



**Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria  
Centro Democrático Adelmo Simas Genro  
Procuradoria Jurídica Legislativa**

**PARECER JURÍDICO  
PJL Nº 001/2021**

**EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO 70/2020. PREGÃO PRESENCIAL Nº03/2020. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO, HIGIENIZAÇÃO E COPEIRAGEM. OBSERVÂNCIA À LEI, AO EDITAL CONVOCATÓRIO, BEM COMO AOS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS ÀS LICITAÇÕES. PARECER PELO CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO DO RECURSO INTERPOSTO PELAS LICITANTES OPUS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA E SELP PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA. MANUTENÇÃO DO RESULTADO DO CERTAME. ADJUDICAÇÃO DO OBJETO E HOMOLOGAÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO.**

**I – DO RELATÓRIO:**

Vem ao exame desta Procuradoria Jurídica Legislativa pedido de parecer encaminhado pela Presidência desta Casa Legislativa quanto aos recursos administrativos interpostos por OPUS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA e SELP PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, no âmbito do procedimento licitatório, realizado na modalidade Pregão Presencial nº 03/2020 – Processo Licitatório 70/2020 - contra as decisões do Senhor Pregoeiro.

Para tanto, alegou, em síntese, a licitante OPUS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA:

i) que a decisão que habilitou a empresa RENINE deve ser revista, uma vez que essa é optante do SIMPLES Nacional e que, portanto, não poderia locar mão-de-obra;

ii) que a empresa RENINE possui contratos relacionados a atividades não excepcionadas pelo § 5º do artigo 18 da Lei Complementar 123/2006;

iii) que pelos motivos acima a empresa RENINE deve ser desclassificada, convocando as demais empresas classificadas;

Já a empresa SELP PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA alegou em seu recurso:

a) que as empresas OPUS, FAME e C. ROMEIRA não cumpriram o item 4.2. do Edital de licitação e que portanto não poderiam ter sido credenciadas; anuncia que o credenciamento das empresas citadas afrontou os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam: igualdade, legalidade e vinculação ao instrumento convocatório;

b) que a empresa RENINE não atendeu ao item 9.3.2 do edital uma vez que o Alvará de localização foi emitido há muito tempo.

c) que analisando a planilha da empresa RENINE verificou que os custos indiretos e o lucro indicado eram baixos e que portanto a proposta seria inexequível;

Em suas contrarrazões a empresa RENINE TRANSPORTES E SERVIÇOS LTDA- ME aduz:

1) que está enquadrada no SIMPLES Nacional e que entende poder participar do certame; que está regular junto à Receita Federal; que existe uma excepcionalidade, a qual permite optantes do SIMPLES participarem de licitações para contratação de serviços de limpeza ou conservação (art. 18, § 5º, da Lei Complementar 123/2006);

2) que mostrou documentos comprovando que o preço da planilha é exequível;

3) que exibiu o alvará – inscrição municipal – referente ao município de Porto Alegre; informa que a taxa de emissão precede a expedição do alvará; que não há um sem o outro; que o edital não previa a apresentação do comprovante de pagamento da taxa de alvará, juntando, agora, ao recurso como documento complementar;

Por sua vez, o ilustre pregoeiro e Presidente da Comissão Permanente de Licitações, analisando os recursos, decidiu por receber as razões e contrarrazões aos recursos administrativos, por serem tempestivos, bem como pela

manutenção de todas as decisões consignadas na Ata da Sessão Pública do dia 04 de dezembro de 2020.

Por fim, vieram os autos com vista a esta Procuradoria Jurídica Legislativa para análise.

É o breve relatório.

## **II – DO PARECER:**

Preliminarmente, cumpre destacar que a presente consulta se mostra regular e pertinente, haja vista que emitir pareceres sobre matéria de natureza administrativa, relacionadas à gestão administrativa, é atividade contemplada no rol das competências desta Procuradoria Legislativa, como bem disciplina o art. 7º da Resolução Legislativa nº 004/2018, *in verbis*:

Art. 7º À Procuradoria Jurídica Legislativa, órgão vinculado diretamente à Presidência, compete: prestar assessoria jurídica à Mesa Diretora, à Presidência, aos (às) Vereadores (as) e às Comissões da Câmara em todas as etapas do processo legislativo; prestar assessoramento à Mesa Diretora, à Presidência e à Secretaria Geral em matérias de natureza jurídica, administrativa e legislativa; representar a Câmara Municipal de Vereadores em qualquer instância judicial, atuando nos feitos em que a mesma seja autora ou ré, assistente ou oponente, ou simplesmente interessada; **emitir pareceres, quando solicitado, sobre assuntos de natureza jurídica relacionada à área legislativa e à gestão administrativa**, especialmente os referentes à interpretação de textos legislativos e à aplicação de dispositivos legais; orientar juridicamente as Comissões Parlamentares de Inquérito; orientar o processo administrativo disciplinar; orientar na elaboração de termos, contratos e outros documentos similares; estudar e redigir anteprojetos de Leis, Decretos Legislativos e Resoluções, por determinação superior; outras competências correlatas designadas pela Presidência da Câmara Municipal de Vereadores. (grifou-se)

### **II.1 – Da tempestividade dos recursos:**

Os recursos administrativos foram interpostos no prazo e forma legais, tal como previsto no artigo 4º, inciso XVIII, da Lei Federal nº 10.520/02, bem como pelo artigo 11, inciso XVII, do Decreto Executivo Municipal nº 72/2015.

### **II.2 – Do Mérito:**

No mérito, compulsando os autos, é de se confirmar as decisões proferidas pelo Sr. Pregoeiro, rebatendo todas as razões dos recursos opostos pelas Empresas OPUS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA e SELP PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, pelos seguintes fatos e fundamentos:

**a) Do credenciamento das empresas licitantes:**

O edital de licitação, no item 4.2, faz previsão acerca da representação e do credenciamento:

“4.2 O credenciamento far-se-á por meio de instrumento público ou particular de procuração com firma reconhecida (Anexo X), **desde que constem poderes para formular ofertas e lances de preços, bem como praticar todos os demais atos pertinentes ao certame, em nome do proponente.** Sendo sócio(a), proprietário(a), dirigente ou assemelhado da empresa proponente, seus poderes para exercer direitos e assumir obrigações em nome da empresa, deverão estar expressamente dispostos no Estatuto ou Contrato Social”

É cediço que as regras devem ser observadas. Tanto a Administração Pública quanto as empresas participantes do torneio licitatório não podem desatender as normas e condições presentes no instrumento convocatório. Todavia, além do edital do certame, deve haver, também, observância às normas legais, a exemplo do Código Civil Brasileiro, o qual, ao fazer previsão acerca do instituto do mandato, assim estabelece:

Art. 653. Opera-se o mandato quando alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos ou administrar interesses. A procuração é o instrumento do mandato.

No caso em apreço, as licitantes OPUS, FAME e C. ROMEIRA utilizaram do instrumento de mandato para se fazerem representar perante a sessão pública do pregão, tal como preconiza a Lei 10.520/2002 (artigo 4º, inc. VI). Porém,

nas procurações não consta expressamente as palavras “poderes para formular ofertas e lances de preços” tal qual dispõe o edital.

Nas procurações assim consta:

“(…) e lhe confere **amplos poderes**, para o fim especial de representá-la em processos licitatórios em geral, estando autorizado a **manifestar-se verbalmente**, assinar instrumentos contratuais e **praticar todos os demais atos** em nome da outorgante e tudo mais que for lícito (sic) e necessário para o fiel e cabal cumprimento do presente mandato, pelo que darei por bom, firme e valioso”. (Fame)

“**Apresentar documentação e propostas**, participar de sessões públicas de abertura de documentos de habilitação e de propostas, assinar as respectivas atas, registrar ocorrências, formular impugnações, interpor recursos, renunciar ao direito de recurso e assinar todos os atos e quaisquer documentos indispensáveis ao bom e fiel cumprimento do presente mandato”. (Opus)

“(…) **participar de licitações públicas nas esferas municipal, estadual e federal**, tomada de preço, concorrência pública, carta convite, pregão, concordar com todos os seus termos, fazer visitas técnicas, impugnações, reclamações, protestos, prestar cauções, levantá-las, receber as importâncias caucionadas ou depositadas; transigir, desistir e **praticar todos os atos necessários ao cumprimento do presente mandato; (...)**” (C. Romeira)

Como se vê, andou bem o sr. Pregoeiro ao habilitar todos os participantes, uma vez que exigir exatamente as palavras do edital implicaria excesso de formalismo. Ademais, todas as procurações apontadas anunciavam amplos poderes para participar do processo licitatório. E, como já diz a máxima jurídica *“in eo quod plus est semper inest et minus”* (quem pode o mais, pode o menos), não restam dúvidas de que os licitantes presentes detinham poderes para ofertar lances. Dessarte, já se posicionou o TCU em situação semelhante:

“Age com excessivo rigor o pregoeiro que recusa instrumento de procuração apresentado pelo representante de empresa

licitante por considerar que a outorga de poderes para “assinar proposta” não abrange a autorização para formular proposta.”  
Acórdão 2392/2007 Plenário (Sumário)

Portanto na hipótese aventada, com base no que prescreve a lei civil, o edital licitatório e as leis que regem o pregão (Lei 10.520/2002 e Decreto Executivo Municipal nº 72/2015), bem como forte na jurisprudência da Corte de Contas da União, deve ser mantida a deliberação do pregoeiro, uma vez que não se verifica qualquer ilegalidade ou vício na representação, capaz de alterar tal julgamento.

**b) Da classificação e habilitação da empresa Renine – optante do Simples Nacional:**

A empresa Opus recorreu da decisão do pregoeiro que classificou e habilitou a empresa Renine. Declara que empresa vencedora utilizou na sua planilha de Custos e Formação de Preços a tributação pelo regime do Simples Nacional. Outrossim, aduz que optantes do Simples não podem realizar cessão ou locação de mão-de-obra.

Não merece acolhimento a tese trazida à baila pela recorrente.

De fato, a Lei Complementar 123/2006 proíbe expressamente as microempresas e empresas de pequeno porte que realizem cessão ou locação de mão-de-obra de participarem do Simples. Entretanto, o §1º do artigo 17 ventila as exceções ao *caput*. *In verbis*:

Art. 17. Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou empresa de pequeno porte: (Redação dada pela Lei Complementar nº 167, de 2019)

**XII - que realize cessão ou locação de mão-de-obra;**

§1º As vedações relativas a exercício de atividades previstas no caput deste artigo **não se aplicam às pessoas jurídicas que se dediquem exclusivamente às atividades referidas nos §§ 5º-B a 5º-E do art. 18 desta Lei Complementar**, ou as exerçam em conjunto com outras atividades que não tenham sido objeto de vedação no caput deste artigo. (grifou-se)

O § 5º do artigo 18 da mesma Lei assinala as atividades que poderão ser tributadas pelo Simples, ainda que haja cessão ou prestação de mão de obra:

§5º Sem prejuízo do disposto no §1º do artigo 17 desta Lei Complementar, as atividades de prestação de serviços seguintes **serão tributadas na forma do Anexo IV deste Lei Complementar**, hipótese em que não estará incluída no Simples Nacional a contribuição prevista no inciso VI do caput do art. 13 desta Lei Complementar, devendo ela ser recolhida segundo a legislação prevista para os demais contribuintes ou responsáveis:

I – Construção de imóveis e obras de engenharia em geral, inclusive sob a forma de subempreitada, execução de projetos e serviços de paisagismo, bem como decoração de interiores;

II – (revogado)

III- (revogado)

IV – (revogado)

V – (revogado)

**VI – serviço de vigilância, limpeza ou conservação**

VII – serviços advocatícios. (grifou-se)

Por conseguinte, não se vislumbra óbices legais em classificar e habilitar empresa optante pelo Simples Nacional para prestação de serviços de limpeza, conservação e higienização, vez que a própria legislação excepcionou tais atividades.

Referente aos demais contratos firmados pela empresa Renine, dos quais a recorrente Opus menciona não serem relacionados a atividades excepcionadas pela legislação, não é competência desta Procuradoria Jurídica, nem mesmo da Câmara de Vereadores do Município de Santa Maria-RS realizar a fiscalização.

No tocante a afirmação que a empresa Renine não atendeu ao item 9.3.2 do edital, também não merece prosperar o recurso, senão vejamos:

9.3.2 Prova de inscrição no Cadastro de Contribuintes do Município através de alvará (de localização ou de funcionamento) relativo ao domicílio ou sede do cadastro, pertinentes ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual.

Considerando que o pregoeiro procedeu a abertura do envelope na sessão pública, conferindo toda a documentação, realizando, inclusive, consultas de modo on-line e não avistou qualquer impedimento que desclassificasse a empresa vencedora, é desacautelado, com base em informações vagas, modificar a sua decisão.

De resto, não há que se falar em apresentação de comprovante de quitação de taxa de alvará, nem mesmo em data de vencimento, vez que em consulta realizada em 04 de dezembro de 2020, dia da sessão pública, verificou-se a regularidade documental da empresa.

### **c) Da proposta inexequível**

A recorrente SELP proclama que analisou a planilha da empresa vencedora e que entende que os custos indiretos e o lucro apontado eram baixos e que portanto a proposta seria inexequível.

Sobre proposta inexequível, o artigo 48, inciso II da Lei 8.666/1993 exprime:

Art. 48 Serão desclassificados:

II- proposta com valor global superior ao limite estabelecido ou com **preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

O prestigiado administrativista Marçal Justen Filho leciona que a desclassificação por inexequibilidade apenas pode ser admitida como exceção, em hipóteses muito restritas. Em suas palavras:

“Discorda-se do entendimento de que todas as hipóteses de inexequibilidade comportam tratamento jurídico idêntico. Ao contrário, deve impor-se uma diferenciação fundamental, destinada a averiguar se a proposta pode ou não ser



executada pelo licitante, ainda que seu valor seja deficitário. A questão fundamental não reside no valor da proposta, por mais ínfimo que seja – o problema é a impossibilidade de o licitante executar aquilo que ofertou.

A formulação desse juízo envolve uma avaliação da capacidade patrimonial do licitante. Se ele dispuser de recursos suficientes e resolver incorrer em prejuízo, essa é uma decisão empresarial privada. Não cabe à Administração a tarefa de fiscalização da lucratividade empresarial privada. Sob esse ângulo, chega a ser paradoxal a recusa da Administração em receber proposta excessivamente vantajosa.”

(Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16ª Ed.rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 869)

Desse modo, a proposta da vencedora representa clara vantagem à Administração. Não toca a esta Casa Legislativa realizar a curatela dos licitantes. Igualmente, cumpre lembrar que a inexequibilidade se configura como uma questão relativa, não comportando soluções padronizadas. Os custos são diversos para cada empresa e cada qual apresenta uma estrutura operacional distinta. Assim, o que pode parecer inexequível para uma empresa não o será para outra, de modo que a Administração não dispõe de condições precisas e exatas sobre os custos do particular.

Por óbvio a Administração não pode ignorar as regras legais e editalícias. Porém, com as devidas diligências e avaliação cuidadosa, o Pregoeiro, detentor de fé pública, julgou pela viabilidade da execução da proposta.

Oportunamente, alude-se à súmula 262 do TCU:

“ O critério definido no art. 48, inciso II, §1º, alíneas “a” e “b”, da Lei 8.666/93 conduz a uma **presunção relativa de inexequibilidade de preços**, devendo a Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta. (grifou-se)

Pelo dito e exposto, esta Procuradoria chancela o julgamento realizado pelo pregoeiro.

### III – DA CONCLUSÃO:

Portanto, **ISSO POSTO, OPINA** esta Procuradoria Jurídica Legislativa, com base nos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, vantajosidade e julgamento objetivo, pelo conhecimento e desprovemento de todos os recursos formulados por **OPUS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA e SELP PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA** e, conseqüentemente, pela manutenção das decisões exaradas pelo Senhor Pregoeiro no âmbito do Pregão Presencial nº 03/2020.

Necessário, retornem-se para nova manifestação.

É o parecer.

Santa Maria, 07 de janeiro de 2021.

  
**Alessandra Barcelos Carpes Cortina**  
Analista Legislativo  
OAB/RS 65.795

Alessandra Barcelos Carpes Cortina  
Analista Legislativo - Área Advocacia  
CMVSM

**Maurício da Silva Azevedo**  
Estagiário