



Câmara Municipal de São Gotardo

PARECER JURÍDICO DO ÓRGÃO DE ASSESSORIA OU CONSULTORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Parecer nº 88/2025

RELATÓRIO

1. O presente parecer técnico-jurídico tem por finalidade analisar, de forma exauriente, os fundamentos do Recurso Administrativo interposto pela licitante CAPE INCORPORADORA DE SERVIÇOS LTDA (doravante Recorrente) em face da decisão do Sr. Agente de Contratação que aceitou a proposta de preços da empresa ZELAR SERVICOS TERCEIRIZADOS LTDA (doravante Recorrida), no âmbito do Pregão Eletrônico nº 03/2025 (Processo Licitatório nº 21/2025). O objeto do certame, detalhado no Edital e no Estudo Técnico Preliminar, é a contratação de empresa para prestação de serviços terceirizados de copeiragem, limpeza, recepção e vigilância para a Câmara Municipal de São Gotardo. A proposta vencedora da Recorrida totalizou o valor de R\$ 282.000,00 anuais (R\$ 23.500,00 mensais).

2. O recurso foi interposto com base no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e no item 10 do Edital, que asseguram o direito de petição para contestar atos da Administração Pública no curso do processo licitatório, visando garantir a legalidade e a isonomia entre os participantes.

3. A análise a seguir será segmentada para abordar, individualmente, cada um dos cinco pontos de irregularidade apontados pela Recorrente. Cada ponto será confrontado com as contrarrazões apresentadas pela Recorrida e com o arcabouço normativo e jurisprudencial aplicável. O objetivo é fornecer subsídios técnicos e jurídicos robustos para a decisão final da autoridade competente, assegurando a conformidade do certame e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

4. Nada mais havendo, é o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Da Alegada Divergência Salarial com a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT)

5. A Recorrente sustenta que a proposta da Zelar é inexecutável por apresentar salários-base para as funções de Copeira, Faxineiro, Recepção e Vigia inferiores aos pisos estabelecidos na Cláusula Terceira da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) 2025/2025,



Câmara Municipal de São Gotardo

registrada sob o nº MG001106/2025. Para evidenciar a disparidade, a Cape apresenta uma tabela comparativa, concluindo que a proposta da Zelar infringe o item 5.2.1 do edital, que exige o cumprimento das obrigações trabalhistas vigentes.

6. A Recorrida refuta a alegação, afirmando que seus cálculos estão em conformidade com a CCT. O ponto central de sua defesa é que a Recorrente teria baseado sua análise em uma jornada de trabalho incorreta, enquanto o edital e o Estudo Técnico Preliminar estipulam uma jornada de 6 horas diárias (equivalente a 150 horas mensais). Argumenta, assim, que os salários propostos são proporcionais a essa jornada reduzida, o que seria uma prática legal.

7. A controvérsia reside na verificação da correta aplicação dos pisos salariais da categoria. A defesa da Recorrida baseia-se na premissa de que a CCT permite o pagamento de salário proporcional à jornada de trabalho. De fato, a CCT MG001106/2025, em sua Cláusula Terceira, Parágrafo Primeiro, autoriza expressamente essa prática ao estipular que *"É permitida a contratação de jornada de trabalho inferior à estabelecida em lei com a redução dos pisos acima fixados proporcionalmente às horas trabalhadas."*

8. Contudo, a mera permissão para a proporcionalidade não valida automaticamente os valores propostos pela Recorrida. É imperativo realizar uma verificação aritmética para determinar se a proporção foi corretamente aplicada. A análise a seguir utiliza os pisos salariais para jornada integral (assumida como 220 horas mensais, padrão legal) previstos na CCT e calcula o valor mínimo devido para a jornada de 150 horas mensais exigida no certame:

Categoria	Piso Salarial CCT (Jornada Integral - 220h)	Salário-Hora (Piso / 220)	Salário Proporcional Devido (Salário-Hora x 150h)	Salário Proposto pela Zelar	Diferença (R\$)	Conformidade
Copeira	R\$ 1.596,27	R\$ 7,2558	R\$ 1.088,37	R\$ 981,70	-R\$ 106,67	NÃO CONFORME
Faxineiro	R\$ 1.596,27	R\$ 7,2558	R\$ 1.088,37	R\$ 981,70	-R\$ 106,67	NÃO CONFORME
Recepcionista	R\$ 2.603,97	R\$ 11,8362	R\$ 1.775,43	R\$ 981,70	-R\$ 793,73	NÃO CONFORME

Vigia	R\$ 1.963,40	R\$ 8,9245	R\$ 1.338,68	R\$ 981,70	-R\$ 356,98	NÃO CONFORME
-------	-----------------	---------------	--------------	------------	----------------	-----------------

9. A tabela demonstra, de forma inequívoca, que os salários cotados pela Zelar são substancialmente inferiores aos pisos salariais mínimos devidos, mesmo considerando a proporcionalidade para uma jornada de 150 horas mensais. Os valores corretos coincidem exatamente com os valores apontados pela Recorrente em sua peça recursal.

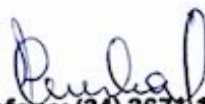
10. Dessa forma, a defesa da Recorrida não se sustenta. A proposta apresentada desrespeita frontalmente a Cláusula Terceira da CCT, bem como o item 5.2.1 do Edital e a Cláusula Nona da Minuta de Contrato, configurando um vício de natureza material e insanável. A cotação de salários abaixo do piso legalmente estabelecido compromete a exequibilidade da proposta, pois a contratada não terá como cumprir suas obrigações trabalhistas fundamentais, gerando um risco iminente de passivo trabalhista para a Administração Pública, que responde subsidiariamente. Este vício, por si só, é suficiente para a desclassificação da proposta.

Da Omissão da Alíquota do Seguro de Acidente de Trabalho

11. A Recorrente aponta que a planilha de custos da Zelar, no submódulo 2.2, item C, não apresenta nenhuma alíquota ou valor para o SAT, caracterizando omissão de um encargo legal obrigatório e violando o item 6.1.5 do edital, que exige a apresentação da planilha de composição de custos. A Zelar alega que o SAT está integrado à previdência social, conforme o Decreto nº 61.784/1967, e que o custo estaria contemplado de forma geral nos itens A (INSS) e H (FGTS) do mesmo submódulo.

12. A defesa da Recorrida é tecnicamente frágil. Os modelos de planilha de custos e formação de preços, notadamente os baseados na Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, preveem um campo específico e autônomo para o SAT ou, mais precisamente, para a alíquota de Riscos Ambientais do Trabalho (RAT).⁵ A finalidade desse detalhamento é permitir que a Administração verifique a correta aplicação da alíquota (1%, 2% ou 3%) conforme o grau de risco da atividade.⁷ Alegar que o custo está "diluído" em outras rubricas contraria o propósito da planilha, que é o detalhamento analítico dos custos para aferição da exequibilidade.

13. A omissão do SAT é, portanto, um erro no preenchimento da planilha. A questão jurídica subsequente é definir a consequência desse erro. Em tese, poderia ser considerado um vício formal, passível de saneamento via diligência, conforme o art. 64 da Lei nº





Câmara Municipal de São Gotardo

14.133/2021 e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), que prestigia o princípio do formalismo moderado.

Da Incompatibilidade do Regime Tributário (Simples Nacional) com o Objeto Licitado

14. A Cape alega que a Zelar, por ser optante do Simples Nacional, não poderia participar do certame, pois a Lei Complementar (LC) nº 123/2006 veda a prestação de serviços mediante cessão de mão de obra para atividades como vigilância e recepção.

15. A Zelar defende sua participação, argumentando que a LC 123/2006, em seu art. 18, § 5º-C, permite que empresas do Simples Nacional prestem serviços de vigilância, limpeza ou conservação mediante cessão de mão de obra, desde que tributadas pelo Anexo IV. Adicionalmente, alega que a Cape deveria ter impugnado o edital, pois este não continha restrição à participação de empresas do Simples, o que geraria preclusão.

16. A análise desta questão exige a navegação por uma regra geral, suas exceções e a jurisprudência consolidada dos tribunais de contas. A LC 123/2006, de fato, estabelece como regra geral a vedação à prestação de serviços mediante cessão de mão de obra por empresas optantes do Simples Nacional (Art. 17, XII).

17. No entanto, a própria lei cria exceções. O Art. 18, § 5º-C, VI, permite a prestação de serviço de vigilância, limpeza ou conservação mediante cessão de mão de obra, com tributação específica pelo Anexo IV. A atividade de vigia enquadra-se, por analogia, na exceção de vigilância. Por outro lado, a atividade de recepcionista não está contemplada nas exceções, sendo, em regra, vedada.

18. Neste ponto, a jurisprudência do TCU oferece a solução definitiva. O Acórdão 797/2011-Plenário e outras decisões subsequentes consolidaram o entendimento de que uma empresa do Simples Nacional PODE participar de licitações para serviços vedados, sob duas condições cumulativas: 1) não pode utilizar os benefícios tributários do Simples em sua proposta de preços, devendo cotar os tributos como se estivesse no regime de Lucro Presumido/Real; e 2) caso vencedora, deve comunicar o fato à Receita Federal para solicitar seu desenquadramento do Simples Nacional. Corrobora esse entendimento a própria resposta da Administração a questionamento formulado no certame, que estabeleceu: A ME/EPP optante pelo Simples Nacional não deverá utilizar, em sua proposta de preços, o benefício do regime tributário diferenciado.



Câmara Municipal de São Gotardo

19. Portanto, a participação da Zelar não seria, por si só, ilegal. Contudo, seria necessário verificar, por meio de diligência, se a composição tributária de sua proposta para o posto de recepcionista atendeu às exigências da jurisprudência do TCU. Novamente, a existência de um vício material mais grave (salários) torna essa análise secundária para a decisão final do recurso.

Da Ausência de Previsão para o Seguro de Vida em Grupo

20. A Recorrente afirma que a planilha da Zelar omite os custos obrigatórios do Seguro de Vida (Cláusula 14 da CCT, com cobertura mínima de R\$ 18.908,94) e do PAF (Cláusula 16 da CCT, com contribuição de R\$ 42,97 por empregado), descumprindo a norma coletiva e o edital.

21. A Zelar defende-se afirmando que estes não são requisitos para a fase classificatória e que sua declaração única (item VIII), na qual afirma que a proposta compreende a integralidade dos custos trabalhistas, é suficiente para comprovar o cumprimento.

22. A pesquisa na CCT confirma a obrigatoriedade e os valores de ambos os benefícios. A Cláusula 14 estabelece o Seguro de Vida com cobertura mínima de R\$ 18.908,94, e a Cláusula 16 estabelece o PAF com contribuição mensal de R\$ 42,97 por empregado. São custos diretos, compulsórios e mensuráveis da mão de obra. A finalidade da planilha de custos é justamente permitir que a Administração afira a exequibilidade da proposta, verificando se todos os custos foram devidamente computados. Uma declaração genérica não substitui a necessidade desse detalhamento analítico. A omissão de custos obrigatórios na planilha é um vício que, em princípio, impede a correta avaliação do preço proposto.

23. A Zelar, em sua defesa, anexa um argumento relevante: a manifestação de outra concorrente, a Capa Preta Serviços Ltda, que renunciou ao seu direito de recurso após realizar simulações internas e constatar que, mesmo com a correção dos parâmetros, a proposta da Zelar se manteriam dentro de uma margem perfeitamente exequível, inclusive com sobras. Embora esta manifestação de um terceiro possa sugerir que os erros são formais e que o preço global suportaria a inclusão dos custos omitidos, ela não tem o condão de sanar o vício fundamental e objetivo do descumprimento dos pisos salariais, que permanece como o erro mais grave e decisivo da proposta.

Da Preclusão e a Distinção entre Impugnação e Recurso

24. A Recorrida alega que a Recorrente deveria ter impugnado o edital por permitir a participação de empresas do Simples Nacional. Este argumento não deve prosperar. A

doutrina e a legislação distinguem claramente os institutos: a **impugnação** ataca as regras do edital antes da abertura das propostas (conforme item 20 do Edital), enquanto o **recurso** ataca uma decisão da Administração (como a habilitação ou classificação de um licitante) após sua ocorrência (conforme item 10 do Edital).

25. A questão da participação de empresas do Simples Nacional não é uma ilegalidade do edital em si, mas uma condição da licitante a ser verificada no momento oportuno. O edital não precisa vedar a participação, pois a análise da conformidade do regime tributário com o objeto é feita na fase de julgamento da proposta ou habilitação. Portanto, o momento adequado para questionar a conformidade da Zelar é, de fato, o recurso administrativo.

Do Princípio do Formalismo Moderado e da Possibilidade de Diligência

26. Este princípio, amplamente aceito pela jurisprudência do TCU, rege a análise dos vícios apontados, estabelecendo que falhas meramente formais, que não comprometam a isonomia ou a substância da proposta, podem ser sanadas por meio de diligência (art. 64 da Lei 14.133/2021). As omissões na planilha da Zelar relativas ao SAT, Seguro de Vida e PAF poderiam, em um cenário isolado, ser consideradas vícios formais sanáveis.

27. No entanto, o princípio do formalismo moderado não se aplica a vícios materiais que afetam a essência da proposta. O descumprimento do piso salarial da categoria é um vício dessa natureza. Não se trata de um mero erro de preenchimento, mas da apresentação de uma proposta com custos fundamentais subestimados, o que a torna ilegal e inexecutável. Permitir a correção desse item equivaleria a permitir que a licitante refizesse sua proposta de preço após a abertura dos lances, o que violaria o princípio da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório.

CONCLUSÃO

28. Após análise pormenorizada de todos os pontos levantados no recurso administrativo e nas contrarrazões, e à luz da legislação e jurisprudência aplicáveis, conclui-se:

- **Salários:** A alegação da Recorrente é **PROCEDENTE**. A proposta da Recorrida apresenta valores salariais inferiores aos pisos mínimos estabelecidos na Convenção Coletiva de Trabalho, mesmo considerando a proporcionalidade da jornada. Trata-se de um vício material e insanável que compromete a exequibilidade da proposta e viola a legislação trabalhista.



Câmara Municipal de São Gotardo

• **Omissões na Planilha:** As alegações da Recorrente são **PROCEDENTES** no que tange à constatação dos erros de preenchimento. A Recorrida, de fato, omitiu os custos de SAT, Seguro de Vida e PAF. Embora pudessem ser considerados vícios formais em outro contexto, a gravidade do vício salarial torna sua análise secundária.

• **Simplex Nacional:** A alegação da Recorrente é **PARCIALMENTE PROCEDENTE**. A participação da Zelar seria legal para o posto de vigia, mas condicionada para o posto de recepcionista, conforme a jurisprudência do TCU. A questão, contudo, também é superada pelo vício insanável relativo aos salários.

29. Diante do exposto, o vício material e insanável relativos aos salários abaixo da CCT é suficiente para macular a proposta da empresa Zelar Serviços Terceirizados Ltda, tornando-a inaceitável.

30. Com base na análise exposta, e em estrita observância aos princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório, recomenda-se o **DEFERIMENTO (acolhimento) do recurso administrativo** interposto pela Cape Incorporadora de Serviços Ltda.

31. Como consequência, recomenda-se a reforma da decisão do Agente de Contratação para que a proposta da empresa Zelar Serviços Terceirizados Ltda seja **desclassificada** do certame, por apresentar valores salariais em desacordo com a Convenção Coletiva de Trabalho aplicável, tornando-a inexequível. Após a desclassificação, deve-se dar prosseguimento ao certame com a convocação do próximo licitante classificado para a análise de sua proposta e documentação.

É o parecer, s.m.j, que desde, já fica submetido à autoridade superior.

São Gotardo, 24 de julho de 2025.


MIRELLY CRISTINA DUARTE

OAB/MG 212.032