



PARECER JURÍDICO nº 415/2018

1Doc Memorando nº 10.722/2018

Departamento de Compras, Licitações e Contratos

**EMENTA: LICITAÇÃO LIMPEZA
URBANA – DESCLASSIFICAÇÃO DOS
LICITANTES CONCORRENTES –
CONCORRÊNCIA Nº 01/2018 –
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº
5.128/2018.**

Trata o presente de opinativo jurídico quanto ao recurso administrativo apresentado pelo Consórcio Tubarão, no Processo Administrativo nº 5.128/2018, Edital de Concorrência nº 01/2018, em razão da pretensão de desclassificação das propostas das empresas MD AMBIENTAL LTDA e SANEPAV – Saneamento Ambiental LTDA.

Argumenta o recorrente, com relação à licitante MD AMBIENTAL LTDA, que não foi apresentado no orçamento o BDI (Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas), e que se dividindo os valores unitários da planilha final, o índice do BDI seria de 64,07%, valor esse acima do limite estipulado pelos tribunais de contas e de justiça em suas manifestações. Alega, ainda, que os valores de salários dos funcionários, conforme dados constante da proposta, estão abaixo do piso estabelecido pela convenção coletiva. Por fim, alega que o valor de R\$ 100,59, acostado ao item 3 da planilha final, para tratamento e destino final de resíduos sólidos domiciliares, comerciais e públicos, não está contemplando diversos custos, tais como de operação, de controle e licenciamento de um aterro sanitário, e por último a omissão de alguns valores na planilha como custos de combustível, lavação de veículos, gerente, responsável técnico, etc.; portanto, alega ser inexequível a proposta apresentada pois a planilha final de custos não atinge 70% (setenta por cento) do valor total global orçado pela Administração Pública, estabelecido pelo Edital.



Sobre a empresa SANEPAV, o recorrente aponta que os encargos sociais e trabalhistas estão abaixo do limite estabelecido pela tabela SINAPI, tendo um percentual de 68,45%, indo contra o item 10.3, "d", bem como, aponta a falta de apresentação dos custos que compõem o aterro sanitário, como operação de estação de tratamento, tratores, veículos, equipamentos, mão de obra, custo de ampliação, dentre outros. Além disso, alega que nas composições apresentadas não houve contemplação dos custos de gerente, de pessoal administrativo, de responsável técnico, de estrutura administrativa, escritório, garagem, entre outros, o que levaria a inobservância ao item 7.1.2.1 do Edital.

Ainda quanto à SANEPAV, o recorrente aduz existirem incoerências nas planilhas: na página 07 da planilha o valor R\$ 295,30 apenas descrito como "custo mensal"; na página 08 o somatório deveria ser R\$ 1.305,65 e não o valor de R\$ 736,92 para o custo mensal dos veículos; na página 09 da proposta, os resumos dos custos para disponibilização, higienização e manutenção dos containers exigidos para a execução dos serviços, na visão da recorrente apresenta distorção de valores, o que poderá impactar a proposta apresentada em mais de R\$ 8.520,50 sem considerar o BDI nos custos do item 01 da proposta de preços, e efetivamente não estão previstos na proposta apresentada pela empresa SANEPAV; na página 12, alega inexistir os valores referentes à disponibilização, higienização e manutenção dos containers. E por último referente à mão de obra quanto ao serviço de motorista, a insalubridade considerada pela empresa é de grau médio, tendo um adicional de somente 20%, contrariando a jurisprudência predominante que considera de grau máximo (40%).

Com isso, o Consórcio recorrente alega, em síntese, que as empresas MD Ambiental e SANEPAV, não cumpriram itens do edital, respectivamente os itens 7.1.2.1, bem como, 10.3, "c", e os itens 7.12.1, bem como 10.3, "d", *in verbis*:

7.1.2.1 Planilhas Individuais de Preços de cada um dos serviços constantes dos itens do objeto deste Edital, para demonstrar o cálculo do preço unitário e mensal de cada um dos serviços, considerando os quantitativos estimados para cada serviço. Elas deverão indicar claramente todos os custos com equipamentos, insumos, materiais, mão-de-obra, encargos, tributos e quaisquer outros itens que venham a compor os referidos preços.



10.3 Serão desclassificadas as propostas que:

- a) deixar de atender a alguma exigência constante deste edital;
- b) apresentar oferta de vantagem não prevista no Edital ou vantagem baseada nas propostas dos demais proponentes;
- c) apresentar proposta de preços que sejam manifestamente inexeqüíveis seja por preços excessivos ou simbólicos, irrisórios ou de valor zero. **Consideram-se manifestamente inexeqüíveis as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do valor orçado pela administração. Não serão admitidas propostas com valores superiores aos de referência;**
- d) **apresentar proposta de preços que deixem de considerar, no mínimo, os pisos salariais das categorias pertinentes e/ou os encargos sociais e trabalhistas estabelecidos em Lei e/ou valores de mercado para equipamentos e insumos;**
- e) não apresentar oferta para o cumprimento integral do objeto do edital.

Em virtude de existirem recurso contra empresas distintas, serão analisados separadamente, a iniciar pelo recurso contra a empresa MD Ambiental LTDA.

Frisa-se, não ter sido apresentada contrarrazões ao recurso pela referida empresa.

Percebe-se da análise do edital que este exige a apresentação de todos os dados que possam fazer parte da composição dos custos finais, custos estes que se ligam estritamente a proposta apresentada, e, por conseqüência, ao julgamento que deve ocorrer pela Comissão de Licitação.

A recorrente aduz não ter sido apresentado pela empresa MD Ambiental LTDA o detalhamento do BDI, o que se pode retirar como verdadeiro da proposta, haja vista a inexistência de qualquer menção a esse instrumento verificador de viabilidade de proposta.

Frisa-se que a obtenção da composição do BDI representa atitude direcionada para a consecução da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. A princípio, diante da possibilidade de contratação mais econômica, mantidos os quesitos qualitativos e quantitativos, bem como as demais exigências



do edital, o dever do gestor público é selecionar a proposta mais favorável, nos termos do art. 3º da Lei 8.666/93.

Assim, partindo do pressuposto que é exigida no edital a demonstração unitária de todos os custos, inclusive os indiretos, a apresentação da composição de custos, por intermédio do detalhamento da planilha de Benefícios ou Bonificações e Despesas Indiretas (BDI), é medida imprescindível.

De fato, há possibilidade de diligenciar no sentido de verificação de que se os custos apresentados pela licitante estarão de acordo com os exigidos no edital, nos termos da lei de regência das licitações públicas.

Têm-se o Acórdão 440/2008 – Plenário e o Acórdão 220/2007 – Plenário, dos quais se extrai o seguinte trecho:

‘9.2.3 na realização de licitações, exija de todos os licitantes habilitados a apresentação da sua proposta com o respectivo detalhamento de preços (composições analíticas de preços, de encargos sociais e de BDI) e com todos os demais documentos necessários ao julgamento da licitação, em cumprimento ao art. 43, incisos IV e V, da Lei nº 8.666/93, não admitindo, sob qualquer hipótese, a inclusão posterior de nenhum documento ou informação necessária para o julgamento e classificação das propostas, conforme os critérios de avaliação constantes no edital, em atendimento ao que dispõe o § 3º do mesmo artigo;’

Com isso, opina-se pela verificação, por parte da Comissão de Licitação do Município se os custos apresentados de forma individualizados respeitam os limites estipulados para a composição final do BDI, nos termos estipulados pela Nota Técnica nº 03/2009, do Supremo Tribunal Federal.

No que tange aos salários dos funcionários, o piso salarial estabelecido pela convenção coletiva de 2018/2019 da SINTEPLU - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Privadas de Limpeza Urbana e afins no Estado de Santa Catarina, é de R\$ 1.110,00 (Um mil, cento e dez reais), sendo que conforme proposta (página 12 da proposta MD Ambiental) o valor estipulado para os cargos estão abaixo do piso salarial, tendo sido estipulado o valor de R\$ 1.078,00 (um mil e setenta e oito reais) para os cargos de ajudante e de coletores.

É lição jurisprudencial:



APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - SUBFASES DO JULGAMENTO - DESCLASSIFICAÇÃO DAS PROPOSTAS. Na fase de julgamento, a comissão licitatória limita-se ao exame sobre a regularidade formal (documentos relacionados no edital), a admissibilidade material (viabilidade) e à vantajosidade das propostas, respectivamente. Não serão apreciadas aquelas que não preencherem a regularidade formal e material inicialmente, devendo ser desclassificadas de plano (art. 48, II, da Lei n. 8.666/93). COTAÇÃO DOS INSUMOS - FORNECIMENTO DE MÃO-DE-OBRA - MERENDEIRAS - CONTRARIEDADE À LEI TRABALHISTA - ILEGALIDADE DA PROPOSTA - INEXEQUIBILIDADE. *In casu*, o objeto da licitação é o fornecimento de serviços e equipamentos na área de limpeza e conservação dos órgãos da administração municipal. A empresa classificada em primeiro lugar omitiu os encargos relativos ao fornecimento dos vales-transporte, ao cotar a mão-de-obra licitada, opondo-se ao disposto na Lei n. 7.418/85, com redação alterada pela Lei n. 7.619/87. **Da mesma forma atuou a segunda firma classificada, ao cotar o salário de merendeira abaixo do que foi instituído na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria.** Na hipótese, a Comissão ignorou as ilegalidades em referência, não observando o princípio da desclassificação automática da proposta inexecutável, o que impõe a nulidade da fase de julgamento. (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2004.009207-5, de Joaçaba, rel. Des. Volnei Carlin, Primeira Câmara de Direito Público, j. 14-10-2004). (grifo nosso)

Neste ínterim, opina-se pelo acolhimento das razões recursais, com a consequente desclassificação da proposta pela não observância dos ditames legais e do item 10.3, “d”, do edital.

Por fim, quanto à alegação de inexecutabilidade do preço apresentado é necessária a verificação conjunta com a análise do BDI, pois vinculadas de modo indivisível para o presente caso, ante a existência de limitação total do percentual dos custos indiretos incidentes sobre os custos diretos, ambos componentes do preço final.

Tal situação causa o afastamento da possibilidade de opinativo jurídico direto sobre este fato. Todavia, em se confirmando o alegado no recurso apresentado pelo Consórcio opina-se pelo acolhimento e desclassificação da proposta em análise.



Sobre a empresa SANEPAV - Saneamento Ambiental destaca-se, inicialmente que houve apresentação de contrarrazões recursais.

Em primeiro argumento o Recorrente alega que os encargos sociais e trabalhistas estão abaixo do valor estabelecido pela SINAPI. Contudo, a aplicação de tabela de preço como a SINAPI exige a disposição expressa em edital, o que não ocorreu.

Igualmente, a tabela SINAPI é aplicável aos casos que envolvam serviços vinculados às obras e engenharia civil, não sendo esse o presente caso.

Salienta-se que a Administração Pública esta adstrita à legalidade estrita, devendo cumprir o determinado em lei, em verdade, somente aquilo que é permitido em lei, nos termos dos ditames constitucionais e infraconstitucionais.

Em sede de defesa a empresa recorrida (SANEPAV) alega estar seguindo as exigências impostas pela convenção coletiva de 2018/2019 da SINTEPLU.

Contudo, na cláusula quadragésima primeira dessa convenção, exige-se contribuição de 0,25% em favor da SELUR/SC sobre o total bruto de salários pagos aos empregados constantes na folha de pagamento e na guia de recolhimento do FGTS, sendo que às fls. 20 de sua proposta há apresentação do valor de 0% (zero por cento) em favor da SELUR/SC, nos termos do Grupo A, item 9, contrariando, portanto, o exigido pela convenção.

Tal circunstância acarreta a ilegalidade da proposta apresentada, em virtude da inobservância do determinado em lei e no edital (item 10.3, “d”), o que determina o opinativo pela desclassificação da proposta apresentada.

Em consonância, a jurisprudência dispõe:

ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PARA EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA POR INOBSERVÂNCIA DO EDITAL E APRESENTAÇÃO DE VALORES INEXEQUÍVEIS. PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO EDITAL E ISONOMIA ENTRE OS LICITANTES. RECURSO PROVIDO. Para garantir a isonomia entre os concorrentes e a futura execução do contrato, deve ser desclassificada, em procedimento licitatório, a proposta em que o menor preço resultou da inobservância à exigências editalícias ou legais.



(TJSC, Agravo de Instrumento n. 2010.026123-8, de Balneário Piçarras, rel. Des. Newton Janke, Segunda Câmara de Direito Público, j. 30-11-2010).

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CAUTELAR - CONCORRÊNCIA PÚBLICA - PEDIDO DE SUSPENSÃO DA LICITAÇÃO EM VIRTUDE DA DESCLASSIFICAÇÃO DA AUTORA - PROPOSTA EM DESACORDO COM AS DISPOSIÇÕES DO EDITAL - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO - DESCLASSIFICAÇÃO - MEDIDA QUE SE IMPÕE - MANUTENÇÃO DO VALOR FIXADO A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO DESPROVIDO. "A vinculação ao edital é princípio básico de toda licitação. O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu" (Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2002. p. 263). "É perfeitamente lícita a desclassificação de empresa que não apresentou sua proposta de acordo com as disposições do edital que regulava o certame, em razão do princípio da vinculação ao instrumento convocatório". (AC n. 2005.028327-6 - Rel. Des. Luiz César Medeiros) De acordo com o que dispõe o art. 20, § 4º, do CPC, considerando a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado e o tempo exigido para o seu serviço, a fixação dos honorários em R\$ 2.000,00 (dois mil reais) mostra-se apropriada e perfeitamente razoável ao caso. (TJSC, Apelação Cível n. 2007.059983-8, da Capital, rel. Des. Cid Goulart, Segunda Câmara de Direito Público, j. 09-12-2008).

Passando a análise dos argumentos sobre os custos apresentados nas planilhas, verifica-se que na página 07, consta um valor de R\$ 295,30 nomeado simplesmente como "custo mensal", acontece que, partindo-se do pressuposto da boa-fé, bem como visando a aplicação das diretrizes do procedimento licitatório na busca das propostas mais vantajosas, salta das páginas da proposta que houve ali erro material.

Retira-se das páginas subseqüentes que os itens 1.2 dizem respeito aos custos de manutenção, nos exatos termos mencionados nas contrarrrazões, motivo pelo qual se opina pela não desclassificação da proposta neste ponto.



Também há manifestação quanto a outros erros de valores na proposta. Especificamente na página 08, há nítido erro de somatório de custo mensal. O valor deveria ser em verdade R\$ 1.305,65, e não R\$ 736,92, ou seja, um valor diferencial de aproximadamente 77% (setenta e sete inteiros por cento) entre o manifestado e o valor real.

Em sede de contrarrazões, a empresa SANEPAV alega que no somatório que o valor total "fictício", mesmo muito abaixo do valor total "original", torna-se irrelevante, pois nem sequer altera a posição de classificação dos licitantes.

Contudo, não há como entender ser este valor irrelevante, já que além de ser uma diferença de $\frac{3}{4}$ a mais do que o valor apresentado para o item, integra diversos outros cálculos totais, como o de custos totais operacionais (item 1.5, folhas 12).

Neste mencionado item 1.5, pode-se verificar que o custo total mensal de veículos e equipamentos corresponde a 36,79% (trinta e seis inteiros vírgula setenta e nove por cento) do total do custo mensal, gerando reflexo expressivo, portanto, na proposta.

Opina-se quanto a isso pelo acolhimento das razões recursais, com a consequente desclassificação da proposta efetuada.

No que tange ao valor não constado de disponibilização, higienização e manutenção dos containers, não deve prosperar os argumentos trazidos pelo recorrente, pois todos os valores estão disponíveis no item 1.2 e 1.3 das folhas 09.

Outrossim, na página 11, no item 1.4.2, constam expressamente os mesmos valores atribuídos na folha 09. Portanto, insubsistentes os argumentos trazidos à baila pelo recorrente neste item.

Em relação aos fundamentos recursais sobre a não apresentação de custos para destinação final dos resíduos sólidos, insubsistentes, também, os argumentos, já que se pode observar do item 3, folhas 05 da proposta de modo expreso, bem como das folhas 16 da proposta.

Quanto à insalubridade do cargo de motorista, devido ao contato direto com agentes biológicos, insta destacar que a Norma Reguladora nº 15, Anexo nº 14, do Ministério do Trabalho e Emprego, delimitou que toda a parte de coleta e industrialização de lixo urbano é qualificada em grau máximo.



A SANEPAV alega que o Sindicato das Empresas de Transporte não contemplou um grau de insalubridade em sua convenção, todavia a NR nº 15 é norma de imposição que deve ser observada.

Retira-se da NR nº 15, *in verbis*: “15.2 O exercício de trabalho em condições de insalubridade, de acordo com os subitens do item anterior, assegura ao trabalhador a percepção de adicional, incidente sobre o salário mínimo da região, equivalente a: **15.2.1 40% (quarenta por cento), para insalubridade de grau máximo**”.

Retira-se da Jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho:

I - AGRAVO DE INSTRUMENTO DA RECLAMADA EM RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 E DO NCPC - ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - GRAU MÁXIMO - MOTORISTA DE CAMINHÃO DE LIXO **O Tribunal Regional, com base nas provas dos autos, registrou que o Reclamante trabalhou como motorista de caminhão coletor de lixo urbano em contato permanente com o agente insalubre, sendo devido o adicional de insalubridade em grau máximo nos termos da NR 15 do MTE.** Óbice da Súmula nº 126 do TST. HORAS EXTRAS - REGIME DE COMPENSAÇÃO - ATIVIDADE INSALUBRE - NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO Nos termos do art. 60 da CLT, a validade do regime de compensação de jornada em atividade insalubre está condicionada à prévia autorização do Ministério do Trabalho e Emprego. INTERVALO INTRAJORNADA - PRÉ-ASSINALAÇÃO O Eg. Tribunal Regional concluiu que as pré-assinalações dos horários do intervalo intrajornada foram desconstituídas pelas provas dos autos. Óbice da Súmula nº 126 do TST. CIPA - ESTABILIDADE - EXTINÇÃO DO ESTABELECIMENTO NÃO DEMONSTRADA - REINTEGRAÇÃO DEVIDA Nos termos da Súmula nº 339, II, do TST, a estabilidade provisória do cipeiro pode ser afastada pela extinção do estabelecimento, o que não se verifica na hipótese. Agravo de Instrumento a que se nega provimento. II - RECURSO DE REVISTA DA RECLAMADA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI Nº 13.015/2014 E DO NCPC - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS Os honorários de assistência judiciária são devidos desde que preenchidos os requisitos dos artigos 14 a 16 da Lei nº 5.584/70, o que não ocorre neste caso, pois a parte não está assistida por sindicato da categoria profissional.



Súmulas nos 219 e 329 do TST. Recurso de Revista conhecido e provido. (ARR - 20427-33.2015.5.04.0203 , Relatora Ministra: Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Data de Julgamento: 26/06/2018, 8ª Turma, Data de Publicação: DEJT 29/06/2018)

Assim, a partir do momento em que a empresa licitante efetua os cálculos do motorista retirando por base em percentual de adicional de insalubridade distinto do determinado em norma de aplicação obrigatória, o que torna a proposta em desacordo com a lei.

Destarte, opina-se pelo conhecimento do recurso interposto pelo Recorrente, opinando-se nas questões jurídicas pelo acolhimento do recurso interposto pelo Consórcio Tubarão, pelos fatos e fundamentos jurídicos acima trazidos e que seguem abaixo resumidos:

a) desclassificação da proposta da empresa MD AMBIENTAL LTDA, nos termos do item 10.3, d, do Edital, em relação às razões recursais de inobservância das regras de piso salarial contida na proposta, pois a Convenção Coletiva de Trabalho de 2018/2019 do SINTEPLU - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Privadas de Limpeza Urbana e afins no Estado de Santa Catarina é de R\$ 1.110,00 (um mil, cento e dez reais);

b) pela desclassificação da proposta da empresa SANEPAV – SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA, nos termos do item 10.3, d, do Edital, no que tange a ilegalidade da proposta por não apresentar o valor de contribuição da SELUR/SC, conforme previsto na Convenção Coletiva de Trabalho 2018/2019, do SINTEPLU - Sindicato dos Trabalhadores nas Empresas Privadas de Limpeza Urbana e afins no Estado de Santa Catarina, sendo que a proposta infringe o determinado expressamente no item 10.3, “d”, do edital;

c) pela desclassificação da proposta da empresa SANEPAV – SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA, por infringência as normas editalícias, em especial o item 7.1.2.1, no que diz respeito à apresentação de proposta com valor diferencial de aproximadamente 77% (setenta e sete inteiros por cento) no somatório do custo mensal trazido às fls. 08, cujo reflexo atinge toda a proposta apresentada.

d) pela desclassificação da proposta da empresa SANEPAV – SANEAMENTO AMBIENTAL LTDA, nos termos do item 10.3, d, do Edital, em virtude de apresentação de proposta prevendo direitos trabalhistas (adicional de



insalubridade) em percentual diverso do determinado pela legislação e encampado pela jurisprudência dominante do Tribunal Superior do Trabalho.

No que concerne as demais alegações recursais, opina-se pelo não acolhimento conforme fundamentos jurídicos alhures carreados.

Por derradeiro, opina-se pela verificação, por parte da Comissão de Licitação do Município, se os custos apresentados, pela MD AMBIENTAL LTDA, de forma individualizada respeitam os limites estipulados para a composição final do BDI, nos termos estipulados pela Nota Técnica nº 03/2009, do Supremo Tribunal Federal. Essa verificação deverá ocorrer também quanto à exequibilidade da proposta, já que intrinsecamente ligadas.

Não se pode olvidar que os Parecer Jurídicos servem de opinativos e subsumem-se às questões legais, sendo que a decisão Administrativa em adotar ou não os seus fundamentos é questão conveniência e oportunidade administrativa.

É o parecer.

Ao Departamento de Licitações e Contratos para ciência e decisão.

Tubarão/SC, 23 de agosto de 2018.

MARIVALDO BITTENCOURT PIRES JUNIOR
Procurador Geral do Município
OAB/SC 18.096