

PARECER JURÍDICO

ORIGEM: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

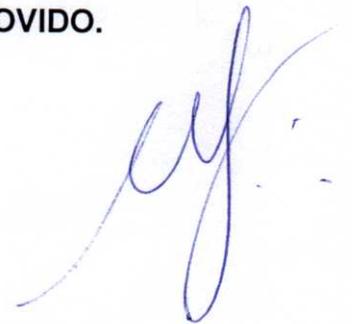
ASSUNTO: Pregão Presencial nº 08/2019

OBJETO: RECURSO CONTRA INABILITAÇÃO.

Processo nº 6872/2019.

EMENTA: PREGÃO PRESENCIAL. INDEFERIMENTO DA PROPOSTA ELABORADA EM DESACORDO COM O EDITAL. EMPRESA OPTANTE DO SIMPLES. A ELABORAÇÃO DE PROPOSTA EM DESACORDO COM A COMPOSIÇÃO DE PREÇOS QUE INSTRUI O EDITAL ENSEJA A SUA REJEIÇÃO. NÃO PROSPERA A ALEGAÇÃO DE COTAÇÃO DE ENCARGO DIVERSO DO ESTABELECIDO NA REFERÊNCIA DADA PELO ÓRGÃO CONTRATANTE EM RAZÃO DO REGIME DE TRIBUTAÇÃO PELO SIMPLES, MÁXIME QUANDO SÃO APLICADOS PELA EMPRESA OUTROS ENCARGOS NOS TERMOS E CONFORME PREVISTOS NA COMPOSIÇÃO DE CUSTOS PARA OS QUAIS NÃO FORAM CONSIDERADOS O TRATAMENTO DIFERENCIADO QUE EMBASA A PRETENSÃO DE RECURSO, RESTANDO EVIDENCIADO QUE A DISFORMIDADE SE DEU PARA SIMPLES AJUSTE DE PLANILHAS. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.

1 SÍNTESE DO RECURSO INTERPOSTO:



O Município de Ouvidor, por intermédio de seu Pregoeiro, deflagrou procedimento licitatório na modalidade pregão presencial, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de varrição de resíduos sólidos, coleta de resíduos de varrição, coleta de resíduos sólidos urbanos, capina e roçagem, pintura de meio fio e coleta de entulhos no perímetro urbano.

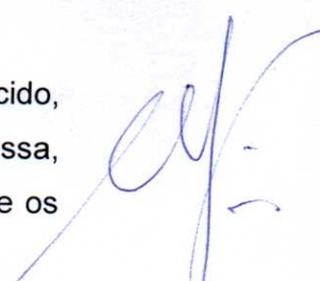
Realizada a sessão de abertura dos envelopes contendo as propostas e documentos da habilitação, houve indeferimento da proposta apresentada pela empresa Pai & Filha Construção e Paisagismo Ltda - EPP, que apresentou recurso próprio e tempestivo quanto à decisão do Pregoeiro.

Em suas razões, após discorrer sobre erro na cotação dos valores do auxílio amparo familiar pelas empresas Alves Dias, DW e Rio Negro, afirma ser irregular o indeferimento de sua proposta sob o argumento de ter utilizado valor inferior a 3% (três por cento) do salário mensal no item Seguro Acidente de Trabalho (SAT), já que possui regime de tributação diferenciado, porquanto optante do Simples Nacional, estando isenta do pagamento da referida parcela.

Em suma pugna pelo conhecimento e provimento do recurso manejado para admissão de sua proposta e rejeição das propostas apresentadas pelas empresas Alves Dias Serviços EIRELI, Rio Negro Engenharia Ltda – EPP e DW Serviços Construtora EIRELI – EPP.

2 DO CONHECIMENTO DO RECURSO:

De logo, verifica-se que o recurso deve ser conhecido, porquanto a intenção de recorrer tenha sido registrada, de forma expressa, durante a sessão licitatória, versando a irresignação especificamente sobre os





pontos impugnados, cujas razões foram apresentadas no prazo legal, cumprindo-se os requisitos previstos no art. 4º, XVIII, da Lei nº 10.520/2002¹.

3 MÉRITO – IMPROVIMENTO DO RECURSO:

3.1 – DA INADMISSÃO DA PROPOSTA APRESENTADA PELA RECORRENTE:

Segundo a recorrente a inadmissão de sua proposta foi ilegal já que o edital orienta para a elaboração da composição dos encargos sociais a utilização do montante de 3% (três por cento) para o Item Seguro de Acidente de Trabalho – INSS do grupo A, só que apresentou índice menor ao por ser optante do SIMPLES, não sendo obrigado ao recolhimento da exação e de outras relativas ao sistema S, etc.

Pois bem. A questão da validade das propostas e sua conformação com o edital e planilhas orçamentárias e de composição de custos que o instruíram foram amplamente debatidas durante o licitatório, tanto que aberta a sessão licitatória no dia 24/09/2019, após o credenciamento e acesso aos envelopes contendo as propostas por todos os licitantes, foi determinada a suspensão da sessão para a esmerada análise das mesmas, dado a complexidade da composição dos custos de acordo com o previsto no edital que, igualmente, orientou-se pelo Manual de Limpeza Pública do Tribunal de Contas dos Municípios.

¹ Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XVIII - declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;



Assim sendo, no dia 30/09/2019, ao serem retomados os trabalhos pelo pregoeiro e equipe de apoio, expediu-se avaliação técnica quanto às propostas analisadas objetivamente em todos os seus aspectos, garantindo-se assim isonomia no tocante a aceitação ou rejeição das mesmas.

A questão da composição dos custos em relação aos encargos sociais e outros custos foi exaustivamente analisada pela equipe técnica que apoiou o pregoeiro na realização da licitação, tanto que consta da ata da sessão parecer específico sobre os pontos impugnados.

Confira-se trecho do parecer relativo a empresa recorrente:

“O Seguro de Acidente do Trabalho é obrigatório e está integrado na previdência social, nos termos da Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967. A denominação Seguro de Acidente do Trabalho era utilizada pela redação original do art. 22, II, da Lei nº 8.212/91, com a alteração do texto promovida pela Lei nº 9.732/98, a nomenclatura foi modificada para Grau de Incidência de Incapacidade Laborativa Decorrentes de Riscos Ambientais do Trabalho, embora as duas nomenclaturas sejam utilizadas atualmente. De acordo com a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil nº 1.453 de 24 de fevereiro de 2014, a alíquota de contribuição para o Seguro de Acidente do Trabalho é aferida pelo grau de risco desenvolvido em cada empresa, individualizada pelo seu CNPJ, ou pelo grau de risco da atividade preponderante quando houver apenas um registro, considerado como risco de acidente grau leve a alíquota é de 1%, para as de grau médio 2% e para as de grau grave a alíquota é de 3%, incidentes sobre a totalidade do salário mensal.

De acordo com os anexos Tabelas 1 e 2 que compõem a da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, o recolhimento das contribuições a que se referem os art. 2º e art. 3º da Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007, será:



CNAE	RAT	FPAS	Descrição da atividade
8129-0/00	3%	515	Atividades de limpeza não especificadas anteriormente

Para a elaboração da composição de encargos sociais, o referido edital orienta que deverá ser utilizado o valor de 3,00% do salário mensal para o item Seguro de Acidente do Trabalho - INSS do Grupo A (básico), porém, verificamos que foi apresentado um valor menor do que 3,00% do salário mensal para o item Seguro de Acidente do Trabalho - INSS do Grupo A (básico) pelas seguintes empresas:

EMPRESA	CNPJ
EMBRASTER - EMPRESA BRASILEIRA DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS LTDA	23.601.402/0001-47
PAI & FILHA CONSTRUÇÃO E PAISAGISMO LTDA-EPP	17.726.920/0001-94
REDE LIMPA FÁCIL COM. E SERV. DE LIMPEZA LTDA	14.947.846/0001-48
M SANTANA PRESTADORA DE SERVIÇOS	00.277.064/0001-34
BMC AMBIENTAL LTDA	02.377.048/0001-49
HELOISA LARA DE MORAIS	31.099.342/0001-34

Com efeito, ainda que optante do SIMPLES, a empresa deveria ter cotado referidos encargos e elaborado a composição de custos de acordo com o previsto no edital, valendo-se dos benefícios fiscais que goza em razão do regime de tributação na hipótese de ter sua proposta classificada para lances, sob pena de comprometimento da adequada classificação das propostas conforme a ordem prevista no art. 4º, VIII, da Lei nº 10.520, que estabelece que *“no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor”*.

A proposta apresentada, nos termos do relatório expedido não está de acordo com a composição mínima de custos prevista no instrumento convocatório, tendo sua rejeição atendido ao disposto no art. 4º, VII, da Lei nº 10.520/2002².

² Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:
[...]

Ademais, não se trata de mero erro material que não altera o valor global da proposta, mas sim de divergência e violação da composição mínima de custos prevista no instrumento convocatório, sendo impassível de correção pela licitante, tal qual reclamado com base nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Aliás, enquanto optante do Simples, a empresa também possuiria tributação diversa em relação a outros encargos e tributos que integram a composição do preço e mesmo assim não lançou em sua proposta os percentuais ou valores que efetivamente desembolsaria em razão do regime de sua tributação, à exemplo de ter cotado adequadamente o valor do INSS patronal e outros encargos do grupo A e seus reflexos.

Desse modo, a redução do percentual previsto para o SAT se deu para ajuste de planilha e não em razão de ser optante do SIMPLES, especialmente por ter cotado os demais encargos de acordo com o previsto no edital e nos anexos que instruem e orientam os preços mínimos para a composição dos custos e formulação da proposta.

Com efeito, o edital do pregão encontra-se instruído com planilhas de custos elaboradas pelo município, pelas quais os concorrentes foram orientados a compor e calcular os valores de suas propostas, inexistindo qualquer ilegalidade na rejeição das ofertas apresentadas em desacordo com o instrumento convocatório.

O edital é a lei específica da licitação e vincula tanto os licitantes como a Administração Pública que o expediu. Desta forma, é



inadmissível que, no procedimento de licitação, seja dispensada para um licitante a exigência dirigida a todos os demais.

Como a rejeição das propostas elaboradas em desacordo com o edital foram julgadas de forma objetiva, com critério único em relação a todas as concorrentes, não há que se falar em violação aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

A Lei nº 8.666/93, *ex vi* de seu art. 48, inc. I, estabelece que as propostas que não atendam as especificações contidas no ato convocatório da licitação, devem ser desclassificadas.

Com efeito, a teor deste preceito legal, na análise das propostas, cabe à Comissão de Licitação aferir se o conteúdo destas subsume-se às prescrições editalícias e, em caso negativo, rejeitá-las, a par dos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

É exatamente em função desta assertiva que, na elaboração de seus editais, deve a Administração acautelar-se para não fazer constar exigências que, ainda que encontrem guarida na lei, sejam irrelevantes tendo em vista o objeto colimado, a fim de que não seja compelida, quando do julgamento das ofertas, a rejeitar uma proposta que não atenda tal exigência.

Como se deduz do procedimento em análise, o edital não foi impugnado e tampouco deduzido qualquer questionamento relativo a composição de custos do serviço a ser contratado, havendo conformação das concorrentes no tocante à sua aceitação e vinculação.

Os vícios apresentados na proposta da empresa recorrente maculam a oferta, sendo lesiva à Administração e aos outros licitantes, especialmente porque a cotação dos encargos e outros custos em

valores inferiores aos preços mínimos previstos nas planilhas de referência que instruem o edital, influem diretamente no valor inicial da proposta apresentada, inclusive prejudicando a classificação das licitantes para a fase dos lances, daí o emprego de julgamento objetivo em relação as ofertas apresentadas.

No caso analisado, há verdadeira incompatibilidade da proposta com o edital, não se reportando a divergência a erros materiais passíveis de correção.

Como sempre é lembrado por Hely Lopes Meirelles, em "Direito Administrativo Brasileiro", pág. 266, nas licitações "o julgamento há de ser simples e objetivo, evitando-se rigorismos extremados, inconsistentes com a boa exegese da lei", recomendando que sejam arredadas do edital todas as exigências inúteis ou não essenciais, e que, por isso mesmo, trazem em si o vezo burocratizado de tão somente criar embaraços aos licitantes. Entretanto, não cabe apenas o desapego a tais rigorismos. Há que se contrabalançá-lo com o tratamento igualitário, sem prejudicar um e favorecer o outro. O mesmo tratamento deve ser dado. Se se desqualifica uma licitante por um rigor, o mesmo peso deve ser usado para com todos.

Na hipótese, o julgamento objetivo das propostas pelo pregoeiro, com decisão vazada em parecer técnico dos departamentos jurídicos e de engenharia do município, garantiram isonomia e cumprimento irrestrito do edital, não havendo se falar em rigorismos e tampouco em prejuízo ao direito de qualquer licitante.

Embora o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não seja absoluto, devendo ser ponderado de acordo com a razoabilidade para afastar o excesso de formalismo quando não afrontar a legalidade do certame e nem prejudicar a execução do contrato, temos que a hipótese tratada se refere a expresse descumprimento do instrumento

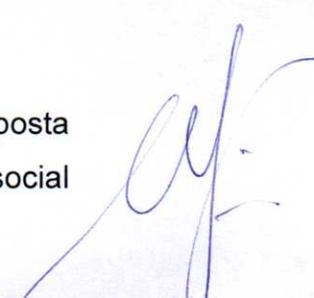
convocatório e incompatibilidade da proposta aos termos claros e delimitados do edital e seus anexos, tendo havido observância, pelo pregoeiro, da disposição do art. 45 da Lei nº 8.666/93:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Na hipótese, o edital apresentou as planilhas de composição de custos integrais para a contratação, tanto que as propostas formuladas em desacordo com os valores mínimos estabelecidos foram sumariamente rejeitadas pelo pregoeiro, que inclusive se valeu de comparação específica, criteriosa e objetiva em relação a todas as licitantes, garantindo assim tratamento igualitário entre os concorrentes do certame.

De acordo com regência da Lei 10.520/2002 no pregão presencial, primeiro é aberto o envelope contendo a proposta de preços, ocasião em que o pregoeiro verifica a conformidade do objeto e do valor ofertados com as disposições do edital, para assim decidir motivadamente a respeito de sua aceitabilidade. Não há, portanto, previsão para que sejam examinados, na fase de aceitação de propostas, outros aspectos que não aqueles relacionados ao conteúdo do envelope da proposta comercial, não sendo possível ao pregoeiro admitir a proposta simplesmente em razão do valor global apresentado, máxime quando não se puder aferir como apurado referido valor em razão de cotações diversas do mínimo estabelecido no instrumento convocatório.

Desse modo, verificada a incompatibilidade da proposta da empresa recorrente que cotou percentual diversos para o encargo social





relativo ao seguro acidente do trabalho, o improvimento do recurso é medida que se impõe.

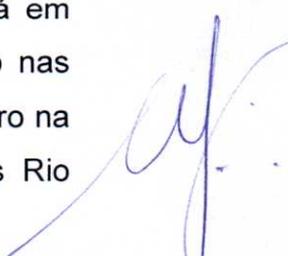
3.2 DA INSUBSISTÊNCIA DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NAS PLANILHAS APRESENTADAS PELAS EMPRESAS CLASSIFICADAS:

Consoante afirmado pela recorrente, as propostas apresentadas pelas empresas Rio Negro Engenharia Ltda, DW e Alves Dias Serviços Eireli deveriam ser desclassificada em razão da cotação do amparo família em desacordo com CCT/2019/2021.

A questão já foi enfrentada em outro parecer expedido por esta Procuradoria Jurídica que entendeu pela pertinência da proposta já que elaborada pelas empresas recorridas com utilização do mesmo valor previsto na composição de custos elaborada por esta municipalidade, sem que houvesse impugnação do edital por quaisquer das licitantes.

Ademais, não se pode admitir o recurso neste ponto, à míngua de fundamentação, prova e esclarecimento específico sobre a questão impugnado, não se admitindo o processamento de recursos genéricos, tal qual esboçado pela recorrente.

Finalmente, consigna-se que ao reclamar e defender a aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inclusive discorrendo sobre sua importância para a garantia da isonomia e legalidade da licitação, a recorrente acaba por confirmar e ratificar os fundamentos utilizados para a rejeição do recurso por ela interposto, já que sua proposta está em desacordo com o edital e das empresas recorridas conforme veiculado nas planilhas de composição que o instruem, o que revela o acerto do pregoeiro na inadmissão de sua proposta e aceitação das propostas das recorridas Rio Negro Engenharia Ltda, Alves Dias e DW.



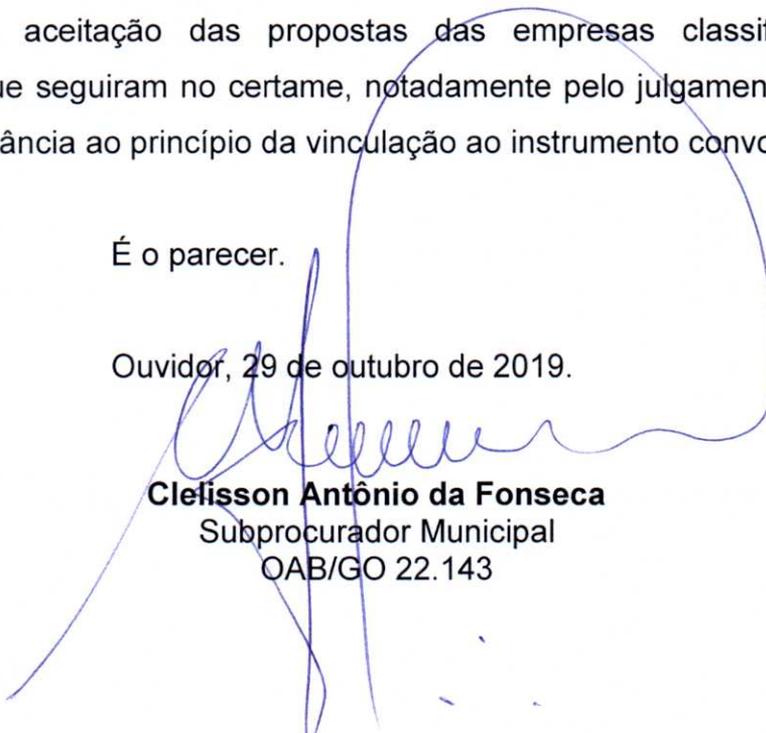


4 CONCLUSÃO:

Na confluência da exposição, esta Procuradoria opina pelo CONHECIMENTO do recurso interposto pela empresa PAI & FILHA CONSTRUÇÃO E PAISAGISMO LTDA – ME e seu IMPROVIMENTO, não tendo as razões apresentadas o condão de modificar a correta decisão do pregoeiro exarada neste procedimento relativa à rejeição da proposta da recorrente e aceitação das propostas das empresas classificadas, ora recorridas, que seguiram no certame, notadamente pelo julgamento objetivo e estrita observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

É o parecer.

Ouvidor, 29 de outubro de 2019.



Cleisson Antônio da Fonseca
Subprocurador Municipal
OAB/GO 22.143