



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IIIPROCESSO Nº: 586369/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
INTERESSADO: CLEBER FONTANA, COSTA OESTE SERVIÇOS DE LIMPEZA - EIRELI, MARCOS RONALDO KOERICH, MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO, NATIELEN SOMARIVA TOLEDO PENSO
ADVOGADO / PROCURADOR: DANIEL BOGO, GUILHERME LUIZ KUHN, ISRAEL BOGO
RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 309/23 - Tribunal Pleno

Prestação de serviços com cessão de mão de obra. Adicional de insalubridade. Diligência do Pregoeiro para inclusão de valores não previstos na proposta de preço. Negativa de cumprimento da diligência pelo licitante vencedor. Inobservância das regras do Edital. Risco de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato. Responsabilidade solidária do Município pelos encargos previdenciários. Configuração. Elaboração, a posteriori, do laudo técnico para aferir incidência do adicional de insalubridade. Possibilidade. Revogação do Edital. Impactos econômicos, sociais e financeiros irreversíveis. Improcedência da Representação.

I. RELATÓRIO

Trata-se da Representação da Lei n.º 8.666/93, apresentada por COSTA OESTE SERVIÇOS DE LIMPEZA - EIRELI, em face do Pregão Eletrônico n.º 110/2022, Município de Francisco Beltrão, que tinha por objeto a contratação de empresa para cessão de mão de obra de agentes multifuncionais, vigias, profissionais e servente de obras.

Aduz a Representante que, após a fase de lances e da análise das propostas, ela foi **classificada** em primeiro lugar no Lote 1, referente a postos de trabalho de **Agente Multifuncional**, mas teve a sua proposta **desclassificada**, pois



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

se negou, em resposta à diligência do pregoeiro, alterar a sua proposta de preço para que incluísse valores referentes ao adicional de insalubridade e alterasse o valor do vale transporte que ela – a Representante – considerou indevidos e em desconformidade com o Edital, circunstâncias que teriam sido justificadas quando do encaminhamento da resposta à diligência.

Acrescentou que, ao interpor o recurso administrativo da decisão que a desclassificou, em suas razões afirmou que: *“... o edital do referido pregão eletrônico foi elaborado com base na CCT correspondente, que nada dispõe sobre negociação quanto ao adicional de insalubridade da categoria”*.

Alegou, conforme estabelece a Instrução Normativa nº 05/2017 SEGES/MPOG, que é vedado à Administração fazer ingerências nos preços dos licitantes, sendo estes os responsáveis por executar o objeto contratado¹.

Colacionando precedentes do Tribunal de Contas da União que entendeu aplicáveis à espécie, afirmou que se utilizou de sua experiência para calcular os custos, conforme sua realidade, cabendo-lhe arcar com todos os custos diretos e indiretos (fls. 5/7).

No que tange ao adicional de insalubridade alegou que *“... nem o edital, e nem o Termo de Referência dispuseram acerca da obrigatoriedade do adicional de insalubridade, tampouco foram trazidas informações no que tange à elaboração de laudo capaz de aferi-lo”* e que as planilhas de custos e de formação de preços, anexas ao edital, possuíam caráter meramente orientativo (fls. 7/8).

Argumentou que as atividades a serem desempenhadas pelos Agendes Multifuncionais estão relacionadas à **construção civil** e não a de lavador de veículos em área de disposição final a que se refere a cláusula terceira, parágrafo 6º, do Acordo Coletivo de Trabalho. Portanto, prossegue, uma vez que o edital não exigiu o adicional de insalubridade, haveria manifesta ilegalidade na sua desclassificação, até porque a legislação exige a necessidade da elaboração de um

¹ 7.11. É vedado ao órgão ou entidade contratante exercer ingerências na formação de preços privados por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

laudo técnico para aferir a incidência ou não do adicional de insalubridade (fls. 15/17).

Em relação ao **vale transporte** alegou que, com base em sua experiência empírica, em cidades do porte do Município licitante, apenas **1/3** dos trabalhadores recebem tal benefício. Assim, correta seria a sua proposta ao cotar o valor referente ao vale transporte de forma divergente do entendimento do Município. Para tanto, colacionou decisão do TCU nesse sentido (fls. 18/19).

Ao final, requereu concessão de **medida cautelar** para que fosse determinada a **suspensão do início da execução dos serviços** contratados. No **mérito**, requereu a **classificação de sua proposta** no certame, restabelecendo o curso da licitação desse ato em diante.

Por meio do Despacho n.º 871/22-GCFAMG, do então Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, a Representação foi recebida e o **pedido cautelar indeferido** sob o fundamento de que: *não há elementos nos presentes autos que justifiquem a suspensão da licitação promovida pelo Município, além da existência potencial de prejuízos ao interesse público no caso de sua suspensão*. No mesmo ato foram determinadas as diligências necessárias à tramitação do expediente e a intimação dos responsáveis para manifestação e juntada de documentos (peça 34).

O **Município de Francisco Beltrão** apresentou manifestação esclarecendo, inicialmente, que a adjudicação dos objetos às licitantes vencedoras ocorreu em **15/09/2022** e o contrato referente ao Lote 01 foi firmado em **10/10/2022**. (peça 48, fl. 3).

Em síntese, o Município alegou a obrigatoriedade da inclusão da previsão do adicional de insalubridade e do vale transporte na composição dos preços ofertados, sob pena de infringência do contrato a ser firmado, que veda a inclusão, por ocasião da repactuação de benefícios não previstos na proposta inicial, exceto quando se tornarem devidos por fato superveniente (cláusula segunda, parágrafo oitavo).

A **Coordenadoria de Gestão Municipal** (Instrução n.º 6285/22-CGM, peça 53) se manifestou pela **improcedência** da Representação, apontando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a cessação dos serviços, bem como a suspensão do edital com itens já adjudicados e com licitação já homologada, prejudicaria o interesse público.

Expôs também que, conforme manifestação do Município, as atividades a serem desempenhadas pelo agente multifuncional são quase na totalidade suscetíveis à incidência do adicional de insalubridade². Além disso, a exigência do valor do adicional foi uniforme para todos os licitantes.

Quanto à exigência da apresentação da proposta com valores referentes ao vale transporte, a unidade técnica apontou que o Município não exigira a cotação da totalidade de seus colaboradores, solicitando apenas em relação à quantidade provisionada que, fosse considerado no cálculo o desconto de 6% do salário dos colaboradores, de modo a não ser futuramente pago valor indevido pela Administração, concluindo pela improcedência da Representação.

O **Ministério Público de Contas** (Parecer n.º 1289/22-5PC, peça 54), levando em consideração a análise da unidade técnica, corroborou o entendimento pela **improcedência** da representação.

Pautado o processo para julgamento na Sessão Virtual nº 2 do Tribunal Pleno, realizada no período de 13 a 16 de fevereiro de 2023, a Representante requereu a retirada de pauta do processo para apresentação de sustentação oral de forma presencial (peça 57 e 58).

Pelo Despacho nº 139/23 – GCFSC (peça 59), o pedido foi acolhido e o processo retirado de pauta conforme Certidão nº 23/23 (peça 61).

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

² Executam serviços de manutenção elétrica, mecânica, hidráulica, carpintaria e alvenaria, substituindo, trocando, limpando, reparando e instalando peças, componentes, equipamentos, em prédios públicos (inclusive telhados), vias públicas e veículos, procedem à lavagem dos veículos, calçadas, ruas, paredes e telhados. Executam serviços de limpeza de parques, jardins, praças e canteiros centrais, fazendo a remoção de arbustos, folhas, galhos, procedem a poda de árvores, corte de grama e pinturas, manutenção asfáltica, utilizando-se de máquinas e equipamentos costais, roçadeiras, politrizes e serras. Trabalham seguindo normas de segurança, higiene, qualidade e proteção ao meio ambiente (peça 33, fl. 50).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sede de diligência, foi solicitado pelo pregoeiro que a Representante incluísse em sua proposta os valores relativos ao adicional de insalubridade de 20% e corrigisse o valor referente ao vale transporte, visto haver utilizado o valor unitário de R\$ 4,00 e não de R\$ 3,88 (peça 8). *Verbis*.

1. A licitante deixou de cotar valor relativo a adicional de insalubridade de 20% presente na planilha modelo apresentada no edital, lembrando que este adicional é devido aos trabalhadores eventualmente contratados para estes postos de trabalho em analogia ao pagamento efetuado aos servidores efetivos e outros contratados que exercem funções similares.

2. o valor cotado para vale transporte utilizou o valor unitário de R\$ 4,00, entretanto o Decreto Municipal R\$ 05/22 prevê que para recargas de cartões o valor sofre uma redução de 3%, portanto, no caso de vale transporte fornecido a trabalhadores o valor a ser considerado é de R\$ 3,88, devendo ser ajustado o valor na planilha.

No entanto, relata que, ao se recusar cumprir tais diligências de forma integral, teve a sua proposta desclassificada.

Em relação ao **vale transporte**, a Representante previu em sua proposta o benefício apenas para **1/3** dos empregados a serem contratados, afirmando ser essa a média dos pedidos do benefício para Municípios do porte de Francisco Beltrão, segundo a sua experiência.

Em relação ao **adicional de insalubridade**, embora tenha sido garantido o saneamento da proposta à Representante (peças 8/11/13), ela se recusou a incluí-lo em sua proposta alegando, em síntese, que, para os postos de trabalho licitados, não há obrigatoriedade de pagamento do benefício e, além disso, o Edital não exigia tal cotação e que não havia sido elaborado o laudo pericial para estabelecer sua incidência (peça 3, fl. 7).

De acordo com o Edital: “No preço proposto deverão estar inclusas todas as despesas com salários, encargos, trabalhistas, seguros, impostos, taxas e contribuições, transporte, alimentação, despesas administrativas e lucros e demais insumos necessários à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sua composição” e que seriam “... desclassificadas as propostas que apresentem em sua composição de preços, valores inferiores ao piso de cada categoria, estabelecido por dissídio ou convenção coletiva, ou ainda, em desacordo com a função desempenhada (subitem 11.7.2, peça 5).

Por meio do Memorando nº 9.555/2022, de 10/08/2022, a Procuradora-Geral do Município requisitou parecer técnico quanto à incidência e necessidade de pagamento de adicional de insalubridade em relação aos profissionais Agente Multifuncional (peça 32, fl. 56).

Conforme consta do Parecer Técnico nº 39/2022, de 17/08/2022, elaborado pela engenheira de segurança do trabalho do Município, se faz necessária a inspeção no local de trabalho para apurar a efetiva incidência do adicional de insalubridade. *Verbis.*

“Seguindo a descrição podemos enquadrar a insalubridade nos três graus de acordo com a NR 15 Atividades e Operações Insalubres, porém para cada situação seria necessário inspeção do local de trabalho para medição para os anexos que permitem ou inspeção para elaboração de laudo, mas para facilitar o entendimento elaborei uma tabela de acordo com a descrição do edital PE 110/2022” (peça 32, fls. 58/59)

Em face desse parecer, a Procuradora-Geral do Município concluiu que a avaliação poderia ser feita *a posteriori*: “... são elencadas várias atividades dos profissionais Agentes Multifuncionais que, por sua natureza, a norma técnica NR 15 de antemão prevê a possibilidade de incidência da insalubridade sendo que apenas o seu grau depende de medições e inspeções posteriores” (peça 32, fl. 63).

De acordo com as especificações do Edital, o Agente Multifuncional executará, dentre outras, as seguintes atividades: **manutenção mecânica**; substituindo, trocando, limpando, reparando e instalando peças, componentes, equipamentos em prédios públicos (inclusive telhados), **vias públicas e veículos**; **lavagem dos veículos, calçadas, ruas, paredes e telhados**; **serviços de limpeza de parques, jardins, praças e canteiros centrais, remoção de arbustos, folhas, galhos, poda de árvores, corte de grama e pinturas**, **manutenção asfáltica** utilizando-se de máquinas e equipamentos costais, roçadeiras, politrizes e serras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Convenção Coletiva de Trabalho 2022/2024, peça 33, assegura “... o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%) ao coletor, inclusive de resíduos vegetais, bem assim àqueles que trabalhem em limpeza de “fundo de vale e córregos”, ao controlador de vetores e aos desinsetizadores e, em grau médio (20%) ao varredor (...)”. **Verbis.**

*PARÁGRAFO QUINTO – Fica assegurado o pagamento do adicional de insalubridade em grau máximo (40%) ao **coletor, inclusive de resíduos vegetais**, bem assim àqueles que trabalhem em limpeza de “fundo de vale e córregos”, ao controlador de vetores e aos desinsetizadores e, em grau médio (20%) ao **varredor**, calculando-se sempre referido adicional sobre o valor do salário-mínimo nacional, que servirá de base para o cálculo de toda e qualquer insalubridade. O pagamento do adicional de insalubridade, na forma aqui estipulada, **será devido a todos os coletores e varredores da limpeza pública**, independente da população do Município atendido e da natureza/composição dos materiais coletados e varridos.*

*PARÁGRAFO SEXTO – Aos tratadores de animais, trabalhadores em contato direto com resíduos/lixos em áreas de “disposição final” e aos **lavadores de veículos** e equipamentos utilizados em áreas de “disposição final”, fica assegurado o pagamento do adicional de insalubridade, calculado sobre o valor do salário mínimo nacional, em grau médio de 20%, ressalvada a apresentação de laudo pericial oficial, que poderá estabelecer outros índices ou mesmo a inexistência de insalubridade, situações nas quais prevalecerá o laudo.*

PARÁGRAFO SÉTIMO – Assegura-se a percepção do adicional de periculosidade e insalubridade, na proporção do tempo de exposição em área de risco, àquele que legalmente faça jus à parcela, se a condição for estipulada mediante acordo coletivo de trabalho.

PARÁGRAFO OITAVO – Quando eliminada ou neutralizada a causa geradora da insalubridade, pelo fornecimento de equipamentos adequados e quando comprovada por laudo técnico, a empresa ficará desonerada do pagamento do respectivo adicional, inclusive daqueles aqui especificados.

Ao contrário do afirmado pela Representante, os postos de trabalho relacionados aos Agentes Multifuncionais não se referem exclusivamente a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalhadores na construção civil, visto que há previsão de atividades voltadas à manutenção mecânica, lavagens de veículos, coleta de resíduos vegetais, limpeza de parques, jardins, praças e canteiros centrais e manutenção asfáltica, estas passíveis de percepção do adicional de insalubridade, a depender de laudo técnico elaborado por engenheiro de segurança do trabalho ou por médico do trabalho para aferir a incidência ou não do benefício.

Quanto à ausência do edital ou do termo de referência de laudo pericial capaz de apontar tecnicamente a caracterização ou a descaracterização das atividades consideradas insalubres, destaco que não há uniformidade nas decisões do Tribunal de Contas da União sobre quem deve providenciá-lo, conforme se depreende dos seguintes precedentes (destaquei):

Acórdão - n. 3001/2015 – Segunda Câmara: (...)

*9.4. dar ciência à Agência Brasileira de Inteligência – Abin acerca das seguintes impropriedades no Pregão Eletrônico 72/2014, a fim de que, em futuros procedimentos licitatórios similares, novas ocorrências da espécie sejam evitadas: 9.4.1. **inclusão, na planilha de custos** e formação de preços, **de estimativa de pagamento de adicional de insalubridade** para as categorias de encarregado geral e operador de equipamento pesado sem o devido laudo técnico; 9.4.2. falta de informações, no edital, quanto ao fato de os adicionais de periculosidade e insalubridade serem obrigatórios e estarem amparados em laudos técnicos elaborados por médica do trabalho da Abin, o que deu margem a interpretação equivocada; inclusão, na planilha de custos e formação de preços, de estimativa de pagamento de insalubridade com base no salário da categoria, quando deveria ser com base no salário mínimo vigente, conforme art. 192 da CLT, NR 15 do MTE e Sumula Vinculante 4 do STF (...). (TCU. Acórdão 3001/2015 Segunda Câmara. Relatora: ANA ARRAES Costa. Data da sessão: 02/06/2015).*

Acórdão - n. 470/2011 – Plenário (...) 9.2.2.7. inclua no edital, como obrigação da contratada, a realização de perícia, a ser realizada por profissional competente, a fim de caracterizar a realização de atividade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*em área de risco, por profissionais do setor de energia elétrica, nos termos da Lei nº 7.369/85 e Decreto nº 93.412/86, ficando o pagamento do adicional de periculosidade condicionado à realização da referida perícia; 9.2.2.8. **inclua no edital, como obrigação da contratada, a realização de perícia, a ser realizada por profissional competente e devidamente registrado no Ministério do Trabalho e Emprego, atestando o grau de insalubridade (máximo, médio ou mínimo), quando for o caso, bem como se a atividade apontada como insalubre consta na relação da NR-15 do Ministério do Trabalho, nos termos do art. 192 da CLT e NR-15, aprovada pela Portaria 3.214/78 do Ministério do Trabalho e Emprego, ficando o pagamento do adicional de insalubridade condicionado à realização da referida perícia; 9.2.2.9. obedeça ao disposto no Decreto nº 6.727/2009 quando da redação das planilhas de custos e de formação de preços das categorias profissionais necessárias à execução do objeto a ser licitado (...).** (TCU. Acórdão 470/2011 Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Data da sessão: 23/02/2011).*

O Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços continha os elementos a serem considerados na proposta do licitante, tendo sido assegurado à Representante o saneamento de sua proposta em relação ao adicional de insalubridade e vale transporte.

Importa ressaltar que dos valores máximos previstos pelo Edital para o lançamento das propostas estava previsto, dentre outros encargos, o adicional de insalubridade de 20%, conforme o termo de referência, o que demonstra a exigência de sua previsão pelos licitantes em suas propostas de preço.

Raciocínio de forma diversa poderia levar ao desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, além de sujeitar o ente à responsabilidade solidária pelos encargos previdenciários a que se refere o art. 71, § 2º da Lei nº 8.666/93.

Diante da possibilidade da elaboração, **a posteriori**, do laudo pericial a que se refere a Norma Regulamentadora 15 e que a revogação do Edital



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

traria graves prejuízos ao interesse público, com **impactos econômicos, sociais e financeiros irreversíveis**, pois, além de afetar os empregos dos atuais Agentes Multifuncionais contratados, o Município teria que arcar com os custos dessas demissões, além da paralisação dos respectivos serviços públicos atualmente prestados por intermédio desses profissionais, há de se julgar improcedente esta representação

III. VOTO

Diante do exposto, acompanhando as manifestações uniformes da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação da Lei n.º 8.666/93, apresentada por COSTA OESTE SERVIÇOS DE LIMPEZA - EIRELI, em face do Pregão Eletrônico n.º 110/2022, do Município de Francisco Beltrão.

Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º c/c art. 168, VII, ambos do Regimento Interno, determino o encerramento do processo e o seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em:

I - NEGAR PROCEDÊNCIA da Representação da Lei n.º 8.666/93, apresentada por COSTA OESTE SERVIÇOS DE LIMPEZA - EIRELI, em face do Pregão Eletrônico n.º 110/2022, do Município de Francisco Beltrão.

II - Transitada em julgado esta decisão, com fundamento no art. 398, § 1º c/c art. 168, VII, ambos do Regimento Interno, determinar o encerramento do processo e o seu arquivamento na Diretoria de Protocolo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 8 de março de 2023 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 5.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente