguir.



I. DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva, por ser apresentada no prazo de até 3 (três) dias úteis da data prevista para realização da licitação.

Considerando que a licitação está prevista para o dia 23/05/2024, tem-se que o prazo para impugnação encerra-se em 20/05/2024, motivo pelo qual a presente peça deve ser conhecida e ter seu mérito julgado.

II. DAS RAZÕES

Sem a pretensão de tumultuar o certame, há de se ressaltar as várias irregularidades e ilegalidades dispostas no instrumento convocatório que devem ser corrigidas para se amoldar aos ditames legais.

Adiante, as razões que entende esta Impugnante serem suficientes para modificação dos termos editalícios, em face das irregularidades e ilegalidades dispostas pontualmente abaixo.

a. Da Natureza do Objeto

O objeto confunde os conceitos de serviço contínuo com fornecimento contínuo, senão vejamos:

“1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a prestação do **serviço continuado de fornecimento de alimentação** para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.” (g.n.).

Assim também está disposto no item 9.7 do Edital:

“9.7. O fornecimento do objeto será prestação de serviço continuado (sic).”

Há que se realizar a distinção, conforme encampado pelo art. 6º, XV, da Lei nº 14.133/2021:

“XV - serviços e **fornecimentos contínuos**: serviços contratados e **compras** realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;” (g.n.).

In casu, **o objeto contempla fornecimento continuado de refeições e não prestação de serviços continuados.**

Essa diferença elementar interfere na precificação, pois enquanto a venda de bens incide ICMS, a venda de serviços incide ISSQN, com alíquotas e bases de cálculos distintas.

Conforme se pode observar no Decreto nº 18.955/97, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, as atividades econômicas relacionadas a “*fornecimento de alimentos preparados*” estão vinculadas a essa incidência tributária.

Ocorre, no entanto, que a estimativa de preços realizada pela Administração no “*Estudo-Técnico 07*” levou em consideração a equivocada incidência de ISSQN na composição do BDI da mão-de-obra envolvida na produção, como pode se constatar nas planilhas apresentadas.

Percebe-se que o Edital estabelece que **a proposta deverá conter o valor da refeição (item 9.8.6)**, tendo como forma de pagamento a quantidade de refeições efetivamente fornecidas, conforme item 8.5.13:

“8.5.13. **O pagamento será efetuado de acordo com** a Nota Fiscal emitida pela empresa, discriminando apenas **o montante de refeições entregues durante o decorrer do mês anterior**, em consonância com o Mapa de Pedido de Refeições de pessoas privadas de liberdade recolhidas em cada Unidade Prisional e informado à Contratada para fins de planejamento operacional.” (g.n.).

O fato é que a mão-de-obra utilizada na produção das refeições perfaz apenas parte da composição de custos dos bens a serem fornecidos, tal como estampado pelo Edital em seu item 9.8.7:

“9.8.7. Critérios mínimos que deverão constar na proposta:

a) Matéria-prima alimentar: rol exemplificativo de alimentos utilizados para compor o desjejum, o almoço, o jantar e o lanche noturno;

- b) Matéria-prima não alimentar: contemplando marmitas, embalagens e recicláveis para preparo das refeições;
- c) Equipamentos e utensílios para operação das cozinhas;
- d) Mão de obra (com todos os impostos embutidos);**
- e) Despesas diversas, tais como: produtos para higienização e limpeza, despesas com manutenção de instalações, despesa com controle integrado de pragas, análise microbiológica dos alimentos preparados, despesas com água, energia e gás;
- f) Transporte.” (g.n.).

Desta forma, o valor estimado pela Administração deve ser revisto, motivo pelo qual a licitação deve ser suspensa, uma vez que a modificação da tributação incidente na estimativa interfere no preparo das propostas, conforme previsto no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

“§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, **exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.**” (g.n.).

b. Dos Demais Erros na Precificação da Mão-de-Obra

Ainda em análise da estimativa da mão-de-obra realizada pela Administração, percebe-se várias outras inconsistências que necessitam de ajuste dos valores máximos admitidos.

No **Submódulo 2.1 - 13º (décimo terceiro) Salário, Férias e Adicional de Férias**, percebe-se que a Administração previu a incidência do Submódulo 2.2 corretamente. No entanto, uma vez que o FGTS está contido no Submódulo 2.2, obrigatoriamente se deve considerar também a incidência da multa de 40% sobre o FGTS, devendo-se agregar o percentual de 0,36% ao cálculo do Submódulo 2.1 da seguinte forma: $\{(8,33\% + 2,78\%) \times 8\% \times 40\% = 0,36\}$. Não é por outra razão que o TCDF assim considerou na planilha de preços de serviços de vigilância (mão-de-obra) nos Edital de Pregão Eletrônico nº 17/2020:

Submódulo 2.3 – 13º Salário e Adicional de Férias		
A	13º Salário	8,33%
B	Adicional de Férias	2,78%
C	Incidência do submódulo 2.2 sobre 13º Salário e Adicional de Férias	4,09%
D	Inc. Multa do FGTS rescisão sem justa causa sobre 13º e Adicional de Férias	0,36%
Total 13º Salário e Adicional de Férias – Submódulo 2.3:		15,56%

Na **Provisão para Rescisão**, letra “c” tem-se outro erro, uma vez que a estimativa previu o percentual de 3,44% a título de “Multa do FGTS e contribuição social

sobre o Aviso Prévio Indenizado”, quando apresenta um percentual de Aviso Prévio Indenizado de apenas 0,42%. Sendo assim, teríamos: $[(0,42\% \times 8\% \times 40\%) = 0,01\%]$.

Na letra “e” desse módulo nota-se que foi considerado equivocadamente o percentual de 35,80% de encargos do submódulo 2.2, quando, na verdade, o percentual é de 36,80%. Então, o resultado de 0,68% deve ser alterado para 0,71%.

Seguindo a série de equívocos nesse módulo, tem-se na letra “f” que a “Multa do FGTS e contribuição social sobre o Aviso Prévio Trabalhado” de 0,62% deveria ser de 0,06%, conforme o cálculo: $[(1,94\% \times 8\% \times 40\%) = 0,06\%]$.

Aqui importa destacar que o percentual provisionado a título de Aviso Prévio Indenizado reflete os casos de dispensas esporádicas durante a execução do contrato. Daí a utilização de um percentual estimado de eventos. Por outro lado, o Aviso Prévio Trabalhado reflete a cobertura de 7 dias que deverá ser realizada por outros profissionais em substituição ao titular, quando do encerramento do contrato, dado o direito de labor por 23 dias consecutivos para o profissional titular durante o aviso prévio.

Ocorre que todos os profissionais que atuarão na execução do contrato serão obrigatoriamente dispensados sem justa causa quando do término do contrato, o que obriga a Administração a provisionar o custo com a Multa de FGTS por Dispensa Sem Justa Causa de 3,20%: $[(8\% \times 40\%) = 3,20\%]$, o que não está previsto.

No caso do módulo para **Substituição nas Ausências Legais** nota-se novos equívocos de provisionamentos.

Na letra “a” tem-se o primeiro erro. Uma vez que no submódulo 2.1 não foi considerado o percentual de férias de 8,33%, tal percentual deve ser computado na letra “a”, pois do contrário não haverá recurso suficiente para custeio do profissional reserva durante o mês de cobertura de ausência do titular, já que o valor da fatura no mês da substituição será utilizado para custeio das férias do titular.

Na letra “f” o cálculo de incidências também não está correto.

Deve-se considerar que todas as provisões realizadas para substituição nas ausências legais são salários a serem pagos para os profissionais reservas. Ora, sendo salários, tem-se incidência dos submódulos 2.1, 2.2 e módulo 3. E, uma vez tendo incidência do submódulo 2.2, que inclui o FGTS, deve-se considerar a multa do FGTS também. Tais incidências somente não devem considerar no cálculo a letra “e”, que se refere ao “Substituto na cobertura de afastamento maternidade”, pois esse item não serve para custeio de profissional reserva, mas para garantia de pagamento do tempo de férias da mãe ausente, razão pela qual geralmente esse item é detalhado em submódulo apartado.

Com relação ao custo com uniformes, a Administração desconsiderou os próprios valores apurados por ela. Como exemplo, tem-se a Nutricionista, onde foi

apurado o custo mensal de R\$ 67,50, mas considerado no cálculo apenas o valor de R\$ 8,28. E assim se procedeu nos demais custos de mão-de-obra.

Por fim, há que se destacar o arredondamento para baixo realizado na estimativa com relação aos dias trabalhados durante a semana de apenas 21 dias. Ocorre que o arredondamento, se realizado, deve considerar 22 dias, dado ao seguinte cálculo: $[(365 \text{ dias por ano} / 12 \text{ meses} / 7 \text{ dias por semana} \times 5 \text{ dias trabalhados}) = 21,72 \text{ dias por semana}]$.

No mais, o TCDF já previu que os encargos previdenciários e trabalhistas possuem um reflexo de 72,91% (Decisões n.ºs. 5.276/2017, 867/2020, 4.226/2020, 165/2021 e 3.485/2022). **Por sua vez, a Administração está prevendo apenas 68,81%**, em face de todos os equívocos de cálculos demonstrados, que devem ser ajustados para que não haja comprometimento da capacidade de cumprimento das obrigações.

Da mesma forma se tem o BDI, onde o TCDF admite o reflexo de 26,44%, baseado na Nota Técnica n.º 1/2007-SCI publicado pela Secretaria de Controle Externo do STF.

Assim, o valor máximo admitido deve ser revisto, especialmente pela representatividade do custo da mão-de-obra nos preços, suspendendo a licitação e republicando o Edital na forma da lei.

c. Do Percentual de Contratação de Egressos

O Edital estabelece que a Contratada deverá empregar pelo menos 3% de sua mão-de-obra, conforme item 4.17.6:

“4.17.6. A CONTRATADA deverá empregar pelo menos 3% (três por cento) de sua mão de obra responsável pela execução do objeto da contratação de egressos do sistema prisional.”

No entanto, de acordo com o dimensionamento realizado e estampado na “Planilha de Composição de Custos – XLS”, previu-se 47 colaboradores e 55 auxiliares de cozinha da mão-de-obra carcerária, o que obviamente não representa 3%.

Desta forma, ou se ajusta a obrigatoriedade de aproveitamento da mão-de-obra carcerária na forma efetivamente pretendida pela Administração, donde ela compartilhará os riscos envolvidos, ou se prevê a quantidade de auxiliares com vínculo trabalhista e previsão de pagamento de toda a remuneração e benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho vigente, ajustando o efetivo de internos para o máximo

de 3% da mão-de-obra prevista.

d. Do Dimensionamento do Efetivo

O Edital previu o efetivo de 47 colaboradores e 55 auxiliares de cozinha da mão-de-obra carcerária, mas não estabeleceu o dimensionamento mínimo a ser considerado para cada lote, o que possibilitará a variação de cenários na elaboração das propostas entre os licitantes, contrariando os princípios da igualdade e do critério objetivo de julgamento.

Assim, é que o Edital também deve ser retificado para estabelecer os critérios mínimos que devem ser considerados, evitando propostas díspares, com vantagens escusas e surpresas por ocasião da execução do contrato que venham a incorrer em prejuízos para a Administração.

e. Das Divergências entre o Edital e os Cardápios Sugeridos

Há divergências no instrumento convocatório que precisam ser saneadas, podendo-se exemplificar a proibição de itens como carnes com osso e ovo de galinha, conforme itens 4.10.16.7 e 4.10.15.16:

“4.10.16.7. **Todas as carnes suínas e bovinas fornecidas deverão estar sem ossos.** A carne de frango, caso fornecida com ossos, deverá ter pesagem mínima nos padrões aproximados aceitáveis, desconsiderado o peso dos ossos.

[...]

4.10.16.15. **Não será permitida a utilização de ovo de galinha** como proteína nas refeições e nem preparos que o utilizam como base, como omeletes (letra "D" do Almoço e Jantar).” (g.n.).

Noutro norte, consta no “*Estudo Técnico Preliminar*” a possibilidade de composições com ovo no almoço e no jantar (letra “D”) – item 5.10.6, e, ainda, no modelo de cardápio disposto no arquivo “*Estudo-Técnico 03*”.

Do mesmo modo, consta a possibilidade de uso de costelas suínas e bovinas nos cardápios, assim como bisteca de porco.

Portanto, os ajustes no instrumento convocatório precisam ser realizados, uma vez que afetam a elaboração das propostas.

f. Do Uso de Frutas Cítricas

As frutas cítricas, antes proibidas, como tangerina e laranja, agora estão previstas para serem servidas. A razão de sua proibição se dá em face da possibilidade de produção de bebida alcoólica por meio de destilação, manuseadas pelos internos, como se pode constatar em noticiário veiculado pela internet¹.

Com isso, se faz necessário que essa Administração reveja o uso de frutas cítricas, que pode ser a causa de infortúnios e custos desnecessários ao erário.

g. Da Vedação de Carne Moída de Frango

O item 4.10.16.17 do Termo de Referência somente admite, de forma inexplicável, o fornecimento de carne moída bovina, vedando-se, por consequência, o uso de carne moída de frango:

“4.10.16.17. Somente será permitida a carne moída "bovina".”

Tal fato precisa ser justificado, haja vista os benefícios nutricionais da carne moída de frango, que pode, inclusive, ser associada a outras preparações.

h. Da Ausência de Audiência Pública

A Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de realização de audiência pública em seu art. 21, de forma a possibilitar que todos os interessados apresentem suas manifestações, visando a adequação do instrumento convocatório e a melhoria do processo seletivo de fornecedores:

“Art. 21. A Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar e elementos do edital de licitação, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

¹ <https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2011/06/presos-usam-frutas-podres-para-produzir-bebida-alcoolica-em-mt.html#:~:text=Presos%20usam%20frutas%20podres%20para%20produzir%20bebida%20alco%C3%B3lica.presos%20misturam%20cascas%20de%20frutas%20c%C3%ADtricas%20e%20restos>

Parágrafo único. A Administração também poderá submeter a licitação a prévia consulta pública, mediante a disponibilização de seus elementos a todos os interessados, que poderão formular sugestões no prazo fixado.”

É muito provável que as necessidades de ajustes aqui relatadas teriam sido levantadas por ocasião da audiência pública, evitando a necessidade de realização de ajustes no instrumento convocatório.

O Decreto nº 44.330/2023, que regulamenta a Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Distrito Federal, prevê que a Administração **deverá realizar um levantamento de mercado**, que inclui a audiência pública e/ou consulta pública, visando a coleta de informações, senão vejamos:

“Art. 60. Com base no Plano de Contratações Anual, **deverão ser registrados no Sistema ETP Digital os seguintes elementos:**

[...]

III - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar, podendo, entre outras opções:

[...]

b) **ser realizada audiência e/ou consulta pública**, preferencialmente na forma eletrônica, para coleta de contribuições;” (g.n.).

A não realização da audiência e/ou consulta pública deve ser objeto de justificativa, conforme previsto no § 1º do art. 60.

A falha no instrumento convocatório parece ter risco assumido pela Administração, conforme pode ser evidenciado no item de “*Avaliação e Tratamento dos Riscos Identificados*” disposta na Análise de Riscos publicizada.

Assim está previsto no “Risco 2”:

RISCO 2: FALTA DE RECURSOS HUMANOS COM CONHECIMENTO TÉCNICO ADEQUADO PARA DESCREVER CADA SOLUÇÃO		
Dano 1:	Atraso no processo licitatório pela apresentação de impugnações e questionamentos pelo mercado.	
Dano 2:	Falha na contratação por falta de definição correta do objeto a ser contratado.	
Probabilidade:	Baixa (5)	
Impacto:	Alto (15)	
Nível de Risco:	Médio (75)	
ID	AÇÃO PREVENTIVA	RESPONSÁVEL
1	Garantir que a equipe elabore estudo técnico detalhado acerca do objeto a ser contratado.	EPC
2	Promover a capacitação do servidores nos temas específicos da contratação.	SUAG
3	Alocar na Equipe de Planejamento da Contratação servidores da área técnica competente pela demanda.	SUAG
4	Realização de <i>benchmarking</i> com contratações similares de estados referência	SUAG e EPC
ID	AÇÃO DE CONTINGÊNCIA	RESPONSÁVEL
1	Realizar audiência pública para definição de novo objeto e termo de referência	SUAG, DILIC e EPC



Percebe-se que a Administração assumiu os danos, tendo como solução a realização de audiência pública, que, por óbvio, deve ser feita em face da previsão normativa, do alto dispêndio a ser realizado e da necessidade de ajustes do custeio e de melhorias que precisam ser promovidas no instrumento convocatório.

i. Da Vedação à Prerrogativa da LC 123/06

No tocante às prerrogativas dispostas nos artigos de 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06, o Edital prevê o conhecido “*empate ficto*” para possibilitar que ME/EPP’s que estejam com preços até 5% acima do menor valor ofertado ofereçam descontos, de forma a se sagrarem vencedoras do certame. Vide item 5.19 e seus subitens:

“5.19. Em relação a itens não exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez encerrada a etapa de lances, será efetivada a verificação automática, junto à Receita Federal, do porte da entidade empresarial. O sistema identificará em coluna própria as microempresas e empresas de pequeno porte participantes, procedendo à comparação com os valores da primeira colocada, se esta for empresa de maior porte, assim como das demais classificadas, para o fim de aplicar-se o disposto nos arts.

44 e 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006, regulamentada pelo Decreto nº 8.538, de 2015.

5.19.1. Nessas condições, as propostas de microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrarem na faixa de até 5% (cinco por cento) acima da melhor proposta ou melhor lance serão consideradas empatadas com a primeira colocada.

5.19.2. A melhor classificada nos termos do subitem anterior terá o direito de encaminhar uma última oferta para desempate, obrigatoriamente em valor inferior ao da primeira colocada, no prazo de 5 (cinco) minutos controlados pelo sistema, contados após a comunicação automática para tanto.

5.19.3. Caso a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada desista ou não se manifeste no prazo estabelecido, serão convocadas as demais licitantes microempresa e empresa de pequeno porte que se encontrem naquele intervalo de 5% (cinco por cento), na ordem de classificação, para o exercício do mesmo direito, no prazo estabelecido no subitem anterior.

5.19.4. No caso de equivalência dos valores apresentados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que se encontrem nos intervalos estabelecidos nos subitens anteriores, será realizado sorteio entre elas para que se identifique aquela que primeiro poderá apresentar melhor oferta.”

No entanto, com o advento da Lei nº 14.133/2021, as ME/EPP's não podem fazer uso da prerrogativa quando o valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, conforme art. 4º, § 1º, I:

“Art. 4º Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

§ 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas:

I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item **cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte;**”

Assim, tais empresas deverão prever em suas propostas a carga tributária

da opção que entender pertinente após o previsível desenquadramento, visando o fidedigno cumprimento das obrigações futuras.

Considerando os valores estimados, ainda que necessitem ser ajustadas na forma aqui ressaltada, é notório que o valor anual dos lotes superará o *quantum* de R\$ 4.800.000,00, limite de enquadramento como ME/EPP e de opção pelo regime tributário do Simples Nacional, que reduz a carga tributária incidente sobre os preços praticados pelas empresas beneficiadas.

Pelo exposto, o Edital deverá ser modificado para se adequar à previsão legal pertinente.

j. Da Qualificação Técnica

Com relação aos critérios de **qualificação técnica**, o Edital traz insegurança para a Administração ao permitir a participação de empresas que não detêm experiência suficiente para garantir o cumprimento do objeto.

A Administração previu o requisito de apenas 40% da quantidade estimada no objeto, e ainda se omitiu com relação à soma das quantidades, caso a empresa se sagre vencedora de mais de um lote.

Considerando amplo estudo realizado pelo TCU e por grupo de trabalho especializado, o Acórdão nº 1.214/2013-Plenário trouxe determinações para garantir maior segurança e eficiência às contratações de serviços e fornecimentos continuados, estabelecendo critérios de compatibilidade que melhor se amoldem ao interesse público, haja vista que **“as empresas estão rescindindo, ou abandonando, os contratos, antes de completados os sessenta meses admitidos por lei”**. A determinação da Corte de Contas de exigência de até 50% da quantidade prevista foi incorporada na Instrução Normativa nº 05/2017-MPOG, reprimada pela Instrução Normativa nº 98/2022.

É certo que jamais o TCU possibilitaria a exigência de 50% se não fosse o referencial mais adequado e que visa garantir o cumprimento das obrigações, em atendimento ao previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

E é pela dinâmica de mercado e pelo avanço jurisprudencial que a Lei nº 14.133/2021 previu a possibilidade da exigência de 50%, conforme art. 67, § 2º:

“§ 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas

aos atestados.”

Além do percentual sem justificativa de apenas 40%, a exigência de capacidade técnica afronta a Resolução CFN nº 703/2021, que estabelece em seus artigos 2º e 3º que somente se faz prova de qualificação técnico-operacional quando o atestado está devidamente registrado na entidade profissional com a apresentação conjunta da “*Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica*”, fato que foi totalmente ignorado no requisito previsto no item 12.5, alínea “a”, do Edital. Vejamos:

“Art. 2º Para fins de comprovação de qualificação técnico-operacional, o Conselho Regional de Nutricionistas (CRN) da jurisdição de execução dos serviços poderá expedir a *Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica*, que tenha sido emitido pela contratante da empresa requerente, **demonstrando a capacidade operacional na execução de serviços nas áreas de Alimentação e Nutrição.**

§ 1º Para expedição da *Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica* pelo CRN da Unidade da Federação (UF) de execução dos serviços, os Atestados de Capacidade Técnica de que trata o caput deste artigo deverão conter serviços executados durante o período do registro regular da prestadora no CRN da jurisdição e serem datados e assinados pelo responsável legal ou pessoa designada pela Pessoa Jurídica contratante, devidamente identificada.

§ 2º A expedição da *Certidão de Registro do Atestado de Capacidade Técnica* de que trata o caput deste artigo, poderá ser requerida pela Pessoa Jurídica interessada no prazo de até 5 (cinco) anos contados do término da prestação do serviço descrita no respectivo atestado.

Art. 3º A *Certidão de Registro de Atestado de Capacidade Técnica de Pessoa Jurídica* confere à Pessoa Jurídica prestadora dos serviços a prerrogativa de participar em licitações, promovidas em todo o território nacional, apresentando-o como prova de qualificação técnico-operacional.

Parágrafo único. Os serviços declarados nos Atestados devem se manter compatíveis com as atribuições dos responsáveis técnicos da Pessoa Jurídica prestadora dos serviços.”

A Administração pode e deve, pelo princípio do poder-dever, se resguardar com relação ao potencial dano irreversível que uma má contratação poder ocasionar.

A situação descrita revela problemas significativos na adoção de critérios de qualificação técnica em processos licitatórios, principalmente quando se trata de contratos de grande importância e risco, como o fornecimento de alimentos para reeducandos. A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, introduziu diversas ferramentas e mecanismos para melhorar a eficiência, transparência e segurança dos processos de contratação pública.

Essas ferramentas incluem, entre outras coisas, critérios mais rígidos para a qualificação técnica, o planejamento mais detalhado antes do lançamento do edital e a maior flexibilidade na condução de contratos para mitigar riscos e lidar com imprevistos. A não utilização dessas inovações pode resultar em uma gestão de risco inadequada, levando a contratações ineficazes e potencialmente prejudiciais, não apenas do ponto de vista financeiro, mas também em termos de segurança e qualidade do serviço prestado aos reeducandos.

A responsabilização dos agentes públicos envolvidos pode ocorrer em casos de negligência ou falhas na aplicação das normas legais e regulamentares, que devem proteger o patrimônio público e garantir que os serviços contratados sejam executados de forma adequada. Sendo assim, a situação exige uma revisão e possível correção dos critérios adotados para garantir que o processo esteja em conformidade com as melhores práticas e com a legislação vigente.

III. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, a Impugnante requer que:

- a) a Impugnação seja conhecida e tenha seu mérito julgado;
- b) a Administração **SUSPENDA** a realização da licitação prevista para o dia 23/05/2024, de forma a realizar os ajustes necessários no instrumento convocatório, reabrindo-se os prazos na forma da legislação aplicável.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília-DF, 20 de maio de 2024.

PEDRO HENRIQUE
NOGUEIRA
LIM:03304399100

Assinado de forma digital por
PEDRO HENRIQUE NOGUEIRA
LIM:03304399100
Dados: 2024.05.20 20:33:54
-03'00'

VEGA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA
CNPJ: 00.921.427/0001-22



Governo do Distrito Federal
Secretaria de Estado de Administração Penitenciária do Distrito Federal
Diretoria de Planejamento de Contratações e Licitações
Unidade de Licitações

Relatório Nº 30/2024 – SEAPE/SUAG/COAD/DILIC/UNILIC

Brasília, 22 de maio de 2024.

RELATÓRIO AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

Assunto: Resposta ao Pedido de Impugnação apresentado ao Pregão Eletrônico nº 90002/2024 -SEAPE-DF

1. DAS PRELIMINARES

1.1. Trata-se de análise do Pedido de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico em epígrafe (141470126), encaminhada por meio eletrônico, interposto tempestivamente pela empresa **VEGA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA**, CNPJ nº 00.921.427/0001-22.

1.2. Cumpre destacar que a íntegra do documento enviado ao impugnante encontra-se disponível para consulta no Portal da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - <https://seape.df.gov.br/licitacao-pe-90001-2024-seape-df/>, Pregão Eletrônico nº 90001/2024 – SEAPE-DF, e no Portal de Compras.gov, UASG 928082.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

2.1. A Impugnação apresentada ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90002/2024-SEAPE-DF, baseia-se, em apertada síntese, nos seguintes pontos:

[...]

O objeto confunde os conceitos de serviço contínuo com fornecimento contínuo, senão vejamos:

“1. DO OBJETO

1.1. O objeto da presente licitação é a prestação do serviço continuado de fornecimento de alimentação para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.”

[...]

Há que se realizar a distinção, conforme encampado pelo art. 6º, XV, da Lei nº 14.133/2021:

“XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;” (g.n.).

In casu, o objeto contempla fornecimento continuado de refeições e não prestação de serviços continuados. Essa diferença elementar interfere na precificação, pois enquanto a venda de bens incide ICMS, a venda de serviços incide ISSQN, com alíquotas e bases de cálculos distintas.

[...]

Percebe-se que o Edital estabelece que a proposta deverá conter o valor da refeição (item 9.8.6), tendo como forma de pagamento a quantidade de refeições efetivamente fornecidas, conforme item 8.5.13:

“8.5.13. O pagamento será efetuado de acordo com a Nota Fiscal emitida pela empresa, discriminando apenas o montante de refeições entregues durante o decorrer do mês anterior, em consonância com o Mapa de Pedido de Refeições de pessoas privadas de liberdade recolhidas em cada Unidade Prisional e informado à Contratada para fins de planejamento operacional.” (g.n.).

O fato é que a mão-de-obra utilizada na produção das refeições perfaz apenas parte da composição de custos dos bens a serem fornecidos, tal como estampado pelo Edital em seu item 9.8.7:

[...]

Desta forma, o valor estimado pela Administração deve ser revisto, motivo pelo qual a licitação deve ser suspensão, uma vez que a modificação da tributação incidente na estimativa interfere no preparo das propostas, conforme previsto no art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

[...]

b. Dos Demais Erros na Precificação da Mão-de-Obra

Ainda em análise da estimativa da mão-de-obra realizada pela Administração, percebe-se várias outras inconsistências que necessitam de ajuste dos valores máximos admitidos.

[...]

Assim, o valor máximo admitido deve ser revisto, especialmente pela representatividade do custo da mão-de-obra nos preços, suspendendo a licitação e republicando o Edital na forma da lei.

c. Do Percentual de Contratação de Egressos

O Edital estabelece que a Contratada deverá empregar pelo menos 3% de sua mão-de-obra, conforme item 4.17.6:

[...]

No entanto, de acordo com o dimensionamento realizado e estampado na “Planilha de Composição de Custos – XLS”, previu-se 47 colaboradores e 55 auxiliares de cozinha da mão-de-obra carcerária, o que obviamente não representa 3%.

Desta forma, ou se ajusta a obrigatoriedade de aproveitamento da mão-de-obra carcerária na forma efetivamente pretendida pela Administração, donde ela compartilhará os riscos envolvidos, ou se prevê a quantidade de auxiliares com vínculo trabalhista e previsão de pagamento de toda a remuneração e benefícios previstos na Convenção Coletiva de Trabalho vigente, ajustando o efetivo de internos para o máximo Página 7 de 14 de 3% da mão-de-obra prevista.

d. Do Dimensionamento do Efetivo

O Edital previu o efetivo de 47 colaboradores e 55 auxiliares de cozinha da mão-de-obra carcerária, mas não estabeleceu o dimensionamento mínimo a ser considerado para cada lote, o que possibilitará a variação de cenários na elaboração das propostas entre os licitantes, contrariando os princípios da igualdade e do critério objetivo de julgamento.

Assim, é que o Edital também deve ser retificado para estabelecer os critérios mínimos que devem ser considerados, evitando propostas díspares, com vantagens escusas e surpresas por ocasião da execução do contrato que venham a incorrer em prejuízos para a Administração.

e. Das Divergências entre o Edital e os Cardápios Sugeridos

Há divergências no instrumento convocatório que precisam ser saneadas, podendo-se exemplificar a proibição de itens como carnes com osso e ovo de galinha, conforme itens 4.10.16.7 e 4.10.15.16:

[...]

f. Do Uso de Frutas Cítricas

Com isso, se faz necessário que essa Administração reveja o uso de frutas cítricas, que pode ser a causa de infortúnios e custos desnecessários ao erário.

g. Da Vedação de Carne Moída de Frango

O item 4.10.16.17 do Termo de Referência somente admite, de forma inexplicável, o fornecimento de carne moída bovina, vedando-se, por consequência, o uso de carne moída de frango:

“4.10.16.17. Somente será permitida a carne moída "bovina".

Tal fato precisa ser justificado, haja vista os benefícios nutricionais da carne moída de frango, que pode, inclusive, ser associada a outras preparações.

h. Da Ausência de Audiência Pública

A não realização da audiência e/ou consulta pública deve ser objeto de justificativa, conforme previsto no § 1º do art. 60. A falha no instrumento convocatório parece ter risco assumido pela Administração, conforme pode ser evidenciado no item de “Avaliação e Tratamento dos Riscos Identificados” disposta na Análise de Riscos publicizada.

i. Da Vedação à Prerrogativa da LC 123/06

No tocante às prerrogativas dispostas nos artigos de 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/06, o Edital prevê o conhecido “empate ficto” para possibilitar que ME/EPP’s que estejam com preços até 5% acima do menor valor ofertado ofereçam descontos, de forma a se sagrarem vencedoras do certame. Vide item 5.19 e seus subitens:

[...]

Considerando os valores estimados, ainda que necessitem ser ajustadas na forma aqui ressaltada, é notório que o valor anual dos lotes superará o quantum de R\$ 4.800.000,00, limite de enquadramento como ME/EPP e de opção pelo regime tributário do Simples Nacional, que reduz a carga tributária incidente sobre os preços praticados pelas empresas beneficiadas. Pelo exposto, o Edital deverá ser modificado para se adequar à previsão legal pertinente.

j. Da Qualificação Técnica

Com relação aos critérios de qualificação técnica, o Edital traz insegurança para a Administração ao permitir a participação de empresas que não detém experiência suficiente para garantir o cumprimento do objeto.

A Administração previu o requisito de apenas 40% da quantidade estimada no objeto, e ainda se omitiu com relação à soma das quantidades, caso a empresa se sagre vencedora de mais de um lote.

III. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, a Impugnante requer que:

- a) a Impugnação seja conhecida e tenha seu mérito julgado;
- b) a Administração SUSPENDA a realização da licitação prevista para o dia 23/05/2024, de forma a realizar os ajustes necessários no instrumento convocatório, reabrindo-se os prazos na forma da legislação aplicável.

Nestes termos, pede e espera deferimento.

Brasília-DF, 20 de maio de 2024.

É o breve relatório.

3. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES

3.1. Passamos a análise do mérito do pedido de impugnação. Para tanto, registro que as alegações apresentadas foram submetidas à equipe de planejamento da contratação, uma vez que os questionamentos se referem a critérios definidos do Termo de Referência.

3.2. A Equipe Técnica se manifestou da seguinte maneira:

"Questionamento 1: Da Natureza do Objeto

Resposta: A impugnante questiona sobre a nomenclatura do objeto e tal questionamento é irrelevante comparada à solução como um todo. O ponto principal é que a contratada deverá fornecer o objeto como solução do todo e deve obedecer também a legislação vigente. Inicialmente, destaca-se que os conceitos de serviço contínuo não se confundem com fornecimento contínuo e que o objeto da presente licitação é a prestação do serviço continuado de fornecimento de alimentação para os internos do sistema prisional desta Secretaria de Administração Penitenciária do Distrito Federal – SEAPE/DF. Ademais, embora o impugnante tenha alegado que essa diferença interfira na precificação, pois enquanto a venda de bens incide ICMS, a prestação de serviços incide ISSQN, com alíquotas e bases de cálculos distintas, o objeto da contratação, trata-se de uma prestação de serviços cumulada com o fornecimento de materiais, ou seja, trata-se uma operação mista, sendo o fornecimento da alimentação/aquisição dos insumos uma parcela do objeto contratado e a mão de obra implementada para gerar a alimentação, outra parcela de impacto financeiro menor na operação como um todo.

Superada a questão tributária, ressalta-se que a estimativa de preços realizada pela Administração no Estudo-Técnico 07 é com um valor **exemplificativo** considerando os elementos mínimos como matéria-prima alimentar, não alimentar, equipamentos e utensílios, mão de obra, despesas diversas e transporte que os licitantes deverão apresentar a fim de justificar os valores ofertados nas propostas, conforme Item 10 - PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS do Termo de Referência.

Por fim, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) é o instrumento usado pela Administração Pública para balizar a contratação do serviço. Assim, não há de se falar em equívoco na peça da fase de planejamento.

Questionamento 2: Dos Demais Erros na Precificação da Mão-de-Obra

Resposta: Os valores da Planilha de Composição de Custos são o resultado de um estudo aprofundado durante os Estudos Técnicos Preliminares a fim de se deparar com um valor **exemplificativo** considerando os elementos mínimos como matéria-prima alimentar, não alimentar, equipamentos e utensílios, mão de obra, despesas diversas e transporte que os licitantes deverão apresentar a fim de justificar os valores ofertados nas propostas, conforme Item 10 - PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS do Termo de Referência.

Porém, cada empresa comporá seus custos de maneira diferente considerando suas próprias estratégias e *know-how*, seus custos operacionais, CCT - convenção coletiva de trabalho ou acordo coletivos de trabalho, entre outros.

Questionamento 3: Do Percentual de Contratação de Egressos

Resposta: A exigência legal e editalícia de contratação de mão de obra de egressos deverá ser cumprida, nos moldes da legislação vigente. A divergência no quantitativo na planilha, dar-se-á, visto que, como já informado, os quantitativos e valores estimados na Planilha de Composição de Custos são meramente **exemplificativos**. Cada empresa irá dimensionar a quantidade de funcionários necessários para sua operação considerando suas próprias estratégias e *know-how*.

Questionamento 4: Do Dimensionamento do Efetivo

Resposta: O edital não previu a quantidade de efetivo mínimo. Cada empresa irá dimensionar a quantidade de funcionários necessários para sua operação considerando suas próprias estratégias e *know-how*.

Questionamento 5: Das Divergências entre o Edital e os Cardápios Sugeridos

Resposta: O Anexo IX - Modelo exemplificativo de cardápio para 30 (trinta) dias do ETP (similar ao Anexo I do Termo de Referência) é meramente exemplificativo. Deve-se seguir o que está delineado como solução no Termo de Referência como um todo.

Questionamento 6: Do Uso de Frutas Cítricas

Resposta: As frutas permitidas estão dispostas no item Cardápio: Fruta "in natura", gramaturas mínimas: maçã - 130g, pêra - 133g, banana - 86g, goiaba - 118g, melão - 115g, melancia - 130g, manga - 100g e conforme item 4.10.16.11. A CONTRATADA poderá apresentar cardápio com outras frutas, fundado na sazonalidade e mediante prévia aprovação da CONTRATANTE, desde que atenda as gramaturas conforme especificado. Ressalta-se que os requisitos de segurança serão tratados pela Administração Pública no caso concreto.

Questionamento 7: Da Vedação de Carne Moída de Frango

Resposta: Os benefícios nutricionais da carne de frango serão supridos quando a proteína for ofertada em outros tipos de preparo. Durante os estudos preliminares houve determinação de exclusão do item citado, visto diversos problemas ocorridos. Nesse sentido, a futura contratada deve adaptar-se a necessidade da Administração.

Questionamento 8: Da Ausência de Audiência Pública

Resposta: O instrumento é uma mera possibilidade que junta fornecedora para darem opiniões sobre a solução, porém, considerando que a solução está desenhada (inclusive foi seguido manual de estudos avançados de outros estados da federação), que o setor não possui grandes inovações de mercado e que o Estado possui experiência suficiente para delinear uma solução para atender o sistema penitenciário do Distrito Federal, tal audiência tornar-se-ia inócua. Quanto à ação elencada da Análise de Riscos ela é contingencial e o risco foi evitado com as ações preventivas.

Questionamento 9: Da Vedação à Prerrogativa da LC 123/06

Resposta: Conforme Art. 24 da Lei Distrital nº 4.611 de 2011:

Art. 24. O tratamento favorecido e diferenciado de que trata a presente Lei não poderá ser aplicado em favor de entidade que, em decorrência do valor da licitação a que estiver

concorrendo, venha a auferir faturamento que acarrete o seu desenquadramento da condição de microempresa.

Neste sentido, considerando que o valor estimado anual para os grupos 1, 2 e 3 é R\$ 57.670.920,00, R\$ 49.063.320,00 e R\$ 29.957.040,00, respectivamente, fica evidenciada a impossibilidade deste tratamento.

Questionamento 10: Da Qualificação Técnica

Devido o quantitativo de refeições referente à 40 (quarenta) meses ser vultuoso, optou-se por exigir 40% (quarenta por cento) a fim de aumentar a competitividade sem comprometer a segurança do futuro contrato e operação. Caso a empresa sagre-se vencedora em mais de um lote, considerando que cada lote é uma licitação diferente, a habilitação de cada item ou grupo deve ser considerada como se fosse uma licitação independente e os atestados devem ser avaliados individualmente para cada item ou grupo, sem acumulação."

3.3. Conclui-se, portanto, que não foi encontrada qualquer irregularidade que afronte as normas e os princípios que norteiam o procedimento licitatório e, consubstanciada na manifestação supracitada, essa pregoeira concorda com o posicionamento do setor técnico no sentido de NÃO ACOLHER o pedido de impugnação.

4. DA DECISÃO

4.1. Diante do exposto, CONHEÇO DA IMPUGNAÇÃO apresentada pela empresa **VEGA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA**, CNPJ nº 00.921.427/0001-22, visto sua tempestividade;

4.2. No mérito, subsidiada pela área técnica demandante, decido pelo NÃO ACOLHIMENTO do referido Pedido de Impugnação.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **JEANE ROLEMBERG DIAS MACHADO GONÇALVES - Matr.0193630-1, Pregoeiro(a)**, em 22/05/2024, às 16:57, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=141623796)
verificador= **141623796** código CRC= **F956BD80**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"
SBS Quadra 02 Bloco G Lote 13, Brasília-DF - Bairro Setor Bancário Sul - CEP 70070933 - DF
Telefone(s):
Sítio - www.seape.df.gov.br