

PARECE CONJUNTO

Parecer Jurídico;

Parecer Técnico.

Por solicitação da Comissão de Licitações do Município de Cotiporã é exarado o presente parecer jurídico que trata de impugnação ao edital de Tomada de Preços nº 8/2020, cujo objeto consiste em **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA, TRANSPORTE E DESTINAÇÃO FINAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DOMICILIARES, ABRANGENDO AQUELES ORIUNDOS DAS EMPRESAS INDUSTRIAIS E COMERCIAIS, CONSIDERADOS INERTES, GERADOS PELA COLETIVIDADE URBANA E RURAL DO MUNICÍPIO DE COTIPORÃ/RS.**

O pedido de impugnação ao edital foi apresentado pela empresa interessada Reciclagem Serrana, inscrita no CNPJ nº 17.793.462/0001-06, no dia 05/11/2020, tempestivo, portanto.

Versa, o mérito, sobre condições editalícias que implicariam em pontos controversos, de modo a dificultar a participação de possíveis interessados na licitação. Os tais pontos controversos alegados estão presentes nos itens de nº 1.1.1, *b* (idade dos veículos da coleta), 3.3.4.3 (terceirização do transbordo), 3.3.4.4, 11.1, 11.2 (documentos relativos a destinação final), equívoco na planilha quanto ao fator de utilização, equívoco na planilha quanto ao percentual de multa do FGTS, equívoco na planilha quanto ao percentual de diversos fatores na composição do BDI e dos valores para a manutenção da frota.

Todos os aspectos atacados pela impugnante serão tratados neste parecer.

1- DO VEÍCULO

Em relação ao item de nº 1.1.1, *b* do edital, que trata da idade dos veículos, a empresa traz a seguinte titulação,

“II. A) Inviabilidade de exigência de idade mínima de cinco anos para veículos”

Dentre as argumentações diz,

“De pronto, deve ser registrado que causa bastante estranheza a exigência indicada, vez que comumente, se costuma exigir que a frota não seja superior a dez anos, e não a cinco, como indicado”. Adiante segue, “Além do mais, a exigência de veículos com até cinco anos de fabricação encarece o preço dos serviços e não atende ao interesse público, . . .”

No que se refere ao preço dos serviços, deve se destacar que o município considerou na planilha de custo, veículo zero KM, e para fins de depreciação vida útil de 10 anos e valor residual de 35%. Assim o custo do veículo está incluído na planilha orçamentária base. De outra parte, o custo dos serviços quando utilizados equipamentos novos, não necessariamente é maior, pois o valor de manutenção nessa hipótese é muito inferior.

Cabe aqui destacar que na iniciativa privada, muitas empresas têm como política de gestão a substituição da frota após cinco anos de uso, justamente pelo custo de manutenção

elevado, sendo viabilizado quando comparado a depreciação, além de outros fatores de qualidade operacional, possíveis falhas na continuidade dos serviços prestados em decorrência da quebra de equipamentos/veículos (maior probabilidade). No caso do município de Cotiporã está se falando de prestação de serviço contínuo de abrangência massiva à população de cunho ambiental, onde é salutar reduzir a probabilidade de falhas, e no caso, oportunamente no planejamento/contratação.

Seguindo a justificativa do parágrafo anterior, salientamos o bom planejamento da municipalidade, assim trazemos à baila o descrito no Anexo IX do Edital, MINUTA DO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS,

“Cláusula Terceira:

- a) Este Contrato terá sua vigência por 12 (doze) meses a contar da emissão da ordem de serviço, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, sempre através da formalização de Termo Aditivo, até atingir o limite previsto no Inciso II, artigo 57 da Lei Federal nº 8.666/93, podendo ser rescindido a qualquer tempo, ocorrendo alguma hipótese prevista nos artigos 78, 79 e 80 da Lei 8666/93.”

Ou seja, está explícito na minuta de contrato a intenção do município na prorrogação contratual, de tal forma que aquele veículo com idade de cinco anos do início do contrato, concluíra o referido contrato, com dez anos de uso, de acordo com projetado e com o referenciado na Orientação Técnica do TCE/RS, sem a necessidade de intervenção do município na exigência para substituição de veículo, e transtornos administrativos à empresa.

Complementando, conforme a própria empresa impugnante traz em sua justificativa, a citação da Orientação Técnica do TCE/RS, pág. 76,

“Portanto, salvo o caso de municípios em que os veículos coletores trabalhem em regimes diários de 16 horas (2 turnos) ou mais, **recomenda-se a adoção de vida útil de 10 anos** e valor residual de 35% para composição do custo de referência. **O projeto básico poderá estabelecer parâmetros diferentes**, desde que devidamente motivados e comprovados.” Grifo Nosso.

Entende-se que a orientação do TCE não é estanque, pelo contrário, deixa claro a soberania do projeto básico, ao qual a justificativa acima mencionada, é suficientemente plausível para tal exigência.

Ademais, diferente do que a empresa alega, “ Tal condição, por evidente, é capaz de acarretar a violação a ampla concorrência”, a aquisição de um veículo com até cinco anos de uso, é acessível a qualquer empresa com boa saúde e histórico financeiro, para ter condições de prestar serviços com a relevância Socioambiental que este abrange.

Pelo exposto, a condição da exigência entende-se justificada, e o Pedido da Empresa, “a) excluir-se do edital a exigência de que a frota possua, no máximo, cinco anos de fabricação, ...”, é IMPROCEDENTE.

2 – TRANSBORDO

Titulação da Empresa:

“II.B) Omissão quanto à possibilidade de subcontratação do Transbordo”

Sobre a subcontratação do transbordo item nº 3.3.4.3, não há que se falar em omissão do edital, justamente porque a subcontratação para este serviço do objeto editalício não é permitida. Os itens nº 6.3 e 11.1 do edital são claros ao tratar da subcontratação:

“6.3- O transbordo, se necessário, entre outros procedimentos **deverá ser de responsabilidade da licitante** e será de exclusiva responsabilidade desta, a capacitação técnica, para proceder a separação de todo resíduo gerado pelo município.

11.1. Os serviços serão executados em regime de empreitada por preço global, sendo que **a contratada poderá subcontratar**, nos termos do art. 72 da Lei nº 8.666/93, **os serviços de destinação final do lixo.**”

Portanto, se a empresa licitante necessita oferecer, por logística, este tipo de serviço (transbordo), o mesmo deve ser de sua responsabilidade, não sendo permitido que terceirize esta atividade. A única atividade passível de terceirização, conforme a própria orientação do TCE / RS preceitua no estudo técnico disponibilizado aos Municípios é a destinação final dos resíduos, justamente por ser serviço que não guarda, em tese, relação com a coleta, transporte e transbordo dos resíduos coletados.

Sendo assim, para este item da impugnação, o pedido da impugnante deve ser INDEFERIDO.

3 – DESTINAÇÃO FINAL

Titulação da empresa:

“II.C) Falta de exigência de documentos relativos à destinação final”

A impugnação relativa aos itens 3.3.4.4, 11.1 e 11.2, que se constituem em documentos relativos a destinação final, constam corretamente previstos no edital, ao contrário do que alega a impugnante. Exigir que todas as empresas apresentem, em sede de habilitação, documentos relativos a serviço que pode ser subcontratado restringiria o caráter competitivo do certame. A destinação final, conforme já mencionado, se constitui em serviço de natureza diversa da coleta e transporte dos resíduos, fazendo com que, na maioria das vezes, as empresas deste ramo não ofereçam todos estes serviços de forma conjunta. Não oferecendo de forma conjunta, subcontratam a destinação final.

Sendo assim, impossível exigir comprovação de disponibilidade deste serviço em sede de habilitação, visto que somente será responsável em oferece-lo a empresa licitante vencedora.

Portanto acertada a previsão editalícia de exigir os documentos relativos a destinação final, quando subcontratada, apenas em sede de contratação. Para as demais empresas que possuem, de pronto, este tipo de serviço juntamente com a coleta e o transporte dos resíduos a apresentação se dá nos documentos de habilitação.

Não há que se falar em irregularidade, ao contrário, hipoteticamente, se o pedido da impugnante fosse atendido e o edital retificado aí sim teríamos uma irregularidade pois evidente a restrição ao caráter competitivo do certame. Sendo assim, para este item, também, NÃO MERECE PROSPERAR o pedido da impugnante.

4 – CUSTO DE MANUTENÇÃO

Titulação da empresa:

“II.G) Dos valores para manutenção da frota”

A empresa alega que o valor utilizado pelo município na planilha orçamentária para manutenção da frota de R\$ 0,22/km rodado, é baixo. Traz um estudo técnico do TCE, no sistema LICITACON, do ano de 2016, cujo valor médio do custo de manutenção por Km rodado foi de R\$ 0,74/Km.

É importante frisar que é um valor médio, de um estudo, cujas informações, não necessariamente estavam apoiadas numa planilha de custo idêntica à que estamos trabalhando nesse momento, já que esse estudo/orientação técnica, e planilha de composição de custo teve publicação, de sua primeira edição posterior aos dados a que se reporta (2016).

Na formatação atual, os gastos diretos de combustível, lubrificantes, impostos, seguros e pneu, estão em posições diferente da referida manutenção. De outra parte, a manutenção está diretamente ligada com a idade do veículo, no caso, zero quilômetro ou até cinco anos, que é muito diferente de um veículo com idade superior, ao que a empresa parece se referir, inclusive pelas alegações no item anterior (o que viabiliza a substituição de frota).

De outra parte, os custos com manutenção, além da idade do veículo já referida, estão intimamente ligados com a operacionalização adequada, manutenções preventivas corretas de acordo com o fabricante, entre outras questões que podem variar significativamente de empresa para empresa (aliás, de profissional condutor para profissional condutor).

Pelo exposto, o pedido da empresa, “g) retificar-se a planilha para fins de readequar o valores referentes ao custo de manutenção por quilômetro rodado, ...”, NÃO SERÁ ATENDIDO.

5 – FATOR DE UTILIZAÇÃO

Titulação da empresa:

“II.D) Equívoco na Planilha quanto ao Fator de Utilização”

A empresa alega,

“Ainda, constata-se vício, na planilha, **capaz de acarretar a nulidade de todas as propostas apresentadas**. Isso porque, na planilha de composição de custos

está sendo utilizado o percentual de 40%. Se levamos em conta que são previstos 4 dias por semana de coleta e que **os funcionários trabalham no mínimo 5 horas por dia**, o fator deve ser pelo menos de 45%". Grifo nosso.

Ora, a planilha orçamentária do município, é referência, no entanto, cada empresa tem sua própria logística operacional, que pode ser bem diferente da apresentada pelo município, tendo em vista as variáveis associadas e a criatividade do empresário no arranjo de seu negócio. O fator da eficiência não anula qualquer proposta, pelo contrário, a torna mais competitiva.

Veja que a empresa impugnante diverge em pouco do fator apresentado pelo município (45% para 40% apresentado pelo município). No entanto, outra empresa, hipoteticamente, pode apresentar fator de utilização 35%, em função do arranjo logístico operacional e desempenho de seus empregados. E daí, irá solicitar retificação do fator apresentado pelo município?

O município, conforme dados coletados a campo, memória de cálculo e projeto básico, realiza a coleta em 4 diferente dias, considerando 4,5 horas por coleta (semana: 4,5 HORAS/COLETA * 4 DIAS = 18 horas) considerando a jornada semanal de trabalho de 44 horas, tem se: 18 horas/44 horas = 0,40, ou seja os 40% utilizados.

Pelo exposto, o pedido da empresa "d) retificar-se a planilha, a fim de ajustar o fator de utilização;" É IMPROCEDENTE.

6 – Multa de FGTS;

Titulação da empresa:

"II.E) Equívoco na Planilha quanto ao Percentual da Multa do FGTS"

"Tal se dá porque na planilha restou inserida multa do FGTS, na ordem de 50%, quando, em verdade, em razão da alteração da legislação, passou a ser de 40%."

De fato, em Virtude da Lei 13.932/2019, a partir de 1º de janeiro de 2020, foi extinta a multa adicional de 10%, passando então de 50% para 40%.

Em termos de valores nominais, a Multa do FGTS é parte integrante dos Encargos Sociais, com a alteração (de 50% para 40%), os encargos sociais passam de 71,15% para 70,64, ou seja, uma redução de 0,51%, sobre uma base de (1.1. Coletor Turno Dia = R\$ 1.863,02; 1.3. Motorista turno dia = R\$ 2.178,78) R\$ 4.041,80, o que corresponde a uma redução de R\$ 20,61.

Assim a redução de R\$ 20,61 frente ao valor total da planilha orçamentária de R\$ 24.288,36 torna-se não relevante, já que a referida planilha é referência, balizadora, e tal valor está majorando infimamente o valor total objeto de julgamento, não comprometendo a livre competição entre os participantes do certame.

Pelo exposto, apesar de procedente a observação da empresa impugnante, NÃO HÁ NECESSIDADE DE ATENDER O PEDIDO "e) retificar-se a planilha, ...", permanecendo a planilha e valores constantes como referência.

7 – Composição do BDI

Titulação da Empresa:

“II.F) Equívoco na Planilha quanto ao Percentual de diversos fatores na composição do BDI”

Os Benefícios de Despesas Indiretas – BDI, conforme o próprio nome sugere é uma composição de despesas indiretas para acrescer aos custos diretos de materiais e serviços, incorridos em obras e serviços. As parcelas indiretas, incluem além dos diversos tributos a nas diferentes esferas de governo em que possam ser incorridos, taxas de administração, seguros, despesas financeiras e a expectativa de Lucro da empresa na atividade ou projeto.

Como é de conhecimento de todos o Brasil possui uma das maiores cargas tributárias do mundo, o que de fato dificulta muito a vida do empreendedor brasileiro, fazendo com que o planejamento tributário seja atividade de grande relevância na organização do negócio e na competitividade da empresa a nível de mercado. As empresas podem optar por diferentes regimes de tributação, e estar enquadradas com alíquotas diferentes, seja em função do faturamento, do lucro apurado. Assim, empresas que desenvolvem a mesma atividade econômica, ainda que optem pelo mesmo regime de tributação, podem incorrer em alíquotas diferentes.

A empresa impugnante, menciona, “. . . há equívoco quanto aos valores de PIS/COFINS, estabelecidos na planilha em 11%. Isso porque, as exações mencionadas possuem como média, o valor de 3,65%, ou seja, em valor muito distante ao quanto apontado pelo edital.”

Na sequência a empresa traz parte integrante da Orientação Técnica do TCE,

“Salienta-se que, em pesquisa aos contratos realizados nos municípios gaúchos, não foi encontrado instrumento vigente com custo superior ao limite e tributação para enquadramento no regime não cumulativo (lucro real), o que sugere o uso de alíquotas de 0,65% PIS e 3% COFINS.” Na mesma orientação do TCE, no parágrafo seguinte, considerando a possibilidade de empresa do lucro real, de maneira destacada (sublinhada) está: “que o detalhamento do BDI da proposta da licitante deverá levar em conta a sua opção tributária.”

No entanto, o município considerou no Campo PIS/COFINS, além dos referidos 3,65% (lucro presumido), o Imposto Sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL, a uma base de 32% sobre o faturamento e alíquotas de 15 % IRPJ e 9% CSLL. Assim tem se, $32\% \text{ de } 15\% = 4,8 \text{ IRPJ}$ e $32\% \text{ de } 9\% = 2,88$ para CSLL, totalizando então: $\text{PIS } 0,65\% + \text{COFINS } 3,0\% + \text{IRPJ } 4,8\% + \text{CSLL } 2,88 = 11,33\%$.

Embora o TCE não recomenda a inclusão do IRPJ e CSLL no orçamento base, é um tributo que a empresa está sujeita pagar, e diz: “. . . No entanto, desde que os percentuais praticados estejam de acordo com os paradigmas de mercado, não é vedada a inclusão destes tributos nas propostas das licitantes.” Pois, se orçamento é base, tendo em vista todas as variáveis que o compõem, peculiar de cada empresa, se a empresa está sujeita a ele, é justo que seja previsto. Contudo cabe cada empresa avaliar a inclusão ou não na composição de seu BDI.

Atualmente o cenário econômico, afetado pela Pandemia do COVID-19, tem se mostrado instável, nos últimos meses, pela oscilação na produção/oferta de alguns produtos elevando os preços, gerando discrepância entre alguns índices inflacionários. Quanto às despesas Financeiras, a empresa traz, “Em agosto de 2020, a taxa Selic passou para 2,00% ao ano, o menor nível já alcançado desde a criação do Sistema de Metas de Inflação. Ela está em

queda desde 2016”. De fato, a meta oficial da Selic é 2,00% a.a., embora há recomendação de usar esse indicador, com esse índice, tem se uma taxa mensal de 0,18% ao mês, muito á quem do mercado. No caso de estar se usando 6,5% a.a., tem se 0,54% ao mês. Assim, o orçamento base reflete melhor o mercado.

Em que pese todas as variáveis que compõem o orçamento base, em especial o BDI, é um item de grande peso na proposta final que pode determinar o grau de competitividade de cada empresa, contudo é respeitado a situação de cada participante, tendo em vista que o julgamento da proposta será:

“7. DA ANÁLISE DA PROPOSTA DE PREÇOS

7.1 - No julgamento das propostas classificadas por atender aos aspectos documentais explicitados no item "Envelope nº 01 - Documentação de Habilitação", atendidas as condições prescritas neste edital, **será adotado o critério de menor preço, entendendo-se como tal o valor total da proposta**, sendo a adjudicação efetuada a uma única empresa. Grifo Nosso.”

Assim para fins de análise da atratividade, exequibilidade do orçamento base, no que tange ao item em questão, composição do BDI, apresenta-se abaixo – Quadro 01 - a composição utilizada pelo município e na sequência no Quadro 02 – a Composição sugerida com as alterações da empresa impugnante.

Quadro 01. Composição BDI Orçamento Base

4. Composição do BDI - Benefícios e Despesas Indiretas					
			Referência estudo TCE		
			1° Quartil	Médio	3° Quartil
Administração Central	AC	4,00%	2,97%	5,08%	6,27%
Seguros/Riscos/Garantias	SRG	1,33%	0,86%	1,33%	1,71%
Lucro	L	8,00%	7,78%	10,85%	13,55%
Despesas Financeiras	DF	0,18%		6,50%	
Tributos - ISS	T	2,00%	DU	7	
Tributos - PIS/COFINS		11,18%			
Fórmula para o cálculo do BDI:					
$\{[(1+AC+SRG) \times (1+L) \times (1+DF)] / (1-T)\} - 1$					
Resultado do cálculo do BDI:		31,25%	21,43%	27,17%	33,62%

Cabe destacar que o **resultado final do BDI do orçamento base é de 31,25%**, que incidirá sobre os custos diretos.

Abaixo então a composição do BDI com a sugestão da empresa impugnante, ISS de 2% para 4%, Despesa Financeira de 6,5% para 2,00 % e PIS/COFINS de 11,18% para 3,65%.

Quadro 02. Composição BDI Sugerido pela Empresa

4. Composição do BDI - Benefícios e Despesas Indiretas					
			Referência estudo TCE		
			1° Quartil	Médio	3° Quartil
Administração Central	AC	4,00%	2,97%	5,08%	6,27%
Seguros/Riscos/Garantias	SRG	1,33%	0,86%	1,33%	1,71%
Lucro	L	8,00%	7,78%	10,85%	13,55%
Despesas Financeiras	DF	0,06%		2,00%	
Tributos - ISS	T	4,00%	DU	7	
Tributos - PIS/COFINS		3,65%			
Fórmula para o cálculo do BDI:					
$\{[(1+AC+SRG) \times (1+L) \times (1+DF)] / (1-T)\} - 1$					
Resultado do cálculo do BDI:		23,25%	21,43%	27,17%	33,62%

Observa-se que na **composição sugerida pela empresa**, o Resultado Final do BDI fica em **23,25%**.

A municipalidade, deve atentar para o planejamento e o interesse público, conforme o Edital,

"7.8 - Serão desclassificadas as propostas que se adequem a um dos seguintes requisitos: ...
b) apresentarem proposta superior ao valor estabelecido no Anexo II deste edital; ..."

Dessa forma por vezes a utilização de BDI 23,25%, no orçamento base, abaixo do valor utilizado de 31,25%, não representa o mercado, conforme demonstrado e justificado acima, podendo levar ao insucesso do certame (restrição editalícia mencionada) . Pelo exposto, o pedido da empresa, "f) retificar-se a planilha, referente ao BDI para fins de readequar o valor percentual o ISS, PIS/COFINS e Taxa Selic", NÃO PROSPERA.

Portanto, opinamos pelo indeferimento de todos os pedidos efetuados pela impugnante, eis que, comprovadamente, nenhum deles possui o condão de alterar as disposições editalícias.

Isto posto, o pedido de impugnação deve ser INDEFERIDO, de modo a promover a manutenção de todos os quesitos na integralidade.

É o parecer.

À consideração da Comissão de Licitações.

Cotiporã, 09 de Novembro de 2020.

Darlan Da Silva Conceição
Advogado – OAB / RS Nº 63.236

NEIMAR TEDESCO DOS SANTOS:99556588000
Assinado de forma digital por NEIMAR TEDESCO DOS SANTOS:99556588000
Dados: 2020.11.09 14:22:32 -03'00'
Neimar Tedesco dos Santos
Contador – CRC/RS 082.854