

PARECER PROLIC Nº 270/2025

PROCESSO Nº 08022.003438/2024-89

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20240036 – METROFOR

IMPUGNANTE: ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA, A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DOS SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA DA LINHA OESTE, PERTENCENTE À COMPANHIA CEARENSE DE TRANSPORTES METROPOLITANOS - METROFOR, DE ACORDO COM AS ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS PREVISTOS NO ANEXO I - TERMO DE REFERÊNCIA DO EDITAL.

LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. 1. Intervalo Intra-jornada. Planilha de custos. 2. Tabela de tributos 2. Unidade contratante. Responsabilidade. Parecer. Competência. Especificações técnicas do objeto licitado. Art. 24, §1º e §2º do Decreto Estadual nº 35.067/2022. 3. Acolhimento parcial.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20240036 – METROFOR, interposta, tempestivamente, pela empresa **ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA.**
2. Faz-se mister ressaltar que a presente Impugnação ao Edital é tempestiva, visto que protocolada no prazo de 3 (três) dias anteriores à data fixada para abertura da sessão pública inaugural do certame, conforme disposto no item 10.1 do edital.
3. A impugnante aponta, em síntese, suposta irregularidade concernente à inclusão equivocada do intervalo intra-jornada no Montante “A” da Planilha de Custos, de modo a refletir a incidência errônea de 72,6482% de tributos, quando o art. 71, §4º, da CLT, assim como a Instrução Normativa nº 02/2021 do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE indicam claramente a sua natureza indenizatória, como também a tabela de tributos da Caucaia encontra-se com percentuais errados.

4. Remetidos os autos para o METROFOR, setorial interessada no certame, este se pronunciou mediante Parecer Técnico nº 61/2025/CONJUR - DPR, concluindo pelo provimento parcial da impugnação interposta, vejamos:

11. 2. DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELA EMPRESA ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA. FACE AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20240036/METROFOR/DGE

12. Ao iniciarmos a leitura da peça impugnatória manejada pela empresa interessada, denota-se claramente que esta pretende atentar contra a condução regular do Pregão Eletrônico nº 20240036/METROFOR/DGE, cujo objeto é "a contratação de empresa para prestação de serviços de mão de obra terceirizada, a fim de atender as necessidades dos serviços de Vigilância da Linha Oeste".

13. Neste sentido, ao lermos a peça, o que a impugnante, de forma concatenada e didática a sua argumentação, preliminarmente argumentou que o edital de licitação em liça possuiria algumas fragilidades e que o seu conteúdo deveria ser modificado em parte, nos termos a seguir expostos.

14. Sendo assim, a interessada inicialmente argumentou, *ipsis litteris*:

"...)

10. Nos termos do item 11.1 do Termo de Referência, é possível verificar que a Planilha de Custo-Processo Licitatório (Pregão Eletrônico) aponta que os valores da Intraornada (INT.J.D e INT.J.N) serão calculados nas TAXAS MONT.A.

11. A repercussão prática da conduta implica na incidência direta de 72,6482% de encargos sociais, quando, na verdade, a tributação federal deveria incidir apenas sobre a prestação de serviços, cingindo-se a 6,65%.

12. É sabido que o intervalo intraornada é de extrema importância para que o empregado tenha qualidade de vida e bem-estar, enquanto presta seus serviços para a empresa. Antes, inclusive, independentemente de quantos minutos foram suprimidos do descanso, o trabalhador receberia a hora cheia, com adicional de 50%.

13. Entretanto, a partir da vigência da reforma trabalhista (Lei 13.467/2017), o art. 71, §4º, da CLT passou a prever EXPRESSAMENTE que o pagamento, de natureza indenizatória, deveria ser feito apenas sobre o período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora normal de trabalho.(...) "

14. Ao que nos parece, pela simples leitura do trecho acima, bem como os seguintes da peça sub examine, restou bem evidenciado que a empresa fundamenta sua irresignação sob a alegação de que o intervalo intraornada possui natureza indenizatória, motivo pelo qual deveria estar inserido no Grupo B da Planilha de Encargos Sociais e Tributos e não no Grupo A, como se encontra previsto em sede de edital. Nesse sentido, atribuiu tal entendimento devido ao fato de que, após a Reforma Trabalhista, o Art. 71 da CLT passou a prever de maneira expressa que os pagamentos de natureza indenizatória devem ser realizados apenas sobre o período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora de trabalho.

16. Em ato contínuo, justificou tal ponto de vista, mediante a transcrição de alguns julgados, oriundo da Justiça do Trabalho, os quais refletem o

entendimento de cada Tribunal em sentido favorável ao que apregoa a impugnante, bem como também acostou cópia de trecho de Consulta elaborada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria regional, sobre a matéria.

17. A bem da verdade, cumpre-nos lançar luzes sobre o tema ora apresentado, dada a total obscuridade lançada aos autos pela impugnante, numa clara tentativa de tumultuar o andamento escorreito do processo licitatório e, com isso, imputar à Administração Pública o ônus de um retrabalho que não lhe cabe neste momento. Não nos convence, portanto, o argumento delineado pela impugnante, tendo em vista que tal questionamento já foi devidamente respondido pela SEPLAG em momento anterior, que é a setorial a qual compete expedir recomendações e traçar diretrizes sobre as planilhas de custos de licitações que contemplem mão de obra locada.

18. Desta feita, cumpre rememorar o fato de que a Receita Federal do Brasil, por meio da Solução de Consulta nº 108 da Coordenação Geral de Tributação (COSIT), datada de 7 de junho de 2023 e publicada no Diário oficial da União em 14 de junho do mesmo ano, deixou registrado que o intervalo intrajornada indenizado integra, sim, a base de cálculo para as contribuições sociais previdenciárias, in verbis:

SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº. 108/2023 – COSIT

A VERBA PAGA EM RAZÃO DA SUPRESSÃO PARCIAL OU TOTAL DO INTERVALO INTRAJORNADA INTEGRA A BASE DE CÁLCULO PARA FINS DE INCIDÊNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS (INSS), NÃO HAVENDO INCIDÊNCIA DE FGTS E OUTRA CONTRIBUIÇÕES (SALÁRIO EDUCAÇÃO, SESI/SESC, SENAI/SENAC, INCRA, RATXFAP, SEBRAE), QUE INTEGRAM O “GRUPO A” DA TABELA DE ENCARGOS SOCIAIS.

19. Assim se procedendo, o edital em querela contempla o entendimento da Receita Federal Brasileira, motivo pela qual o intervalo intrajornada encontra-se no Montante A da Planilha de Encargos Sociais e Tributos. Ou seja, mesmo com o advento da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), o intervalo referido ainda assim mantém a sua natureza remuneratória, ao menos para determinados efeitos. Explicamos melhor: a alteração legislativa de que trata o §4º do Art. 71 da CLT contempla tão somente apenas as obrigações de ordem trabalhista, porém, com relação as obrigações de ordem tributárias, deve prevalecer o que fora delineado pela Receita Federal, no supracitado instrumento administrativo, que irradia os seus respectivos efeitos jurídicos. Portanto, neste ponto não recomendamos a alteração do edital, mantendo-o incólume com relação a esta nuance.

20. Passado este ponto, passamos ao aspecto envolvendo a Planilha de Tributos de Caucaia, a impugnante assim se manifestou:

“(…) Na tabela de tributos exposta no edital em epígrafe, nota-se que: 1.0 O percentual de COFINS, está em desacordo com o real valor percentual; O percentual de PIS, está em desacordo com o real valor percentual; Devido a isso, o percentual de TOTAL, está em desacordo com o real valor percentual(…)”

21. Pois bem, de fato, estamos a tratar de vício sanável, passível de saneamento, razão pela qual recomendamos a alteração dos percentuais de tributos da supracitada Planilha, devendo a área demandante corrigir o vício ora citado, alterando o edital.

22. Passamos ao desfecho da presente manifestação, eis que entendemos como

suficientes as razões até aqui lançadas.

IV – CONCLUSÃO

23. ISTO POSTO, a Assessoria da Consultoria Jurídica se manifesta pelo conhecimento da peça impugnatória, eis que presentes os seus requisitos de admissibilidade. No tocante ao mérito propriamente dito, recomenda-se o acatamento apenas em relação ao segundo argumento apresentado pela interessada, referente à Planilha de Tributos de Caucaia, a qual deve ser corrigida pela área demandante.

5. É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

6. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a Administração sempre procura o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, o da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.

7. Nesse contexto, a impugnação constitui mais um meio de resguardar a lisura do certame, visto que as regras previstas no instrumento convocatório constituem verdadeiras garantias de um julgamento objetivo, probo, impessoal, assegurando, por conseguinte, a seleção da proposta mais vantajosa.

8. Assim, os princípios são utilizados como verdadeiras garantias ao administrado, evitando subjetivismos e parcialidade, consoante previsto no art. 31 da Lei nº 13.303/2016, in verbis:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

9. Nesse sentido, surge para a Administração, como corolário dos postulados acima, o dever de pautar seu julgamento segundo critérios objetivos previamente elencados no instrumento convocatório.

10. Nas licitações e contratos de que trata a Lei nº 13.303/16, a empresa pública

e a sociedade de economia mista deverão adotar preferencialmente a modalidade pregão, instituída pela Lei nº 14.133/21 e regulamentada no âmbito estadual pelo Decreto nº 35.067/2022, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 32, Lei nº 13.303/2016).

11. No caso ora em testilha, a empresa ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA pugna pela modificação do Edital, pois supõe que os requisitos editalícios estão eivados de ilegalidades. Assim vejamos a análise da peça impugnatória.

II. a. Da inclusão do intervalo intrajornada no Montante "A" da Planilha de Custos.

12. A impugnante aponta suposta ilegalidade na inclusão do intervalo intrajornada no Montante "A" da Planilha de Custos, pois a repercussão prática da conduta implica a incidência direta de 72,6482% de encargos sociais, quando, na verdade, a tributação federal deveria incidir apenas sobre a prestação de serviços, cingindo-se a 6,65%.

13. Tendo em vista as suas competências e atribuições o METROFOR foi instado a se manifestar acerca do pleito, pontuando que:

15. Ao que nos parece, pela simples leitura do trecho acima, bem como os seguintes da peça sub examine, restou bem evidenciado que a empresa fundamenta sua irrisignação sob a alegação de que o intervalo intrajornada possui natureza indenizatória, motivo pelo qual deveria estar inserido no Grupo B da Planilha de Encargos Sociais e Tributos e não no Grupo A, como se encontra previsto em sede de edital. Nesse sentido, atribuiu tal entendimento devido ao fato de que, após a Reforma Trabalhista, o Art. 71 da CLT passou a prever de maneira expressa que os pagamentos de natureza indenizatória devem ser realizados apenas sobre o período suprimido, com acréscimo de 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da remuneração da hora de trabalho.

16. Em ato contínuo, justificou tal ponto de vista, mediante a transcrição de alguns julgados, oriundo da Justiça do Trabalho, os quais refletem o entendimento de cada Tribunal em sentido favorável ao que apregoa a impugnante, bem como também acostou cópia de trecho de Consulta elaborada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio da Secretaria regional, sobre a matéria.

17. A bem da verdade, cumpre-nos lançar luzes sobre o tema ora apresentado, dada a total obscuridade lançada aos autos pela impugnante, numa clara tentativa de tumultuar o andamento escoreito do processo licitatório e, com isso, imputar à Administração Pública o ônus de um retrabalho que não lhe cabe neste momento. Não nos convence, portanto, o argumento delineado pela impugnante, tendo em vista que tal questionamento já foi devidamente respondido pela SEPLAG em momento anterior, que é a setorial a qual compete

expedir recomendações e traçar diretrizes sobre as planilhas de custos de licitações que contemplem mão de obra locada.

13. Desta feita, cumpre rememorar o fato de que a Receita Federal do Brasil, por meio da Solução de Consulta nº 108 da Coordenação Geral de Tributação (COSIT), datada de 7 de junho de 2023 e publicada no Diário oficial da União em 14 de junho do mesmo ano, deixou registrado que o intervalo intrajornada indenizado integra, sim, a base de cálculo para as contribuições sociais previdenciárias, in verbis:

SOLUÇÃO DE CONSULTA Nº. 108/2023 – COSIT

A VERBA PAGA EM RAZÃO DA SUPRESSÃO PARCIAL OU TOTAL DO INTERVALO INTRAJORNADA INTEGRA A BASE DE CÁLCULO PARA FINS DE INCIDÊNCIA DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS (INSS), NÃO HAVENDO INCIDÊNCIA DE FGTS E OUTRA CONTRIBUIÇÕES (SALÁRIO EDUCAÇÃO, Sesi/SESC, SINAI/SENAC, INCRA, RATXFAP, SEBRAE), QUE INTEGRAM O “GRUPO A” DA TABELA DE ENCARGOS SOCIAIS.

10). Assim se procedendo, o edital em querela contempla o entendimento da Receita Federal Brasileira, motivo pela qual o intervalo intrajornada encontra-se no Montante A da Planilha de Encargos Sociais e Tributos. Ou seja, mesmo com o advento da Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017), o intervalo referido ainda assim mantém a sua natureza remuneratória, ao menos para determinados efeitos. Explicamos melhor: a alteração legislativa de que trata o §4º do Art. 71 da CLT contempla tão somente apenas as obrigações de ordem trabalhista, porém, com relação as obrigações de ordem tributárias, deve prevalecer o que fora delineado pela Receita Federal, no supracitado instrumento administrativo, que irradia os seus respectivos efeitos jurídicos. Portanto, neste ponto não recomendamos a alteração do edital, mantendo-o incólume com relação a esta nuance.

14. Considerando, portanto, o parecer técnico da setorial responsável pelo certame, não se observa qualquer ilegalidade nas disposições editalícias, devendo, pois, ser rejeitado o pleito da impetrante.

II. b. Da Planilha de Tributos da Caucaia.

15. No que tange à alegação da impugnante acerca da suposta divergência entre os percentuais indicados para o PIS e a COFINS e os valores efetivamente aplicáveis, cumpre esclarecer que a unidade setorial competente procedeu a devida análise e constatou tratar-se de vício sanável. Diante disso, promoverá a devida correção por meio da alteração do edital, com vistas a adequar os percentuais aos valores corretos.

16. Nesse contexto, o METROFOR concluiu que considerando todo o esclarecido em seu Parecer técnico que justifica as especificações técnicas editalícias dos itens

questionados no edital em comento, opina por acatar o segundo argumento apresentado pela interessada, referente à Planilha de Tributos de Caucaia, a qual deve ser corrigida pela área demandante.

17. Ademais, cumpre ressaltar que as unidades contratantes possuem competência para avaliação das questões técnicas apresentadas pelas licitantes, razão pela qual o Decreto Estadual nº 35.067/2022 prevê que o Pregoeiro será apoiado pelo órgão licitante, in verbis:

Art. 15. Além do previsto no art. 6º da Lei Federal no 14.133, de 2021, para os fins deste Regulamento, considera-se:

[...]

VI - Assessoramento Técnico e Jurídico: equipes compostas por profissionais especializados, servidores efetivos ou não do órgão ou entidade promotora da licitação, responsáveis pela análise técnica e jurídica, que devem subsidiar, sem prejuízo da atuação da Prolic/PGE, as decisões dos agentes e comissões de contratação, na análise e julgamento das propostas, da habilitação, dos recursos, esclarecimentos e impugnações.

Art. 24. Compete ao agente de contratação e à comissão de contratação da Central de Licitações, sem prejuízo das atribuições previstas nos arts. 47-A, 47-B, 47-C, 47-D e 48 da Lei Complementar Estadual no 134, de 07 de abril de 2014:

[...]

II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, subsidiado pela área responsável pela sua elaboração e pela elaboração do termo de referência ou do projeto básico;

[...]

V - verificar a conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, auxiliado, quando for o caso, pela equipe técnica do órgão ou entidade promotora da licitação;

18. Além disso, o Decreto Estadual nº 35.207/2022 dispõe acerca da responsabilidade pela emissão de pareceres que, conforme ressaltado, subsidiam as decisões proferidas na fase externa do certame licitatório, nos termos do art. 24, §1º e §2º colacionado a seguir:

Art. 24. Compete ao agente de contratação e à comissão de contratação da Central de Licitações, sem prejuízo das atribuições previstas nos arts. 47-A, 47-B, 47-C, 47-D e 48 da Lei Complementar Estadual no 134, de 07 de abril de 2014:

[...]

§ 1º O agente de contratação e a comissão de contratação contarão sempre que necessário, com o apoio dos setores de assessoramento técnico e jurídico dos órgãos e entidades promotoras da licitação para o desempenho das funções

essenciais à condução do certame, sem prejuízo da atuação da Prolic/PGE.

§ 2º O apoio a ser prestado pelos setores a que se refere o § 1º deve dar-se por meio de pareceres ou laudos técnicos e jurídicos nas solicitações de esclarecimentos, impugnações, recursos, nas exigências de requisitos técnicos da proposta, na análise dos requisitos de habilitação, inclusive quando se tratar de requisitos de qualificação técnica e/ou financeira, dentre outros. Os autores dos pareceres e laudos responderão para todos os fins de direito, inclusive perante os órgãos de controle interno e externo, não podendo ser imputada responsabilidade ao agente de contratação ou aos membros da comissão de contratação por decisões baseadas nos referidos laudos e pareceres, quando de natureza técnica o objeto da discussão.

19. Dessa forma, com fulcro na legislação pátria, notadamente na Lei Nº 13.303/2016, no Parecer 61/2025 exarado pelo METROFOR, bem como nos princípios que norteiam a atuação da Administração, verifica-se o parcial acatamento da impugnação.

III. CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, à luz dos princípios e normas que norteiam a atuação da Administração Pública, OPINA-SE pelo **ACATAMENTO PARCIAL** da impugnação interposta pela empresa **ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA**, submetendo a demanda à decisão do douto Pregoeiro.

Fortaleza, 14 de maio de 2025.

SIMONE MAGALHÃES OLIVEIRA
Procuradora do Estado - PROLIC

STELIO LOPES MENDONÇA JUNIOR
Procurador do Estado – PROLIC

DECISÃO

O Pregoeiro, adotando como fundamentos fáticos e jurídicos a manifestação da setorial licitadora, bem como o teor do Parecer PROLIC nº 270/2025, os quais incorpora à presente decisão, decide CONHECER a Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 20240036 – METROFOR, interposta pela empresa **ACESSO SEGURANÇA PRIVADA LTDA**, e, no mérito, **ACOLHER** apenas o segundo argumento, referente à Planilha de Tributos de Caucaia, a qual deve ser corrigida pela área demandante.

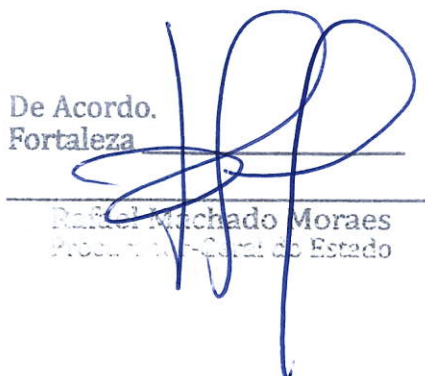
Neste ínterim, cabe ressaltar que foge da competência do Pregoeiro avaliar questões técnicas da área dos órgãos interessados nas licitações, razão pela qual o art. 24, do Decreto Estadual nº 35.067/2022, que regulamenta a licitação na modalidade Pregão no âmbito do Estado do Ceará, estabeleceu a possibilidade do Pregoeiro requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do edital e seus anexos para decidir sobre a pertinência dos recursos.

Fortaleza, 14 de maio de 2025.


Marcelo Soares da Mota
Pregoeiro

À consideração do douto PROCURADOR GERAL DO ESTADO, para análise.

De Acordo.
Fortaleza


Rafael Machado Moraes
Procurador-Geral do Estado