



PARECER JURÍDICO N. 074/2023

MEMORANDO Nº 15.010/2023

I - RELATÓRIO

Trata-se de intenção de Recurso Administrativo interposto por ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA., E Contrarrazões apresentadas pela empresa PLANSERVICE TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA., os quais foram encaminhados para realização de análise jurídica acerca das suas alegações apresentadas.

É o relato do essencial.

Passa-se a análise, porquanto preenchem os requisitos de admissibilidade.

II – APRECIÇÃO JURÍDICA

Antes de tudo, cabe salientar que este exame deve se ater sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados pela Administração Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente administrativos da entidade e/ou técnico de outras áreas do conhecimento.

Adentrando ao tema, a empresa recorrente alega, em suma, que a empresa vencedora da licitação em questão não teria cumprido a exigência do item 7.2.4, alínea a.1 do edital, uma vez que não apresentou atestado de capacidade técnica para a funções de merendeira e coveiro. E, ainda, aduz que há vícios insanáveis nas planilhas de custo apresentadas pela empresa vencedora.



II.1 – Sobre os atestados de capacidade técnica:

Pois bem. Inicialmente, no que tange ao primeiro item atacado no Recurso, qual seja, do atendimento ao item 7.2.4, alíneas “a” e “a.1”, vê-se o que prevê o Edital:

7.2.4 QUALIFICAÇÃO TÉCNICA a) Atestado(s) de capacidade técnica, expedido por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove que a empresa prestou ou vem prestando serviços pertinentes e compatíveis em características e quantidades com o objeto deste edital; a.1) entende-se por pertinente e compatível em características o(s) atestado(s) que em sua individualidade ou soma de atestados, contemplem todo(s) o(s) serviço(s) objeto desta licitação;

A Recorrente alega que “*não houve a demonstração de execução das funções de MERENDEIRA/COZINHEIRA (a qual não se confunde com a atividade de copeiragem, que é limitada à serviços de copa e não preparo de refeições), e nem da função de COVEIRO*”.

Pugna pela aplicação, entre outros, do princípio da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, ambos previstos na Lei 8666/93.

Por esta razão, requer a desclassificação da empresa vencedora.

A Contrarrazoante, por sua vez, destaca que “a descrição das atividades demonstram que os serviços são relativos a mão de obra operacional, cuja a complexidade é similar a atividades de asseio, copa, manutenção e conservação e afins, conforme atestados juntados”, e ainda que “a similaridade é clara, uma vez que a similaridade deve ser comprovada através de semelhança na complexidade dos serviços”.

Traz o item “a.2”, do item discutido:

a.2) entende-se por pertinente e compatível em quantidade o(s) atestado(s) que em sua individualidade ou soma de atestados



concomitantes no período de execução, contemplem um mínimo de 50% (cinquenta por cento) da quantidade de postos licitados, tendo como característica semelhante, o(s) documento(s) que contemple(m) terceirização de serviços de mão de obra; Conforme IN 02/2008 – TCU;

Vejamos o que diz a IN:

DIRETRIZES GERAIS PARA ELABORAÇÃO DO ATO CONVOCATÓRIO 10.6. Na contratação de serviço continuado, para efeito de qualificação técnico-operacional, a Administração poderá exigir do licitante: b) comprovação que já executou objeto compatível, em prazo, com o que está sendo licitado, mediante a comprovação de experiência mínima de três anos na execução de objeto semelhante ao da contratação, podendo ser aceito o somatório de atestados;.

E assim, pugna pela manutenção de sua habilitação no certame.

Ora, ambas as partes têm razão, no que tange aos preceitos legais que norteiam o tema. Uma vez que, conforme prevê o artigo 3º da Lei 8666/93, a Administração precisa atuar conforme o que está previsto no Edital e na legislação pertinente:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Ao passo que o Edital em comento e também a legislação licitatória preveem a similaridade do serviço desde que compatível em características, quantidades e prazo com o objeto da licitação.

Inclusive é o que traz o artigo 30, da Lei 8666/93:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:



(...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 3o Será sempre admitida a comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

De fato, nos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa, inexistem menções às funções específicas de merendeira e coveiro.

O Edital traz os tipos de serviços inerentes a cada função:

3.2. Descrição das atividades

1 – COVEIRO

1.1 no posto de trabalho serão realizados os seguintes tipos de serviços:

- a) Prepara a sepultura (escavando a terra, retirando lápides, limpando covas, etc);*
- b) Executa carneiras, compreendendo: Regularização de base do terreno manual, construção de carneiras horizontais e fechamento de túmulo com os materiais necessários (placas de concreto, tijolos, entre outros);*
- c) mantém a limpeza e organização do espaço;*
- d) retira os caixões para exumações;*
- e) garante a manutenção de máquinas e ferramentas;*
- f) manipula cordas de sustentação para posicionamento de caixão;*
- g) zela pela segurança do cemitério;*
- h) Todos os materiais, para execução dos trabalhos serão disponibilizados pela contratante;*

(...)

3 – MERENDEIRA

3.1 - no posto de trabalho serão realizados os seguintes tipos de serviços:



- a) *Compete à proponente vencedora seguir as resoluções do FNDE e demais normativos, legislações e resoluções pertinentes ao preparo, manuseio e boas práticas para confecção das refeições;*
- b) *Compete à proponente vencedora elaborar o Manual de Boas Práticas de Manipulação (de acordo com regulamentação da ANVISA) adequando-o ao serviço de alimentação de cada unidade escolar, que será utilizado de maneira uniforme nas escolas. O manual deverá ser entregue para o órgão/entidade contratante até 30 (trinta) dias após o início do contrato;*
- c) *Seguir rigorosamente os procedimentos do Manual de Boas Práticas de Manipulação com referência aos requisitos higiênicos sanitários estabelecidos pelas legislações da Vigilância Sanitária e as exigências nutricionais estabelecidas pelo PNAE, suas alterações e demais resoluções e normativos que se fizerem usuais;*
- d) *Guardar e conservar os alimentos de maneira adequada, em armários, prateleiras e geladeiras de acordo com sua especificação, verificando diariamente sua validade e informando a direção sobre a qualidade, frequência de recebimento dos produtos da merenda escolar;*
- e) *Conferir quantidade dos produtos da merenda no ato da entrega destes na escola com a supervisão da direção, ou pessoa designada por ela;*
- f) *Comunicar à direção da escola com antecedência mínima de 03 (três) dias a escassez de gás, alimentos e utensílios ou qualquer outra necessidade;*
- g) *Manter sempre limpa e higienizada as dependências da cozinha, inclusive depósito/ refeitório, bem como fogão, freezer e demais utensílios da cozinha;*
- h) *Evitar o uso de bolsas, sacolas e mochilas nas dependências da unidade ou obter da direção da escola a indicação de um local apropriado para a guarda dos mesmos;*
- i) *Apresentar-se sempre limpa, mantendo os cabelos presos com touca apropriada, usar avental e luvas, manter as unhas limpas e aparadas e não usar adornos (brincos, anéis, pulseiras e cordões), durante a preparação da alimentação escolar e se possuir algum tipo de ferimento nas mãos, deve solicitar seu afastamento das atividades de manipulação, preparo e à distribuição da alimentação escolar;*
- j) *Proceder ao preparo e à distribuição da merenda, exclusivamente para os alunos, como determina a legislação do FNDE/MEC;*
- k) *Preparar em tempo hábil a merenda, conforme horários estabelecidos pela direção da escola, de forma a não ocorrerem atrasos, prejudicando o andamento do dia letivo;*
- l) *Esterilizar as louças e talheres e proceder a limpeza e higienização de todos os materiais, equipamentos e utensílios utilizados, como também das áreas colocadas à disposição da CONTRATADA para execução dos serviços;*



- m) Proibir a entrada e permanência de pessoas não autorizadas nas dependências da cozinha, bem como em trajes que comprometam a higiene do local de manipulação dos alimentos, depósitos e áreas sob a responsabilidade da CONTRATADA;*
- n) Para execução destes serviços é obrigatório o uso de uniforme, compreendendo, calçado apropriado, calça ou saia, avental, camiseta ou blusa, touca ou lenço, máscara, luvas, crachá e EPIs, de acordo com legislações trabalhistas;*
- o) Controlar a quantidade de alimentos que são preparados diariamente, anotando em ficha controle a ser entregue para a CONTRATANTE;*
- p) Observar os aspectos dos alimentos antes e depois de sua preparação, quanto a cor, odor e sabor, comunicando imediatamente a direção da escola, ante a ocorrência de qualquer irregularidade, para que a mesma acione a equipe de nutrição;*
- q) Abrir apenas as embalagens para o consumo do dia, guardar bem fechada as que não forem utilizadas totalmente;*
- r) Verificar com antecedência o cardápio do dia e solicitar da direção os alimentos necessários para confecção do mesmo, de acordo com as técnicas de preparo, para que esteja pronto, no horário estabelecido e na temperatura adequada. Controlar o consumo de gás, material de limpeza, entre outros, bem como zelar pela conservação do fogão e utensílios da cozinha;*
- s) Usar a criatividade, procurando tornar a alimentação escolar saborosa e nutritiva; Manter os alimentos sempre protegidos da ação de insetos, tendo o cuidado de cobrir os utensílios e acondicionar adequadamente os gêneros, antes do preparo e da distribuição;*
- t) Executar demais serviços considerados necessários à execução dos serviços de copa, tais como a distribuição e recolhimento de garrafas térmicas nos diversos locais da unidade.*

Então, pelo que se denota no presente caso, a discussão se deve se ater se existe ou não similaridade entre as funções pretendidas no Edital e as que consta nos atestados de capacidade técnica apresentados pela empresa.

Ao que parece, em análise das contrarrazões apresentadas, a empresa vencedora alega similaridade destas funções com as de copeiro e asseio, limpeza e manutenção.



Nesse ínterim, transcreve-se a análise técnica proferida do Despacho 62, do Memorando 15.010/2023, sobre o tema:

Boa tarde,

Conforme solicitado, no que se refere a qualificação técnica da empresa Planservice Terceirização de Serviços Ltda, necessário analisar os requisitos descritos no item 7.2.4 do Edital n. 17/2023.

Em análise a alínea “a” do referido item, observando os atestados de capacidade técnica trazidos pela empresa, analisando a quantidade de postos licitados, bem como os serviços prestados, a mesma preenche os requisitos necessários.

Ressalta-se que foi considerada a soma dos atestados de capacidade técnica concomitantemente em um mesmo período de execução analisando características semelhantes que contemplem terceirização de serviços de mão de obra.

A Administração então, já analisou previamente os documentos juntados pela empresa, e considerou-os aptos para prosseguimento do certame, eis que presentes os requisitos necessários, portanto, pode-se considerar houve a análise técnica quanto a similaridade das funções inerentes ao objeto contratado.

A título de complementação, buscou-se a descrição sumária do cargo de copeiro, na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, publicada pelo Ministério do Trabalho e Emprego:

Atendem os clientes, recepcionando-os e servindo refeições e bebidas em restaurantes, bares, clubes, cantinas, hotéis, eventos e hospitais; montam e desmontam praças, carrinhos, mesas, balcões e bares; organizam, conferem e controlam materiais de trabalho, bebidas e alimentos, listas de espera, a limpeza e higiene e a segurança do local de trabalho; preparam alimentos e bebidas, realizando também serviços de vinhos.

Outras definições informais, obtida em pesquisa eletrônica:

Os conhecimentos práticos de serviços de copa e de cozinha que uma copeira hospitalar precisa saber envolvem a preparação de alimentos, montagem de pratos, montagem de bandejas, higienização e controle de utensílios, e a montagem dos carrinhos de dietas.



Prepara alimentos e arruma bandejas e mesas. Atende o público interno, servindo e distribuindo alimentos e bebidas. Recolhe utensílios e equipamentos utilizados, promovendo a limpeza, higienização e conservação da copa e da cozinha.

No que concerne às funções relativas ao asseio, limpeza e manutenção, também em pesquisa informal aos sítios eletrônicos, obteve-se:

Como agente de asseio e conservação, você deverá ser um profissional dedicado, que trabalha em equipe e esforçado para manter o ambiente limpo e em ordem. Você será responsável por realizar a limpeza e conservação das dependências do setor, utilizando-se de materiais pertinentes aos processos de limpeza.

Existem diversos tipos de serviços de limpeza e conservação, os mais comuns: serviços de vigilância e portaria, manutenção de jardins, higienização de espaços, organização de salas, realização de pequenos reparos.

Inclusive o salário de cozeiro, conforme consta no edital, utiliza-se como base o salário de serviços gerais, justamente por apontar similaridade com as funções, adicionando apenas o índice de 20% de insalubridade, em razão do serviço realizado e ambiente de trabalho.

Desta forma, entende-se plausível a conclusão da análise técnica apresentada, uma vez que entende-se por similaridade não somente a função exercida, mas também a complexidade das atribuições inerentes ao objeto licitado.

II.1 – Sobre as planilhas de composição de custos:

Já no que concerne às planilhas de custo, a Recorrente a ponta as seguintes irregularidades:

1. Primeiramente, importa mencionar que a Recorrida não apresentou todos os documentos exigidos no edital para cadastramento concomitantemente à proposta



de preços eletrônica. Diz-se isso porque a planilha de custos é exigida para todos os licitantes no momento do cadastro da proposta no Portal de Compras Públicas, não somente após a etapa de lances devidamente ajustada.

2. Todas as planilhas apresentadas pela Recorrida contemplam fórmula equivocada para o ISS – Imposto Sobre Serviços, indicando que se refere ao “Código Tributário de Pontal do Paraná, Lei nº 80/97, Anexo I, Item 7.10”.

Indubitável que a planilha de composição de custos devia ser apresentada junto com a proposta, é o que prevê o item 4.2 (f) do Edital:

IV – DO ENVIO DAS PROPOSTAS DE PREÇOS

4.2 A proposta enviada em formulário específico deverá conter os seguintes dados:

f) Deverá constar junto a propostas, planilha de composição de custos, conforme menciona o item 13, do termo de referência.

E ainda:

4.4 O preenchimento incorreto dos dados necessários à análise da proposta implicará na desclassificação da mesma.

A Planilha de Composição de Custos deveria seguir, inclusive o modelo apresentado pela Administração Pública, conforme item 13 do Termo de Referência.

O item 5 do Termo de Referência, por sua vez, indicava o detalhamento da planilha de custos:

5. DA PLANILHA DE PREÇOS

5.1. Os preços propostos completos, computando todos os custos necessários para o atendimento do objeto desta licitação, bem como todos os impostos, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais, taxas, fretes, seguros, deslocamentos de pessoal, garantia e quaisquer outros que incidam ou venham a incidir sobre o objeto licitado, constantes da proposta;

5.2. Constar prazo de validade das condições propostas não inferior a 60 (sessenta) dias correntes, a contar da data de apresentação da proposta. Não havendo indicação expressa será considerado como tal;



5.3. Indicar a razão social da empresa licitante, número de inscrição no CNPJ do estabelecimento da empresa que efetivamente irá prestar o objeto da licitação, endereço completo, telefone, fac-símile e endereço eletrônico ("e-mail"), este último se houver, para contato;

5.4. Os preços propostos por escrito serão de exclusiva responsabilidade da licitante, não lhe assistindo o direito de pleitear qualquer alteração, sob alegação de erro, omissão ou qualquer outro pretexto.

5.5. A proposta deverá limitar-se ao objeto desta licitação, sendo desconsideradas quaisquer alternativas de preço ou qualquer outra condição não prevista no Edital.

5.6. Independentemente de declaração expressa, a simples apresentação das propostas implica submissão a todas as condições estipuladas no Edital e seus Anexos, sem prejuízo da estrita observância das normas contidas na legislação mencionada no preâmbulo deste Edital.

5.7. A Proposta de Preços será considerada completa abrangendo todos os custos dos serviços necessários à entrega do objeto em perfeitas condições.

5.8. Apresentar planilha consolidada de composição de custos dos valores unitários e mensais, por posto de trabalho, sob pena de desclassificação, com valores unitários e totais de cada posto, observando os valores máximos admitidos.

5.9. Deverão ser indicados os acordos ou convenções coletivas utilizadas para formulação das planilhas de formação de custos, celebrados junto ao sindicato laboral da categoria, sob pena de desclassificação;

Faz-se crer, diante da classificação da empresa vencedora que a planilha de custos foi corretamente anexada junto com a proposta. Considerando ainda que não há nenhum indício ou comprovação do contrário, apenas a alegação da empresa Recorrente. Tal fato pode ser corroborado pelo setor de Licitação, que tem pleno acesso aos documentos apresentados em todo o transcorrer do presente processo.

A planilha de custos também foi submetida à análise técnica do setor competente da Administração Pública, o qual concluiu que a empresa atendeu os critérios necessários para aptidão da planilha.

Quanto especificamente a forma de cálculo para tributação do ISS e demais, entende-se que extrapola a análise legal e constitucional do presente, motivo pelo qual



sugere-se seja submetido à análise técnica para conferência do que foi apresentado pela empresa em razão do que foi requerido pela Administração na tabela modelo.

E após, em aplicabilidade ao item 4.4 do Edital, encontrando-se qualquer erro ou irregularidade na tabela apresentada, opina-se pela desclassificação da empresa Recorrida.

Como regra, o Tribunal de Contas da União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes.

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário).

Apesar da aparente contradição entre as recomendações acima citadas, especificamente quanto à correção de valores ou percentuais inseridos na planilha de preços, constata-se que o Tribunal de Contas da União entende que o ajuste sem a alteração do valor global não representaria apresentação de informações ou documentos novos, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas.

O que no presente caso, se acolhida a pretensão da Recorrente não parece se aplicar, pois mudaria o valor global apresentado, mas apenas à título informativo, já que a Recorrida trouxe este tema em suas contrarrazões.

III - CONCLUSÃO

Dessa forma, opina-se pelo recebimento do presente Recurso, porquanto preenche os requisitos de admissibilidade, e no mérito negar provimento quanto ao primeiro item (atestados de qualificação técnica) e submeter o segundo



item (forma de cálculo de tributação) à análise técnica, para posterior acolhimento ou não das razões do recurso neste íterim.

Sugere-se ainda, que o setor de licitações esclareça quando foi anexada a planilha de custos pela empresa vencedora, para sanar qualquer tipo de dúvidas.

No mais, conclui-se que o exame realizado no Parecer Jurídico subsume-se aos aspectos de constitucionalidade e legalidade dos atos administrativos. A conveniência ou o interesse da Administração em adotá-los não é assunto afeto a esta análise.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Tubarão (SC), 21 de setembro de 2023.

Marina Moraes de Freitas Pedroza
Subprocuradora-Geral do Município
OAB/SC 35.614