



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ADMINISTRATIVO EM DESFAVOR DE HABILITAÇÃO DE EMPRESA VENCEDORA DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº.49/2022. CONTRATAÇÃO DE EMPRESÁRIO PESSOA JURÍDICA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PREPARO DE MERENDA ESCOLAR DESTINADA AOS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, PREPARADA E SERVIDA NAS ESCOLAS E CEMEIS DO MUNICÍPIO DE CÉU AZUL - PR.**

### I – Relatório.

Preambularmente, insta destacar que o Município de Céu Azul lançou edital de licitação do tipo Pregão Eletrônico, sob nº 49/2022, tendo como escopo a efetuação de contratação de empresário pessoa jurídica para a prestação de serviços de preparo de merenda escolar destinada aos alunos da rede municipal de ensino, preparada e servida nas Escolas e Cemeis da Municipalidade Consulente.

Em sequência, houve os demais trâmites afetos ao rito licitatório, como publicação do edital, recebimentos das propostas, sessão de lances, promoção de classificação, verificação documental para fins de habilitação, sendo que em tal lapso temporal, a comissão de licitações recebeu a manifestação de intenção de recurso pelas seguintes licitantes:

- Preventiva Serviços e Segurança Eletrônica Ltda “Manifestamos intenção de recurso com base no direito ao contraditório, visto que a empresa vencedora não atende aos requisitos de habilitação, em especial aos atestados, bem como apresentou planilha cotada no simples nacional (vedado pela legislação para os serviços de mão de obra).”
- Iguasseg Asseio e Conservação; “Manifestamos intenção de recurso com base no direito ao contraditório, visto que a empresa vencedora não atende aos requisitos de habilitação, em especial aos atestados, bem como apresentou planilha cotada no simples nacional (vedado pela legislação para os serviços de mão de obra).”
- Vidalimp Prestadora de Serviços Terceirizados EIRELI “Manifestamos intenção de recurso, pois trata-se de gestão de mão de obra, e a empresa ora declarada vencedora apresentou planilhas no simples nacional, o que é vedado pela Lei 123/2006.”

Contudo, aberto o prazo para a apresentação das razões recursais, houve recurso administrativo efetuado apenas pela pessoa jurídica de natureza empresária **Vidalimp Prestadora de Serviços Terceirizados EIRELI, doravante denominada**



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

**Recorrente**, sendo que para as demais interessadas, resultou-se a preclusão temporal de suas intenções recursais, uma vez que não apresentadas as razões recursais no prazo legalmente estipulado para o aviamento recursal.

Destaca-se que deixa o presente parecer de apreciar as alegações das pretensões recursais das empresas supracitadas, porquanto incidente a preclusão temporal das questões aviadas, tal como não se vislumbra qualquer questão de ordem pública a ser avaliada e posteriormente reconhecida de ofício pela autoridade responsável pela decisão acerca das insurgências aventadas.

Posteriormente, abriu-se prazo para Contrarrazões, sendo que a empresa vencedora do certame – **ANNELISE ECKHARDT ALMEIDA EIRELI**, doravante denominada Recorrida, ofertou as Contrarrazões no prazo editalício.

Adiante.

Destaca-se que, de forma sucinta, as principais pretensões recursais da **Recorrente** são:

**1 – Enquadramento Simples Nacional** - que o objeto trata de gestão de mão de obra, sem fornecimento de insumos, que a comissão ignorou a Lei Complementar 147/2017. Citando trecho da Lei. Solicitando que a comissão diligencie as planilhas de custos da empresa arrematante, que a refaça incluindo os 5,80% dos terceiros, entendendo que o objeto da contratação tratar-se-ia de locação de mão de obra e não de terceirização;

**2 – Atestado de Capacidade Técnica** – que os atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa arrematante comprovam que a empresa é especializada em varrição, coleta, rastelamento. Alegando que não atende ao edital, nem por funções semelhantes ou serviços semelhantes.

Em prosseguimento, destaca-se que a Recorrida apresenta os seguintes



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

fatos e fundamentos em sede de Contrarrazões:

**1 – Enquadramento Simples Nacional** – aborda sobre trechos do edital em que se caracteriza o objeto como execução de serviços. Expõe contextualização referenciando o conceito de serviços terceirizados e locação de mão de obra. Citando julgando do TJPR 5ª C. Civil – AC – 1602393 -1, entre outros; Que por o objet o não se tratar de cessão de mão -de -obra, a mesma pode utilizar -se dos benefícios do Simples Nacional. Que o edital prevê condições quanto as optantes ao simples nacional;

**2 – Atestado de Capacidade Técnica** – trata -se de meio de observar se a empresa tem experiência prévia em gerir postos de trabalho. Que a recorrente comprovou gestão de postos de trabalho em valor muito superior ao objeto do contrato. Citando inúmeros acórdãos e decisões sobre o tema.

É o relatório, passamos a OPINAR.

## **II – Considerações necessárias.**

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a impugnação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos da legalidade disciplinados pela Lei nº 8666/93, bem como pelos demais preceitos legais contidos em nosso estuário jurídico, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelo servidor que praticou o ato para justificar os aditivos, até porque tal questão está afeta ao mérito administrativo, sobre o qual somente este tem ingerência.

A análise aduzida neste parecer, cinge-se à obediência dos requisitos



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

legais para a prática do ato em questão, isto é, se o mesmo detém as formalidades prescritas ou não defesas em lei, para que os trâmites afetos ao rito licitatório tenham validade e eficácia.

Passamos, após tais considerações, à análise jurídica da impugnação apresentada.

### **III – Fundamentação jurídica.**

#### **III.1 – Da tempestividade.**

Quanto ao aspecto temporal, denota-se que a empresa Recorrente segue as cláusulas editalícias, mormente no definido pela Cláusula 18 do Edital, uma vez que apresenta sua impugnação no interstício de até 03(três) dias úteis após a manifestação em 24(vinte e quatro) horas da declaração do vencedor do certame.

Assim sendo, o parecer opinativo é no sentido de se conhecer da impugnação aventada pela empresa Impugnante, porquanto apresentada no lapso temporal definido no corpo editalício.

#### **III.2 – Enquadramento Simples Nacional. Terceirização de serviços. Cumprimento dos termos editalícios pela empresa Recorrida. Improcedência da pretensão recursal da empresa Recorrente.**

Consoante o declinado na síntese fática acima apresentada, a empresa Recorrente aduz, em suma, que a empresa Recorrida, supostamente, apresentou planilha de custos usufruindo-se indevidamente dos benefícios da isenção de tributos e/ou redução de alíquotas ante seu enquadramento no Simples Nacional, reputando-se por ilícito tal ato, uma vez que a seu intento, considera o objeto do edital mera locação de mão de obra, e não terceirização, não incidindo, conseqüentemente, as isenções inerentes ao regime jurídico disposto na Lei Complementar 123/2006.

Em decorrência disso, pugna pela desclassificação da empresa habilitada e considerada como vencedora do certame.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Em contrarrazões, a empresa Recorrida aduz que não há que se falar em locação de mão de obra, mas sim em terceirização na prestação de serviços, sendo que quanto ao Enquadramento no Simples Nacional, a Recorrida pode usufruir dos benefícios de isenção descritos na LC 123/2006, porquanto o objeto a ser licitado tratar-se-ia de tercerização e não de locação de mão de obra.

No relatório ofertado pelo responsável técnico do Departamento de Licitações, concluiu-se que compulsando-se o estuário legal acerca do tema, tal como as disposições editalícias, sobretudo as contidas no item 3.6 do anexo 1 do Termo de Referência, e nos itens 4.10 e 4.11 do edital, trata-se o objeto a ser licitado no presente certame de terceirização de serviços e não de locação de mão de obra como pretende a Recorrente em sua peça de insurgência, não havendo se falar em impossibilidade de enquadramento no Simples Nacional.

Pois bem.

Tradicionalmente, insta destacar que a terceirização é a transferência de algumas atividades (atividades-meio) para outras prestadoras de serviços, proporcionando um direcionamento maior de recursos para atividade-fim, possibilitando, supostamente, entre outras supostas vantagens, a redução da estrutura operacional, a diminuição de custos, a economia de recursos e desburocratização da administração.

Disso se conclui que Terceirização significa a contratação de terceiros, por parte de uma tomadora de serviços, para realização de atividades gerais, não essenciais, visando à racionalização de custos, à economia de recursos e à desburocratização administrativa, consubstanciando em espécie de intermediação de mão de obra, **não tendo a empresa tomadora ingerência sobre os empregados da empresa contratada, no caso prestadora dos serviços, sob pena de ilegalidade na terceirização.**



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Por outro lado, a locação da mão de obra trata-se, de fato, de igualmente uma espécie de intermediação da mão de obra, contudo, **com a ingerência do tomador de serviços nos empregados da prestadora, havendo subordinação jurídica e pessoalidade dos empregados perante a tomadora.**

Destaca-se que a locação de mão de obra é excepcional em nosso ordenamento jurídico, incidindo, na seara das contratações privadas, por intermédio do trabalho temporário, incidente na Lei Federal 6.019/1974.

No caso em apreço, cinge-se a cizânia acerca do enquadramento da prestação de serviços de atividade de merendeira como terceirização ou como locação de mão de obra, sendo que em consequência a tal enquadramento, o regime jurídico do Simples Nacional restaria ou não incidente.

Compulsando-se os documentos contidos nos autos, tal como o estuário legal afeto ao tema, sobretudo o descrito na Lei Federal 6.019/1974, com suas posteriores alterações que positivaram a terceirização de serviços, verifica-se que a empresa Recorrida cumpre com as cláusulas editalícias, **uma vez que o objeto a ser licitado trata-se de notória terceirização de serviços, inexistindo locação de mão de obra,** não havendo se falar, conseqüentemente, em gravame ou descumprimento aos preceitos editalícios, podendo a licitante habilitada como vencedora usufruir-se dos benefícios fiscais contidos na Lei Complementar 123/2006.

Destaca-se que a locação de mão de obra tem por objetivo atender necessidades transitórias de substituição de pessoal regular e permanente, ou acréscimo extraordinário de serviços, tal como na modalidade de contratação temporária de serviços, sendo que em tal modalidade de contratação constitui um valioso recurso ao ser usado em cenários onde a demanda flutua em função das oscilações do mercado, já que permite que as tomadoras serviços administrem situações de acréscimo de produção sem alterar seu efetivo.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Pela realização de contratações constantes, pode-se concluir que este objeto trata de prestação de serviços continuados, necessários para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades finalísticas, bem como ao seu suporte, **não existindo subordinação jurídica e/ou personalidade dos empregados da prestadora perante o tomador(municipalidade Consulente), não havendo se falar, portanto, em locação de mão de obra, mas sim em terceirização de serviços.**

Desta forma, salvo melhor juízo, a Procuradoria manifesta-se, de forma opinativa, pelo **não** acolhimento da pretensão recursal apresentada pela empresa Recorrente, tendo em vista o objeto a ser contratado tratar-se de efetiva terceirização de serviços, não havendo se falar em locação de mão de obra, porquanto a municipalidade Contratante não terá qualquer ingerência sobre os empregados da empresa Contratada, não incidindo subordinação jurídica, personalidade, entre outros, que poderiam caracterizar a locação de mão de obra.

**III.3 – Da insurgência quanto ao Atestado de Capacidade Técnica apresentado pela Recorrida. Viabilidade da documentação apresentada. Improcedência da pretensão Recursal.**

Nos termos declinados na síntese fática acima esposada, aduz a empresa Recorrente, em suas razões recursais, que os atestados de capacidade técnica apresentados supostamente não atenderiam ao *item 2.5.1 - Atestado técnico-operacional*, relatando que no atestado emitido pela empresa Vencedora não houve o cumprimento das cláusulas editalícias.

Destaca-se que consoante o preceito editalício acima citado, para a habilitação técnica da empresa licitante o edital estabelece, *in verbis*:

*2.5.1 – Atestado técnico -operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total de postos de trabalho objeto deste edital, por um período não inferior a 12 meses; 2.5.1.1 Os atestados de capacidade técnico -operacional deverão referir -se a serviços prestados no âmbito da atividade econômica principal ou secundária especificada no contrato social vigente; 2.5.1.2 Para fins de comprovação do prazo previsto no item 9.5.1, será admitida a soma de atestados, vedada a contagem*



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

*de tempo concomitante; 2.5.1.3. Para fins de comprovação do percentual de postos previstos no item 9.5.1, será admitida a soma de atestados, desde que se refiram a tempo concomitante e atinjam, somados, quantitativo igual ou superior a 50 % dos postos de serviço objeto deste edital*

Compulsando-se a documentação apresentada pela empresa Vencedora do certame, ora Recorrida, denota-se que o licitante apresentou diversos atestados, dentre os quais em um único atestado houve o emprego de 15 pessoas, atendendo ao mínimo estabelecido no edital.

Sendo assim, denota-se que as alegações da Recorrente pugnando pela inabilitação da empresa vencedora, que possui como fundamento a alegação de que os atestados apresentados não teriam semelhança com o objeto da licitação não merece prosperar, uma vez que o edital no item 2.5.1.1 traz que os atestado devem ser apresentados no âmbito da atividade econômica da empresa, assim não necessariamente semelhantes ao objeto da licitação.

Assim sendo, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se, de forma opinativa, pelo não acolhimento da pretensão recursal ora em apreço, uma vez que a empresa Recorrida cumpre com a Cláusula 2.5.1 do instrumento editalício, qual seja, 2.5.1 – Atestado técnico -operacional, fornecido por pessoas jurídicas de direito público ou privado, que comprove que a empresa gerencia ou gerenciou, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total de postos de trabalho objeto deste edital, por um período não inferior a 12 meses, apresentando documentação satisfatória para habilitá-la ao presente certame licitatório.

#### **IV – Conclusão**

Ante o exposto, esta Procuradoria manifesta-se pelo conhecimento do recurso administrativo ora em apreço, uma vez que manejado do prazo definido no edital.

Contudo, no que se atina ao mérito recursal, manifesta-se esta Procuradoria pelo não provimento das razões apresentadas pela empresa Recorrente, porquanto desarmonicas ao entendimento legal, doutrinário e jurisprudencial declinados nas razões acima expostas .



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Assim, entende-se, com base nos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade, preço justo e julgamento objetivo, pelo conhecimento e **não acolhimento** das pretensões recursais efetuadas pela empresa Recorrente.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 6 de junho de 2022.

---

**Leandro Bonatto Dall'Asta**

Advogado

OAB/PR Nº 64.839



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 732D-9FA8-1C58-5781

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ LEANDRO BONATTO DALL ASTA (CPF 073.XXX.XXX-73) em 06/06/2022 09:51:02 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: AC VALID BRASIL v5 << AC VALID v5 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://ceuzul.1doc.com.br/verificacao/732D-9FA8-1C58-5781>