



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 50020/22
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
ENTIDADE: SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
INTERESSADO: CARLOS GOMES ADAO, CELCIMAR BARBOSA FERREIRA, DEPARTAMENTO DE LOGÍSTICA PARA CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DECON, ESPECIALY TERCEIRIZACAO - EIRELI, GUSTAVO MARTINS DE GODOY, JOSE HONORIO DA SILVA, JULIO CARLOS CORREIA, LEILA CRISTINA CROCETA HESSMAN, MARCEL HENRIQUE MICHELETTO, MARIA CARMEN CARNEIRO DE MELO ALBANSKE, NEW LIFE GESTÃO PRISIONAL LTDA, PH RECURSOS HUMANOS EIRELI, PONTUAL SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA, PRODUSERV SERVICOS - EIRELI, RCA PRODUTOS E SERVIÇOS LTDA, RENATO FEDER, ROBERTO MORATO JUNIOR, SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, SOLUÇÕES SERVIÇOS TERCEIRIZADOS - EIRELI - SÃO PAULO, TECNOLIMP SERVIÇOS LTDA, UP EVENTOS EIRELI
ADVOGADO / PROCURADOR: FABIANA GUIMARÃES BARBOSA, GIANCARLO AMPESSAN, MARLI JANKOVSKI, NAPOLEÃO LOPES JUNIOR, ZILDA APARECIDA RODRIGUES
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 649/23 - Tribunal Pleno

Representação da Lei nº 8.666/1993. Apontamento de supostas irregularidades em edital de Pregão Eletrônico objetivando a contratação de serviços de intermediação de mão de obra. Irregularidades não configuradas. **Pela improcedência.**

1. Trata-se de Representação da Lei nº 8.666/1993 formulada em 28/01/2022 por New Life Gestão Prisional Ltda. em face em face do Pregão Eletrônico nº 1.148/2020, Protocolo nº 16.804.512-3, instaurado pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP, mediante o Departamento de Logística para Contratações Públicas – DECON/SEAP, com critério de julgamento pelo menor preço, que tem por objeto:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o registro de preços para futura e eventual contratação de serviços continuados de: Copeira, Inspetor de Alunos, Servente de Limpeza, Servente de Limpeza em Regime de Horas, Assistente Administrativo, Almoxarife, Monitor de Aluno de Transporte Escolar, Inspetor de Alunos em regime de internato, Profissional de Apoio Escolar, Lavador de Roupas, Operador de Máquina de Serraria, Mecânico Agrícola, Motoristas, Motorista (provisão para viagens), Técnico Agropecuário, Trabalhador Agropecuário, Trabalhador Agropecuário em Regime de Horas, Tratorista, Marceneiro, Merendeira, Técnico Florestal, Auxiliar de Manutenção Predial e Encarregado, com respectivos insumos tais como: uniformes, EPIs (NR), Materiais de consumo e equipamentos, visando atender as demandas estimadas para a SEED, no Estado do Paraná, em diversas unidades escolares, com a metodologia de contratação por postos de trabalho, de acordo com a especificidade técnica.

Insurgiu-se a Representante contra a suposta inexecuibilidade das propostas apresentadas pelas empresas vencedoras dos Lotes 1 a 9, alegando que as respectivas planilhas de composição dos custos unitários conteriam insuficiências e omissões relativas a encargos trabalhistas e a tributos federais, não contemplando, assim, diversos custos imprescindíveis à execução dos serviços, em montantes que não seriam passíveis de serem absorvidos pelo lucro nelas previsto.

As supostas insuficiências e omissões apontadas podem ser assim sintetizadas:

1.1.Lote 1 – Licitante Tecnolimp Serviços Ltda.:

1.1.1. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 20h, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 8º, da CCT do SEAC, referente ao Vale Refeição em férias de, no mínimo, R\$ 22,91, na Cláusula 15ª, referente ao Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e na Cláusula 22ª, relativo ao Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 107,91 por posto, quando o lucro para o posto corresponde a R\$ 26,08;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.2. Lote 2 – Licitante UP Eventos EIRELI:

1.2.1. ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 2º, da CCT do SINEEPRES, referente ao Benefício Odontológico (R\$ 18,00) e na cláusula 19ª, relativo ao Fundo de Qualificação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando R\$ 39,00 por posto;

1.2.2. relativamente ao Posto de Copeira, diferença de R\$ 165,02 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC;

1.2.3. relativamente ao Posto de Servente de Limpeza, diferença de R\$ 63,40 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC, para 20 horas semanais, e de R\$ 126,81 para 40 horas;

1.2.4. ausência de previsão dos valores relativos a IRPJ e a CSLL, no total de R\$ 1.116.799,42, sem demonstração de como serão custeados;

1.3. Lote 3 – Licitante Especialy Terceirização EIRELI:

1.3.1. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 20h, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 8º, da CCT do SEAC, referente ao Vale Refeição em férias de, no mínimo, R\$ 22,91, na Cláusula 15ª, referente ao Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e na Cláusula 22ª, relativo ao Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 107,91 por posto, quando o somatório do lucro e da taxa de administração para o posto corresponde a R\$ 19,11;

1.3.2. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 40h, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 8º, da CCT do SEAC, referente ao Vale Refeição em férias de, no mínimo, R\$ 22,91, na Cláusula 15ª, referente ao Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e na Cláusula 22ª, relativo ao Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 107,91 por posto, quando o somatório do lucro e da taxa de administração para o posto corresponde a R\$ 14,05;

1.4. Lote 4 – Licitante RCA Produtos e Serviços Ltda.:

1.4.1. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 2º, da CCT do SINEEPRES, referente ao Benefício Odontológico (R\$ 18,00) e na cláusula 19ª, relativo ao Fundo de Qualificação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando R\$ 39,00 por posto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.4.2. relativamente ao Posto de Copeira, diferença de R\$ 165,02 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC;

1.4.3. relativamente ao Posto de Servente de Limpeza, diferença de R\$ 63,40 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC, para 20 horas semanais, e de R\$ 126,81 para 40 horas;

1.5. Lote 5 – Licitante Pontual Serviços Terceirizados Ltda.:

1.5.1. ausência dos valores previstos na cláusula 3ª, da CCT do SINDEPRESTEM, referente ao Benefício Odontológico (R\$ 18,00) e na cláusula 19ª, relativo ao Fundo de Qualificação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando R\$ 39,00 por posto;

1.5.2. relativamente ao Posto de Copeira, diferença de R\$ 165,02 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC;

1.5.3. relativamente ao Posto de Servente de Limpeza, diferença de R\$ 63,41 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC, para 20 horas semanais, e de R\$ 126,81 para 40 horas;

1.5.4. relativamente ao Posto de Merendeira, com cumulação de Cozinha, ausência de indicação da CCT que embasou os valores ofertados;

1.6. Lote 6 – Licitante Produserv Serviços EIRELI:

1.6.1. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 20h, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 8º, da CCT do SEAC, referente ao Vale Refeição em férias de, no mínimo, R\$ 22,91, na Cláusula 15ª, referente ao Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e na Cláusula 22ª, relativo ao Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 107,91 por posto;

1.7. Lote 7 – Licitante PH Recursos Humanos EIRELI:

1.7.1. Adoção da CCT do SINDASPEL, quando a empresa possui base territorial vinculada ao SINDEPRESTEM;

1.7.2. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 20h, ausência dos valores previstos na cláusula 14ª, da CCT do SINDEPRESTEM, referente ao benefício Assistência Médica (R\$ 64,00) e na cláusula 21ª, relativo ao Fundo de Qualificação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 85,00 por posto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.7.3. relativamente ao Posto de Servente de Limpeza, diferença de R\$ 63,40 em relação à remuneração prevista na CCT do SEAC, para 20 horas semanais, e de R\$ 126,81 para 40 horas;

1.7.4. ausência de previsão dos valores relativos a IRPJ e a CSLL, no total de R\$ 5.748.228,89, sem demonstração de como serão custeados;

1.8. Lote 8 – Licitante Soluções Serviços Terceirizados EIRELI:

1.8.1. relativamente ao Posto de Assistente Administrativo de 20h, ausência dos valores previstos na cláusula 13ª, § 8º, da CCT do SEAC, referente ao Vale Refeição em férias de, no mínimo, R\$ 22,91, na Cláusula 15ª, referente ao Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e na Cláusula 22ª, relativo ao Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 107,91 por posto;

1.9. Lote 9 – Licitante UP Eventos EIRELI:

1.9.1. Adoção da CCT do SINEEPRES, quando a empresa possui base territorial vinculada ao SINDEPRESTEM;

1.9.2. ausência dos valores previstos na cláusula 14ª, da CCT do SINDEPRESTEM, referente ao benefício Assistência Médica (R\$ 64,00) e na cláusula 21ª, relativo ao Fundo de Qualificação Profissional, no valor de R\$ 21,00, totalizando uma omissão de R\$ 85,00 por posto;

1.9.3. ausência de previsão dos valores relativos a IRPJ e a CSLL, no total de R\$ 4.598.500,87, sem demonstração de como serão custeados.

Sustentou que as supostas omissões e insuficiências acima sintetizadas acarretariam o reconhecimento da manifesta inexecutabilidade das propostas, nos termos do art. 4º, XXII, da Lei Estadual nº 15.608/2007,¹ por não comprovarem, por meio de planilhas, serem fundamentadas em custos coerentes com os de mercado, bem como que poderiam gerar prejuízo financeiro ao Estado do Paraná mediante sua responsabilização subsidiária pelo eventual não pagamento de verbas trabalhistas, nos termos da Súmula nº 331 do TST.

¹ Art. 4º. Para os fins desta lei considera-se:

(...)

XXII - Preços manifestamente inexequíveis – preços que os licitantes, após determinação da Administração, não comprovem, por meio de planilhas, serem fundamentados em custos de insumos coerentes com os de mercado e em coeficientes de produtividade compatíveis com a execução do objeto a ser contratado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na sequência, requereu que fosse analisada por esta Corte de Contas a eventual ocorrência de irregularidades similares nas propostas apresentadas no Pregão Eletrônico nº 975/2020 e no Pregão Eletrônico nº 1.510/2020, que estariam vinculados à licitação ora em exame (conforme Cláusula 10.2.8 do Edital, peça 07), nos quais supostamente houve os mesmos questionamentos em âmbito administrativo, não providos pela Comissão de Licitação.

Ao final, requereu a suspensão cautelar do Pregão Eletrônico nº 1.148/2020 e, no mérito, o reconhecimento da irregularidade nas de composição de custos unitários apresentadas pelas empresas vencedoras dos Lotes 1 a 9 da licitação, com a sua consequente desclassificação, e adoção das demais providências que este Tribunal entende pertinentes.

Após a distribuição do feito, pelo Despacho nº 111/22 (peça 52), deixou-se de receber para processamento o pedido de apuração de eventuais ocorrências similares às relatadas nas propostas apresentadas no Pregão Eletrônico nº 975/2020 e no Pregão Eletrônico nº 1.510/2020, tendo em vista que não houve comunicação de irregularidades específicas relativamente a esses certames, sem prejuízo da remessa dos autos à 5ª Inspeção de Controle Externo, para ciência e adoção das providências que entender pertinentes.

Na mesma oportunidade, determinou-se a intimação da Secretaria Representada e das licitantes vencedoras dos Lotes 1 a 9 para manifestação preliminar acerca da medida cautelar requerida, no prazo de 05 dias.

A 5ª Inspeção de Controle Externo apresentou a Informação nº 05/22 (peça 55), em que informou que as licitações Pregão Eletrônico nº 975/2020 e nº 1.510/2020 não foram objeto de seu escopo de fiscalização, e sugeriu que o feito seja encaminhado à 1ª Inspeção de Controle Externo para ciência das informações contidas no Termo de Referência, e em razão de o órgão participante corresponder à Secretaria de Estado de Educação e do Esporte – SEED.

A Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP apresentou sua manifestação preliminar e juntou documentos nas peças 56 a 108.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Consta da documentação juntada a Informação nº 020/2022 – DGC/DOS/SEAP, da Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços (peça 58), adotada como manifestação preliminar pela SEAP, em que foi realizada a análise individualizada das supostas irregularidades apontadas relativamente a cada um dos lotes, para se concluir pela regularidade das propostas apresentadas no certame em tela.

Intimadas (conforme certidão de peça 53), também apresentaram manifestações preliminares as empresas Produserv Serviços EIRELI (peças 109 a 115), RCA Produtos e Serviços Ltda. (peças 116 a 119), PH Recursos Humanos EIRELI (peças 120 a 123), UP Eventos EIRELI (peças 124 a 127), Especialy Terceirização EIRELI (peças 128 a 128) e Soluções Serviços Terceirizados EIRELI (peças 130 a 131), em que defenderam a regularidade de suas propostas e requereram o não acolhimento da medida cautelar.

Deixaram de apresentar manifestações preliminares as empresas Tecnolimp Serviços Ltda. e Pontual Serviços Terceirizados Ltda., conforme certificado na peça 132.

O pedido de suspensão cautelar do certame foi indeferido pelo Despacho nº 155/22 (peça 133), oportunidade em que foi recebida a Representação e determinada a citação da Secretaria de Estado da Administração e Previdência e do Departamento de Logística para Contratações Públicas, bem como dos respectivos gestores, e das licitantes Tecnolimp Serviços Ltda., UP Eventos EIRELI, Especialy Terceirização EIRELI, RCA Produtos e Serviços Ltda., Pontual Serviços Terceirizados Ltda, Produserv Serviços EIRELI, PH Recursos Humanos EIRELI e Soluções Serviços Terceirizados EIRELI, nas pessoas dos respectivos representantes legais, para exercício do contraditório, bem como a intimação da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná e do respectivo gestor, na qualidade de interessados, para manifestação.

Devidamente citados e intimados, conforme ofícios, avisos de recebimento e certidões de peças 136 a 163, 168, 184 e 187, apresentaram suas defesas e manifestações: a Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná e o respectivo Secretário, Sr. Renato Feder (peças 164 e 165), a empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Soluções Serviços Terceirizados EIRELI (peças 166 e 167), a empresa Produserv Serviços EIRELI (peças 169 e 170), a Secretaria de Estado da Administração e Previdência e do Departamento de Logística para Contratações Públicas e o respectivo Secretário, Sr. Elisandro Pires Frigo (peças 172 a 179), a empresa Pontual Serviços Terceirizados Ltda (peças 180 e 181), a empresa Tecnolimp Serviços Ltda. (peças 182 e 183), e a empresa RCA Produtos e Serviços Ltda. (peças 188 e 189), em que, em síntese, reiteraram o conteúdo das manifestações preliminares e reforçaram a regularidade das propostas, abordando os pontos questionados.

Em seguida, a Federação dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação – FEACONSPAR apresentou a petição de peças 191 e 192, em que requereu seu ingresso nos autos a fim de obter esclarecimentos acerca do contido no Despacho nº 155/22 quanto à obrigatoriedade do integral cumprimento da Convenção Coletiva de Trabalho.

A petição foi recebida pelo o Despacho nº 846/22 (peça 194), em que, além de deferir-se o pedido de ingresso da terceira interessada, esclareceu-se que a decisão monocrática de indeferimento da liminar não pode ser interpretada como contrária à obrigatoriedade do integral cumprimento de Convenções Coletivas de Trabalho (questão que inclusive extrapolaria a competência deste Tribunal), mas como mera análise perfunctória sobre o impacto das supostas irregularidades na omissão de custos relativos a benefícios previstos em CCTs para efeito de afastar, no caso concreto, a verossimilhança da alegação de inexecutabilidade das propostas formuladas.

Registrou-se, ainda, que *“a decisão contida no Despacho nº155/22 tomou o cuidado de consignar, em seu tópico final, que eventual omissão de provisionamento de verbas a cujo pagamento a empresa licitante esteja legalmente obrigada ao tempo da formulação de sua proposta constitui um risco da própria empresa (a quem incumbe, evidentemente, conhecer e detalhar os custos de sua própria atividade) e, portanto, não poderá influir no preço pago pela Administração Pública, mesmo porque, as manifestações das próprias empresas demonstraram sua compreensão do contido nas cláusulas 19.2 e 19.3, do Anexo I, do Edital,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quanto à sua responsabilidade exclusiva por eventuais equívocos nas planilhas de custos e nos preços apresentados em suas propostas”.

Em conformidade com o trâmite regimental, os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Gestão Estadual e à 7ª Procuradoria de Contas que, na Instrução nº 588/22 e no Parecer nº 837/22 (respectivamente, peças 196 e 198), opinaram pela improcedência da Representação.

Por meio do Despacho nº 1242/22 (peça 199), em atenção ao contido no item 5 do Despacho nº 155/22 (peça 133), determinou-se a remessa dos autos à 1ª Inspeção de Controle Externo, para ciência do contido no item 2 do Despacho nº 111/22 e na Informação nº 05/22-5ICE (peças 52 e 55) e eventual manifestação sobre os apontamentos formulados na presente Representação, bem como à 5ª Inspeção de Controle Externo, igualmente para eventual manifestação, caso entendessem pertinente.

Em atendimento, a 1ª Inspeção de Controle Externo, na Informação nº 33/22 (peça 201) registrou sua ciência e informou que o Pregão Eletrônico nº 1.148/2020 faz parte do escopo de fiscalização do exercício de 2022 especificamente quanto à execução dos contratos firmados pela SEED junto às empresas vencedoras, não sendo identificadas, até aquela data (10/10/2022), situações que ensejassem a abertura de procedimento apartado de Tomada de Contas Extraordinária.

A 5ª Inspeção de Controle Externo, na Informação nº 50/22 (peça 202), informou que que, *“revendo o Plano Anual de Fiscalização e os papéis de trabalho desta Unidade (exercícios 2020, 2021 e 2022), verificou-se que a licitação Pregão Eletrônico n.º 1.148/2020 não foi objeto de fiscalização durante esse período”.*

É o relatório.

2. Em conformidade com os opinativos uniformes da Coordenadoria de Gestão Estadual e da 7ª Procuradoria de Contas, a presente Representação da Lei nº 8.666/1993 deve ser julgada **integralmente**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

improcedente, conforme análise individualizada dos apontamentos de irregularidade formulados pela Representante, realizada a seguir.

Considerando que os apontamentos se repetem entre os nove lotes do certame, a persente análise será subdividida de acordo com as supostas irregularidades, indicando os itens correspondentes aos apontamentos acima listados, de modo a evitar repetições desnecessárias na fundamentação.

2.1. Dos apontamentos de adoção de Convenção Coletiva de Trabalho equivocada

Apontou a Representante que a empresa PH Recursos Humanos EIRELI adotou a Convenção Coletiva de Trabalho – CCT do SINDASPEL, bem como que a empresa UP Eventos EIRELI adotou a CCT do SINEEPRES, quando em razão de suas bases territoriais ambas deveriam haver adotado a CCT do SINDEPRESTEM (supostas irregularidades listadas nos itens 1.7.1 e 1.9.1, acima).

Ademais, nos apontamentos referentes às diferenças de remunerações previstas para os postos de Copeira, de Servente de Limpeza e de Merendeira com cumulação de Cozinha (itens 1.2.2, 1.2.3, 1.4.2, 1.4.3, 1.5.2, 1.5.3 e 1.7.3, acima listados), tomou por base pisos previstos em CCT diversa das adotadas pelas respectivas empresas licitantes em suas propostas.

A esse respeito, defendeu a SEAP, por meio de sua Divisão de Gestão de Contratos – DGC (peças 58 e 176), com base em precedentes do Tribunal de Contas da União (Acórdãos nº 269/2012 e nº 1.097/2019 – Plenário), que não cabe à Administração Pública determinar, nos editais das licitações, o acordo ou convenção coletiva a ser utilizado pelas licitantes, motivo pelo qual o próprio Anexo I do Edital do certame em tela previu, em suas cláusulas 19.2 e 19.3,²

² 19.2. Compete somente à licitante a decisão por construir seus próprios parâmetros ou, eventualmente, replicar critérios adotados no orçamento estimativo divulgado neste Edital, adequando-os à sua realidade, contanto que a proposta seja exequível e que atenda a todas as exigências legais. Enfatize-se que eventual utilização dos mesmos critérios adotados pela SEAP no orçamento estimativo não retira e não reduz a responsabilidade exclusiva da licitante pela elaboração de sua proposta.

19.3. Não serão aceitas alegações posteriores de equívocos na elaboração da proposta, mesmo na hipótese de replicação dos critérios demonstrados no orçamento estimativo, visto que a responsabilidade pela proposta é única e exclusivamente da própria licitante. Tal afirmação tem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a responsabilidade das licitantes pela formulação de suas propostas de preços. Ademais, a cláusula 19.71.1 do Edital³ vedou a utilização de mais de uma CCT para fins de elaboração da planilha de preços, exceto nos postos de motorista, como forma de evitar que os licitantes indiquem a CCT com o menor piso salarial para cada posto.

A empresa PH Recursos Humanos EIRELI, vencedora do lote 7, na manifestação preliminar de peça 121, sustentou que seu enquadramento sindical decorre de sua atividade preponderante, e informou que a CCT utilizada em sua proposta (SINDASPEL) foi firmada pelo SINDEPRESTEM, que detém a representatividade de sua categoria, não havendo irregularidade.

No mesmo sentido, manifestou-se a empresa UP Eventos EIRELI, vencedora dos lotes 2 e 9, na peça 125, em que informou que as convenções mencionadas em suas propostas para cada um dos lotes (SINEEPRES e SINDASPEL) foram firmadas pelo SINDEPRESTEM, que detém a representatividade de sua categoria.

Em corroboração, demonstrou a Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços da SEAP haver conferido a compatibilidade entre as atividades principais constantes dos respectivos Cadastros Nacionais de Pessoa Jurídica e as CCTs por elas eleitas (conforme documentos reproduzidos nas fls. 4 a 6 da peça 176), oportunidade em que ressaltou que eventuais discussões acerca da representatividade e controvérsias relativas a Sindicatos e Convenções Coletivas de trabalho fogem ao alcance do órgão licitante, por competirem à Justiça do Trabalho.

Do mesmo modo, a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 588/22 (peça 196), esclareceu que não compete a este Tribunal de Contas verificar o real enquadramento sindical das empresas classificadas, nos

fundamento no fato de que a planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, conforme os Acórdãos TCU 963/2001 - Plenário, TCU 1.791/2006 – Plenário.

³ 19.7.1. **Composição da Remuneração:** a licitante deve indicar o salário e as demais verbas devidas aos profissionais, tendo como piso os valores estipulados em lei ou na Convenção Coletiva de Trabalho – CCT (e/ou acordo coletivo e/ou dissídio) aplicável à categoria. A licitante somente poderá eleger uma CCT para fins de elaboração da planilha de preços, exceto nos postos de motorista, existentes nos lotes 04 e 07, que deverão respeitar o piso de acordo com o sindicato específico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estritos limites de um processo de Representação, o qual “corresponderá a um código na Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, representando um determinado grupo econômico, que abarca interesses e atividades conexas, similares ou idênticas, na forma prevista nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 511, art. 577 e § 2º do art. 581, todos do Decreto-Lei nº 5.452/1943 - Convenções Coletivas de Trabalho – CLT (...) que pode sofrer, inclusive, vinculação sindical plúrima (litígio sobre a base sindical respectiva), a depender da atividade preponderante”.

Acerca da responsabilidade da própria empresa por efetivar o adequado enquadramento de seu código CNAE junto aos órgãos trabalhistas e fiscais competentes e da impossibilidade de a Administração Pública determinar, nos editais das licitações, o acordo ou convenção coletiva a ser utilizado pelas licitantes, é pertinente transcrever a seguinte passagem do voto condutor do Acórdão nº 1097/2019, do Plenário do Tribunal de Contas da União, invocado pela SEAP (grifou-se):

Assim, como já dito acima, **o enquadramento sindical de uma empresa**, mesmo para aquelas que prestam serviços diversos mediante cessão da mão de obra, **é definido por sua atividade econômica preponderante e não para cada uma das categorias profissionais empregadas na prestação de serviços.**

Da praxe em contratações dessa natureza, não é incomum situações assemelhadas à discutida nestes autos. Por vezes, com o intuito de supostamente limitar condições remuneratórias outras que não aquelas definidas como satisfatórias pelo promotor do certame, compradores públicos adotam o entendimento de que prevaleceria o enquadramento sindical mais favorável ao empregado – adotando normas coletivas que contemplam direitos, benefícios e vantagens comparativamente mais onerosas. Tal prática não deve ocorrer, pois, reitera-se, **o enquadramento sindical dá-se por aplicação pelo critério legalmente aceito, qual seja, em função da atividade econômica preponderante da empresa e não por imposição de terceiros, muito menos por conta de licitações públicas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Feito esse registro necessário, conclui-se que, conforme exposto anteriormente, **a desclassificação da empresa RCS por ter oferecido proposta de preços fundada em norma coletiva diversa da adotada pela Agência foi irregular.**

Desse modo, considerando que o órgão licitante demonstrou haver aferido com razoabilidade a adoção de enquadramentos sindicais correspondentes às atividades econômicas preponderantes das empresas arrematantes, deve ser reconhecida a adequação da condução do certame ao entendimento do Tribunal de Contas da União (constante, também, dos Acórdãos nº 1598/2021, 2601/2020 e nº 2101/2020, todos do Plenário), que, além disso, é pela impossibilidade de prévia fixação, pela Administração Pública, da CCT a ser adotada para a elaboração das propostas.

Ademais, vale reiterar que o Edital, na cláusula 19.7.1, do Anexo I, em face da qual não foi formulada impugnação por parte da Representante, estabeleceu que a licitante somente poderia eleger uma CCT para a elaboração de sua planilha de preços, o que torna inviável o emprego de mais de uma CCT em cada proposta, como pretendido pela Representante nos apontamentos listados como itens 1.2.2, 1.2.3, 1.4.2, 1.4.3, 1.5.2, 1.5.3 e 1.7.3, acima.

Assim, e considerando que a empresa Representante, nas diversas situações em que apontou o suposto uso de CCT equivocada pelas licitantes vencedoras (itens 1.2.2, 1.2.3, 1.4.2, 1.4.3, 1.5.2, 1.5.3, 1.7.1, 1.7.3 e 1.9.1), deixou de apresentar prova documental que demonstrasse, extreme de dúvida, a vinculação dessas empresas a CCT diversa da utilizada na elaboração de suas propostas, não deve ser reconhecida procedência desses apontamentos.

2.2. Dos apontamentos de omissão dos valores referentes a Fundo de Formação Profissional, Auxílio Saúde e Benefício Odontológico

Afirmou a empresa Representante, nos itens 1.1.1, 1.2.1, 1.3.1, 1.3.2, 1.4.1, 1.5.1, 1.6.1 e 1.8.1, acima listados, que as propostas omitiram valores previstos em CCT a título de Fundo de Formação Profissional, no valor de R\$ 21,00,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Auxílio Saúde, no importe de R\$ 64,00, e de Benefício Odontológico, no montante de R\$ 18,00, por posto.

A Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços da SEAP, nas peças 58 e 176, sustentou que essas rubricas não se referem a benefícios de caráter personalíssimo, não são encargos trabalhistas ou sociais e não possuem amparo legal, embora previstos em CCT, de modo que, com base no art. 6º da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 5/2017 e na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, segundo os quais a Administração não está vinculada a essas disposições, o Edital do certame em tela previu, na cláusula 19.6 do Anexo I,⁴ que a concessão desses benefícios não seria imposta pela SEAP, embora não fosse vedada a sua inclusão nas propostas.

Expôs, ainda, que a Controladoria-Geral da União (CGU), na Nota de Auditoria nº 2020/01 – SEI/CGU, já recomendou, com base na jurisprudência do TST, a exclusão das despesas com Fundo de Formação Profissional das planilhas vinculadas a um pregão realizado pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, bem como a revisão dos contratos que prevejam a inclusão desse custo.

⁴ 19.6. Não é vedada a inclusão de benefícios a empregados na composição da proposta da licitante, caso tais benefícios efetivamente venham a ser concedidos, pois é legítimo que as empresas considerem todos os seus custos quando do cálculo da equação econômico-financeira de suas propostas. Ressaltamos, porém, que a SEAP não impõe às contratadas a concessão de benefícios, mesmo que previstos em CCT, cuja obrigatoriedade não tenha amparo legal, tendo em vista o art. 6º da IN SEGES/MPDG nº 5/2017, bem como a jurisprudência do TST:

Art. 6º A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.

Parágrafo único. É vedado ao órgão e entidade vincular-se às disposições previstas nos Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de obrigações e direitos que somente se aplicam aos contratos com a Administração Pública.

RECURSO DE REVISTA INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DA LEI 13.015/2014. TAXA DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL INSTITUÍDA EM NORMA COLETIVA PARA CUSTEIO DE “ASSISTÊNCIA MÉDICA” E “FUNDO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL”.

A jurisprudência do TST tem entendido não ser possível que a entidade sindical institua cobrança de contribuição patronal em seu favor, ainda que para custear benefícios à categoria profissional. A decisão do Tribunal Regional deve ser mantida, na medida em que a norma coletiva que instituiu a contribuição da empresa para o custeio assistência médica e formação profissional é inválida. Precedentes. Óbice da Súmula 333. Recurso de revista não conhecido” (PROCESSO Nº TST-RR-925- 58.2015.5.09.0013).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No mesmo sentido, foram as manifestações preliminares apresentadas pelas empresas Produserv Serviços EIRELI, PH Recursos Humanos EIRELI, UP Eventos EIRELI, Especialy Terceirização EIRELI, Soluções Serviços Terceirizados EIRELI, Pontual Serviços Terceirizados Ltda. e Tecnolimp Serviços Ltda. (peças 110, 121, 125, 129, 131, 167, 170, 181 e 183).

As empresas PH e UP acrescentaram que o Decreto Federal nº 9.507/2018, em seu art. 9º, parágrafo único, II, estabelece que *“a administração pública não se vincula às disposições estabelecidas em acordos, dissídios ou convenções coletivas de trabalho que tratem de” (...)* *“matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários”*.

Por sua vez, a empresa Especialy destacou que o próprio órgão licitante, nas respostas aos questionamentos (reproduzidas na peça 129, fls. 5 e 6), informou, com efeito vinculante, que *“por não serem benefícios de caráter personalíssimo, não cabe à Administração provisionar tais rubricas na elaboração dos custos de cada um dos postos, e, posteriormente, quando da contratação, exigir que tais contribuições sejam efetuadas de forma nominal (por funcionário) para liberação dos pagamentos das faturas. Esta obrigatoriedade atinge as empresas licitantes, não cabendo, portanto, à administração pública interferir na gestão e controle do recolhimento dos fundos e benefícios diversos daqueles que prestam serviços ao Estado”*.

Referida empresa, juntamente com as empresas Soluções, Pontual e Tecnolimp, também ressaltou que a cláusula 19.15 do Anexo I do Edital⁵ foi expressa ao estabelecer, em relação ao Fundo de Formação Profissional e à Assistência Médica, que, *“por não ter caráter personalíssimo, caso seja do interesse do licitante, deverá ser provisionado na Taxa e Administração, conforme o item 19.6”*.

⁵ 19.15. **Fundo de formação profissional e Assistência médica:** por não ter caráter personalíssimo, caso seja do interesse do licitante, deverá ser provisionado na Taxa e Administração, conforme o item 19.6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Informaram as empresas Especialy, Pontual e Tecnolimp, ainda, que suas taxas de administração contemplam valores suficientes para o cumprimento das mencionadas cláusulas convencionais (vide peças 129, fls. 4 e 6, 181, fl. 4, e 183, fl. 5)

Em acréscimo, expôs a Coordenadoria de Gestão Estadual, na Instrução nº 588/22, que *“as regras do Pregão 1.148/2020 bem pontuaram que os parâmetros indicados para a formulação do preço não eram de utilização obrigatória pelos licitantes, mas que sempre se exigiria o cumprimento das convenções coletivas adotadas por cada licitante, conforme cláusula 19.6 supra, desde que amparadas legalmente, situação a ser verificada pelo fiscal do contrato, em cada medição mensal, conforme, também, dentre outros fatores, a categoria profissional preponderante”*, bem como que *“o enquadramento sindical e as condições das Convenções Coletivas de Trabalho devem ser cumpridos pelos licitantes, responsáveis únicos pelos eventuais equívocos nos enquadramentos respectivos, a ser avaliado pelos órgãos da Auditoria do Trabalho, Procuradoria do Trabalho e Justiça do Trabalho, nos termos do art.625 da CLT.”*⁶

Transcreve-se, a seguir, os precedentes do TST acerca da matéria relacionados pela SEAP (grifou-se):

Ao criar uma contribuição, sob o argumento dissimulado de manutenção de programa de qualificação profissional, os sindicatos tentam obter vantagem indevida ao incluir esse valor em planilha de custos em processos de licitação. O Judiciário não pode permitir a utilização de normas coletivas para esse fim. Tal incorre em abuso de direito por parte dos sindicatos réus. O fato é que **as empresas não integram a categoria profissional, e não podem ser obrigadas a custear serviços prestados pelo sindicato que representa os trabalhadores, tampouco a injetar recursos, a qualquer título, ao ente sindical profissional**, procedimento esse que pode, por via transversa, acarretar a submissão do ente sindical profissional ao segmento empresarial.

⁶ **Art. 625.** As controvérsias resultantes da aplicação de Convenção ou de Acordo celebrado nos termos deste Título serão dirimidas pela Justiça do Trabalho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(RO nº 264-14.2016.5.08.0000 – TST – Data de Julgamento: 05/06/17, Relatora: Ministra Dora Maria da Costa, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Data de Publicação: DEJT 09/06/2017.)

A jurisprudência do TST tem entendido não ser possível que a entidade sindical institua cobrança de contribuição patronal em seu favor, ainda que para custear benefícios à categoria profissional. A decisão do Tribunal Regional deve ser mantida, na medida em que **a norma coletiva que instituiu a contribuição da empresa para o custeio assistência médica e formação profissional é inválida.** Precedentes . Óbice da Súmula 333.

(RR-925.58.2015.5.09.0013 – TST – 2ª Turma – Relatora Ministra Maria Helena Mallman, Data de publicação DEJT 08/06/2018).

O sindicato insiste no processamento do seu recurso de revista quanto ao seguinte tema: **TAXA DE CONTRIBUIÇÃO PATRONAL INSTITUÍDA EM NORMA COLETIVA PARA CUSTEIO DE ASSISTÊNCIA MÉDICA E FUNDO DE FORMAÇÃO PROFISSIONAL - PREVISÃO EM NORMA COLETIVA.**

A decisão regional, em que se julgou inválida a cláusula convencional mediante a qual se instituiu modalidade de contribuição patronal para custeio do sindicato profissional, está de acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, conforme ilustram os precedentes a seguir: [...]

(AIRR-105-37.2017.5.09.0088 – TST, Relator Ministro Cláudio Brandão, Data de Julgamento 27/05/2020).

A jurisprudência desta Corte já sedimentou o entendimento da invalidade de cláusula que institui contribuição por parte do empregador em favor do sindicato profissional, na medida em que a submissão do ente representante dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalhadores ao custeio de suas atividades com verba oriunda da categoria econômica implicaria verdadeiro engessamento da garantia constitucional da liberdade e da autonomia sindical. A ilustrar, os seguintes precedentes:

[...]

Assim, estando a decisão recorrida em consonância com a jurisprudência desta Corte Superior, o processamento do recurso de revista encontra óbice na Súmula nº 333 do TST e no art. 896, § 7º, da CLT. Ante o exposto, **não conheço** do recurso de revista.

(Recurso de Revista TST RR –
1363.14.2015.5.09.004. Decisão Proferida em 26.mai.2021)

Especificamente no caso do Benefício Odontológico, previsto na CCT do SINEEPRES, embora não expressamente citado pelos precedentes invocados, pode-se verificar, a partir da leitura da cláusula 13ª, § 2º daquela CCT,⁷ que ele igualmente se amolda ao conceito de “*cláusula que institui contribuição por parte do empregador em favor do sindicato profissional*”, vez que consiste na previsão do pagamento de valores exclusivamente à entidade sindical para que ela preste serviços aos seus representados (grifou-se):

OUTROS AUXÍLIOS CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - BENEFÍCIO SOCIAL ODONTOLÓGICO

As entidades sindicais convenientes estabelecem a partir de 01/04/2021, o Benefício Social Odontológico a vigorar nos municípios abrangidos por esta Convenção Coletiva de Trabalho pela representação de categoria e na base territorial do SINEEPRES e do SINDEPRESTEM/PR, cujo benefício deverá ser disponibilizado a todos os empregados efetivos e terceirizados (junto ao tomador de serviços), subordinados à esta Convenção Coletiva de Trabalho.

Parágrafo primeiro: para tanto, todas as empresas abrangidas por esta convenção coletiva, sediadas ou que prestem

⁷ Disponível em: <http://s3-sa-east-1.amazonaws.com/wordpress-direta/sites/587/wp-content/uploads/2021/06/21110121/CCT-SINEEPRES-SINDEPRESTEM-2021-2022.pdf> - acesso em 09/02/2022.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços no estado do Paraná, disponibilizarão aos seus empregados o Benefício Social Odontológico do SINEEPRES, em conformidade com a CLT - Consolidação das Leis do Trabalho, **cujos serviços de apoio social aos representados consiste no benefício do plano social odontológico, sendo que o sindicato exclusivamente prestará serviços diretamente e/ou por terceiros** (Operadoras), sob as condições estabelecidas nos parágrafos seguintes:

Parágrafo segundo: **as empresas pagarão exclusivamente ao SINEEPRES**, a título de benefício social odontológico, o valor mensal de R\$ 18,00 (dezoito reais), por empregado.

Em contraposição, sustentou a Federação dos Empregados em Empresas de Asseio e Conservação – FEACONSPAR, na peça 192, que a validade das cláusulas referentes à Assistência Médica e ao Fundo de Formação Profissional estaria pacificada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 1046, de 02/06/2022⁸ e pela jurisprudência dominante do TST,⁹ e que a previsão contida na Cláusula 19.15 do Edital, de que o custo dos benefícios de Vale Alimentação nas Férias, Fundo de Formação Profissional e Assistência Médica

⁸ “São constitucionais os acordos e as convenções coletivos que, ao considerarem a adequação setorial negociada, pactuam limitações ou agastamentos de direitos trabalhistas, independente da explicação especificada de vantagens compensatórias desde que respeitados os direitos indisponíveis.”

⁹ Nesse sentido, reproduziu o seguinte precedente (grifos no original):

RECURSO ORDINÁRIO. AÇÃO ANULATÓRIA. CONVENÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. REGIME DE 12X36. LIBERDADE DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA. **INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO À SAÚDE DO TRABALHADOR. VALIDADE DA CLÁUSULA.** (...) 3. Não se verifica, na cláusula impugnada, a alegada prática de ato de ingerência ou antissindical, hipótese vedada pelo art. 2º da norma internacional, uma vez que a assistência financeira patronal não se destina a manter a organização sindical dos trabalhadores, mas, exclusivamente, à melhoria dos serviços médico e odontológico prestados pelo sindicato profissional. 4. **A cláusula em debate concede, ainda que de forma indireta, condição de trabalho benéfica ao trabalhador. Com efeito, o art. 514 da CLT não enumera dentre os deveres do sindicato a manutenção de serviços médico e odontológico, embora seja comum a entidade sindical prestar esse tipo de assistência aos integrantes da categoria. Assim, deixar de validar a cláusula convencional, que traz benefício à categoria profissional, poderá denotar cerceamento da liberdade de negociação e interferência indevida do Poder Judiciário na organização sindical vedada pelo art. 8º, I, da Constituição da República. A previsão convencional não reduziu direito previsto em lei ou conquista da categoria. Ao contrário, prestigia o direito do trabalhador à saúde, promovendo melhoria em sua condição social (arts. 6º e 7º, caput, da Constituição da República). Recurso ordinário conhecido e parcialmente provido.**

(TST - RO: 365005720095170000, Relator: Walmir Oliveira Da Costa, Data de Julgamento: 11/06/2012, Seção Especializada em Dissídios Coletivos, Data de Publicação: 15/06/2012)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deveriam ser provisionados na “Taxa de Administração”, representaria uma fragilidade ou até a inviabilidade ao cumprimento da CCT, pois tais benefícios deveriam ser provisionados com os demais.

Afirmou, ainda, que, diversamente do contido na Cláusula 19.15 do Edital, esses dois benefícios estariam previstos na CCT desde 1998, e sua redação, desde 2015, estaria em obediência ao acordo firmado no âmbito da Ação Civil Pública nº 0001067-12.2014.5.09.0041, movida pelo Ministério Público do Trabalho, homologado em decisão já transitada em julgado, proferida pelo juízo da 21ª Vara do Trabalho de Curitiba (não juntado aos autos) e seriam de caráter personalíssimo, vez que os pagamentos seriam realizados por trabalhador de cada empresa e somente poderiam fazer uso dos benefícios aqueles trabalhadores relacionados pelas empresas, bem como que os respectivos valores seriam destinados a pessoas jurídicas distintas dos sindicatos e geridos de forma autônoma.

Em que pese o exposto pela empresa Representante e pela FEACONSPAR, os apontamentos de supostas omissões nas propostas das licitantes não correspondem a irregularidades passíveis de serem reconhecidas por este Tribunal de Contas, não são aptos a caracterizar risco de dano ao Erário e não foram suficientes para caracterizar sua inexecutabilidade.

Como exposto no Despacho nº 846/22 (peça 194), a exigibilidade dos benefícios em discussão envolve polêmica em matéria eminentemente trabalhista, cuja fiscalização é atribuída por lei ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério Público do Trabalho, conforme arts. 434 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, e, portanto, estranha à competência originária desta Corte de Contas, que, por essa razão, em regra, não emite juízo de mérito acerca da matéria, tanto para efeito de expedição de orientações gerais,¹⁰ quanto para o reconhecimento de possíveis irregularidades em procedimentos licitatórios e demais atos administrativos.

No presente caso, releva observar que a omissão das verbas questionadas no orçamento estimativo divulgado no Edital, além de estar

¹⁰ Vide, a título exemplificativo, o Despacho nº 1777/18, emitido nos autos nº 744168/18, que deixou de conhecer de Consulta por esse mesmo motivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

minuciosamente fundamentada no próprio instrumento convocatório e envolver polêmica em matéria trabalhista, não era vinculante para as licitantes, que, nos termos das Cláusula 19.2, não estavam obrigadas a replicar os critérios nele adotados, bem como, nos termos da Cláusula 19.15, estavam autorizadas a incluir tais verbas na Taxa de Administração, responsabilizando-se, em ambas as hipóteses, por suas propostas.

Ademais, eventual omissão de provisionamento de verbas a cujo pagamento a empresa licitante esteja legalmente obrigada ao tempo da formulação de sua proposta constitui um risco da própria empresa (a quem incumbe, evidentemente, conhecer e detalhar os custos de sua própria atividade) e, portanto, não poderá influir no preço pago pela Administração Pública, mesmo porque as manifestações das próprias empresas demonstraram sua compreensão do contido nas cláusulas 19.2 e 19.3, do Anexo I, do Edital, quanto à sua responsabilidade exclusiva por eventuais equívocos e omissões nas planilhas de custos e nos preços apresentados em suas propostas, sendo inconteste, portanto, seu dever de supri-los, às suas expensas.

Não bastasse a previsão em edital, a empresa Especialy, na peça 129, bem expôs que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União admite a atuação das empresas contratadas sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima,¹¹ bem como considera indispensável, para efeito de desclassificação por inexecuibilidade, a realização de uma análise global das propostas, não sendo

¹¹ REPRESENTAÇÃO. DESCLASSIFICAÇÃO DE PROPOSTA POR CRITÉRIO NÃO PREVISTO NO EDITAL. PROCEDÊNCIA. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAÇÃO DO ATO. POSSIBILIDADE DE RETOMADA DO CERTAME. CIÊNCIA DE OUTRAS IMPROPRIEDADES. ARQUIVAMENTO.

1. Não há vedação legal à atuação, por parte de empresas contratadas pela Administração Pública Federal, sem margem de lucro ou com margem de lucro mínima, pois tal fato depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta (Acórdão 325/2007-TCU-Plenário).

2. A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados (Acórdãos 2.528/2012 e 1.092/2013, ambos do Plenário).

[...]

18. De se destacar, ainda, que não há norma que fixe ou limite o percentual de lucro das empresas. Com isso, infiro que atuar sem margem de lucro ou com margem mínima não encontra vedação legal, depende da estratégia comercial da empresa e não conduz, necessariamente, à inexecução da proposta.

[...]

(Acórdão nº 3092/2014 – Plenário, grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

suficiente a análise de itens isolados,¹² com o que corroborou a unidade técnica deste Tribunal, na Instrução nº 588/22 (peça 196).

Somam-se a isso a ausência de demonstração nos autos da materialidade dessas supostas omissões perante o valor total das propostas, bem como as informações prestadas por parte das empresas vencedoras do certame, no sentido de que suas taxas de administração são suficientes para absorver o custo correspondente, o que inviabiliza o reconhecimento da impossibilidade de adequada execução dos serviços, mesmo que, eventualmente, em condições menos favoráveis às empresas (cuja saúde financeira, aliás, se presume pelo atingimento dos requisitos de qualificação econômico-financeira exigidos pelo Edital).

Diante dos esclarecimentos prestados, deve-se concluir que a falta de exigência em Edital e de previsão nas propostas dos valores referentes a Fundo de Formação Profissional, Auxílio Saúde e Benefício Odontológico, especificamente no contexto do caso em exame, não configurou irregularidade passível de reconhecimento por este Tribunal de Contas e não representou prejuízo à Administração Pública ou à exequibilidade dos serviços licitados.

¹² REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PEDIDO DE CAUTELAR SUSPENSIVA. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. OUTRAS IRREGULARIDADES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVA. CONFIRMAÇÃO DAS FALHAS DETECTADAS. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. DETERMINAÇÃO COM VISTA À ANULAÇÃO DO CERTAME OU, ALTERNATIVAMENTE, AO SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES.

[...]

16.De fato, as propostas apresentadas pelas licitantes não eram inexecutáveis, pois, mesmo após a correção da alíquota previdência reproduzida erroneamente pelas empresas a partir de planilha anexada ao edital, permitiam que as empresas lucrassem ao participarem da licitação.

17.Ainda que entendesse inexecutáveis as propostas, a Comissão Permanente de Licitação - CPL deveria ter oportunizado às empresas a demonstração da exequibilidade, nos termos das Súmula TCU 262.

SÚMULA TCU 262: O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas a e b, da Lei 8.666/1993 conduz a uma presunção relativa de inexecutabilidade de preços, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.5. dar ciência à Prefeitura Municipal de Barra de São Miguel (PB) que:

[...]

9.5.2. a inexecutabilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação de proposta com fundamento no §3º c/c inciso II, art. 48 da Lei 8.666/1993, pois o juízo sobre a inexecutabilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta;

(Acórdão nº 637/2017 – Plenário, grifou-se)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3. Dos apontamentos de omissões referentes a Vale Refeição em férias

Sustentou a empresa Representante, nos itens 1.1.1, 1.3.1, 1.3.2, 1.6.1 e 1.8.1, acima listados, que as propostas deixaram de provisionar os valores previstos na CCT do SEAC a título de Vale Refeição em férias, equivalentes a no mínimo R\$ 22,91 por posto de Assistente Administrativo.

A Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços da SEAP, na peça 58, informou que realizou a análise detalhada dos valores contidos nas propostas apresentadas pelas empresas arrematantes dos Lotes 1, 3, 6 e 8 para concluir que os provisionamentos foram realizados corretamente, no valor de R\$ 360,00, com dedução do PAT de 20%, em atendimento às CCTs vinculadas a cada uma das propostas, nenhuma das quais correspondente à CCT do SEAC, indicada pela empresa Representante.

Acrescentou, na peça 176, que *“o valor do vale refeição é provisionado ao longo dos 12 (doze) meses para cada posto de trabalho, e, portanto, também cobrem o valor relativo às férias do terceirizado”*.

Assim, tendo em vista os esclarecimentos prestados, no sentido de que as propostas questionadas estavam vinculadas a CCTs diversas da CCT do SEAC, indicada pela empresa Representante, bem como de que a análise das propostas revelou sua adequação aos valores previstos nas CCTs efetivamente adotadas (SINDASPEL/SINDEPRESTEM, no Lote 1, e SIEMACO nos Lotes 3, 6 e 8), deve ser acolhida a análise realizada pela Divisão de Gestão de Contratos da SEAP, ante a presunção de veracidade dos atos praticados pela Administração Pública, e tendo em vista a ausência de apresentação, por ocasião da instrução processual, de qualquer indício de equívoco nessa análise, o que enseja a improcedência das supostas irregularidades apontadas neste tópico.

2.4. Das remunerações previstas para os postos de Copeira, de Servente de Limpeza e de Merendeira com cumulação de Cozinheira

Relativamente aos apontamentos de insuficiência nas remunerações previstas para os postos de Copeira e de Servente de Limpeza (itens 1.2.2, 1.2.3,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.4.2, 1.4.3, 1.5.2, 1.5.3 e 1.7.3, acima listados), verificou-se, no item 2.1, acima, que a empresa Representante tomou por base pisos remuneratórios previstos na CCT do SEAC, convenção diversa daquelas adotadas pelas empresas licitantes em suas propostas, sem, contudo, demonstrar a vinculação dessas empresas à CCT indicada na peça Inicial.

A Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços da SEAP, na peça 58, demonstrou, individualmente, os valores das remunerações previstas nas CCTs vinculadas às propostas apresentadas para cada um dos postos impugnados, e evidenciou detalhadamente sua correta discriminação nas planilhas de custos apresentadas pelas empresas vencedoras, em conformidade com as cargas horárias mensais a serem prestadas (vide fls. 8 a 10, 13 a 16, 16 a 19 e 22 a 23, da mesma peça).

Em relação ao posto de Merendeira com cumulação de Cozinheira, item 1.5.4 da listagem acima, demonstrou, nas fls. 19 e 20, que há na CCT nº 751/2021 do SINEEPRESS/SINDEPRESTEM, vinculada à proposta da empresa arrematante, a previsão da remuneração das funções de Merendeira e de Cozinheira, bem como que a proposta apresentada contemplou o acréscimo de valor correspondente à cumulação das funções, como estabelecido na cláusula 19.34.7, do Anexo I do Edital,¹³ e a devida proporcionalidade à carga horária prevista no instrumento convocatório.

Dessa forma, assim como no item precedente, os esclarecimentos prestados pelo órgão licitante foram suficientes para afastar a caracterização das irregularidades apontadas.

2.5. Dos apontamentos de omissão dos valores relativos ao IRPJ e à CSLL

Apontou a empresa Representante, nos itens 1.2.4, 1.7.4 e 1.9.3, acima listados, que as empresas UP Eventos EIRELI e PH Recursos Humanos EIRELI, por serem optantes pela tributação pelo lucro presumido, previram em suas propostas as alíquotas mínimas de PIS e COFINS, porém deixaram de indicar os

¹³ 19.34.7 O acúmulo de função está restrito ao posto de merendeira, que compõem valor parcial até o alcance do valor da função de cozinheira. Conforme CCT.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valores relativos ao IRPJ e à CSLL, que nesse regime de tributação são calculados sobre o valor da fatura, e de demonstrar como eles seriam custeados, por serem bastante expressivos em face do valor total das propostas.

A Divisão de Gestão de Contratos do Departamento de Operações e Serviços da SEAP, na peça 58, e as mencionadas empresas, nas peças 121 e 125, expuseram que a cláusula 19.5 do Anexo I do Edital¹⁴ vedou a inclusão de custos nas rubricas de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), por se tratar de entendimento consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consubstanciado na Súmula nº 254/2010.

Com efeito, a matéria é pacífica na jurisprudência daquela Corte, valendo transcrever, portanto, o teor da mencionada Súmula nº 254/2010:

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.

Mais recentemente, o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 38/2018 – Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, consignou que *“é irregular a inclusão do IRPJ ou da CSLL nas planilhas de custo ou no BDI do orçamento base de obra. O IRPJ e a CSLL não podem ser repassados ao contratante, dada a sua natureza direta e personalística, não devendo, tais tributos,*

¹⁴ 19.5. É vedado incluir na planilha de custos e formação de preços rubrica para pagamento do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica – IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL (súmula TCU nº 254/2010):

“12.43. A jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada na Súmula/TCU 254/2010, aprovada na Sessão de 31/3/2010, é no sentido de que o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) não devem integrar o cálculo do BDI, tampouco as planilhas de custo direto, por serem tributos de natureza direta e personalística que oneram pessoalmente o contratado, não podendo ser repassados à contratante.”

“12.46. O Acórdão 625/2010-Plenário, que tratou do projeto que resultou na Súmula 254, ao examinar a natureza tributária do IR e da CSLL, destacou a impossibilidade destes integrarem o cálculo do BDI, uma vez que a própria contratada é quem está obrigada por lei ao pagamento desses tributos, não podendo transferir esse encargo para a Administração, pois caso contrário, ter-se-ia uma forma disfarçada e não prevista em lei de incentivo fiscal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constar em item da planilha de custos ou na composição do BDI. Nesse sentido estão os Acórdãos 2.886/2013-TCU-Plenário, 1.696/2013-TCU-Plenário, 325/2007-TCU-Plenário, 4.277/2009-TCU-1ª Câmara, etc.”.

Assim, não restou configurada a irregularidade apontada, por estarem o Edital e as propostas em conformidade com o entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de que o IRPJ e a CSLL não devem ser incluídos no orçamento-base da licitação e, por consequência, não devem ser previstos nas planilhas de custos que integram as propostas apresentadas pelas licitantes, por se tratar de tributos de natureza direta e personalística que não podem ser repassados à contratante, devendo ser suportados pelas contratadas.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno **julgue improcedente** o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/1993, proposta em face da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 1.148/2020.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I - **Conhecer** o objeto da presente Representação da Lei nº 8.666/1993, proposta em face da Secretaria de Estado da Educação e do Esporte do Paraná, relativamente ao Pregão Eletrônico nº 1.148/2020, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, **julgá-la improcedente**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Diretoria de Protocolo, para encerramento e arquivamento, com fulcro nos arts. 168, VII, e 398, § 3º, do Regimento Interno deste Tribunal.

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.

Plenário Virtual, 30 de março de 2023 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

Presidente