



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000298304

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002585-47.2024.8.26.0590, da Comarca de São Vicente, em que é apelante ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA, é apelado MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 6ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores SILVIA MEIRELLES (Presidente sem voto), SIDNEY ROMANO DOS REIS E MARIA OLÍVIA ALVES.

São Paulo, 27 de março de 2025.

TÂNIA AHUALLI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Apelação Cível – Autos Digitais

Processo nº 1002585-47.2024.8.26.0590

Comarca: Vara da Fazenda Pública do Foro de São Vicente

Magistrado(a): Dr(a). Alexandre Miura Iura

Apelante: Orbenk Administração e Serviços Ltda.

Apelado: Município de São Vicente

Interessados: Diretora da Atenção Primária à Saúde, Diretor de Atenção Especializada e Secretária de Saúde Municipal

Voto nº 11351

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. LICITAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

Apelação interposta contra sentença que denegou mandado de segurança impetrado contra ato do Município de São Vicente, que desclassificou a empresa impetrante de processo licitatório na modalidade pregão, para contratação de serviços de higiene, recepção hospitalar e controle de acesso.

II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a legalidade da desclassificação da proposta da apelante por ausência de precificação do cargo de Responsável Técnico e (ii) verificar a legalidade da desclassificação da proposta da apelante por indicação de alíquota equivocada de Imposto de Renda.

III. Razões de Decidir 3. A desclassificação por ausência de precificação do cargo de Responsável Técnico reputa-se ilícita, pois o edital não exigia tal precificação na proposta. 4. A desclassificação por indicação de alíquota equivocada de Imposto de Renda deve ser mantida, pois a proposta apresentou erro que inviabilizava a apuração da exequibilidade financeira, não comportando correção conforme o edital.

IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A desclassificação por ausência de precificação do cargo de Responsável Técnico foi indevida. 2. A desclassificação por erro na alíquota de Imposto de Renda foi correta e justificada, o que é suficiente à manutenção, ainda que em parte, da decisão de desclassificação sumária da apelante.

Legislação Citada:

CF/1988, art. 93, IX; CPC, art. 489; Lei nº 14.133/21, art. 5º.

Trata-se de apelação interposta por **ORBENK ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS LTDA.** em face da r. sentença de fls. 654/656 que, nos autos do mandado de segurança impetrado contra ato coator praticado no âmbito do **MUNICÍPIO DE SÃO VICENTE**, denegou a ordem, por não vislumbrar o D. Juízo a irregularidade da decisão de desclassificação sumária da impetrante, no processo licitatório nº 8639/23.

Insurge-se a empresa apelante, suscitando, preliminarmente, a nulidade da r. sentença, por ausência de fundamentação, na medida em que teria ela se limitado a reproduzir o parecer do Ministério Público juntado aos autos, o que seria insuficiente ao cumprimento do dever de motivação. No mérito, argumenta que apresentou sua proposta no curso do processo licitatório nº 8639/23, que adotou a modalidade pregão, voltado à contratação de empresa de prestação de serviços de higiene, recepção hospitalar e controle de acesso para determinadas unidades de saúde do Município apelado, proposta essa que teria atendido aos precisos termos do edital. Afirma que, todavia, foi surpreendida na data agendada para divulgação dos habilitados e início da oferta dos lances, com a informação de que havia sido desclassificada do certame, uma vez que sua proposta não contava com a precificação do posto de Responsável Técnico devidamente habilitado e capacitado para supervisionar e garantir a execução dos serviços, tampouco indicava a alíquota correta de Imposto de Renda que seria objeto de retenção pela Municipalidade no decorrer da execução de um possível contrato. Elucida que interpôs recurso administrativo, ao qual foi negado provimento, o que motivou a impetração deste mandado de segurança. Aduz que os fundamentos invocados para a sua desclassificação sumária não prosperariam, uma vez que o edital, no item 3 de seu termo de referência, que traz rol taxativo da precificação que deveria constar das propostas, não indicaria a necessidade de se incluir um Responsável Técnico como profissional ocupante de um posto específico. Afirma que, pelo contrário, o instrumento convocatório seria expresso ao prever apenas que caberia à contratada, isto é, à vencedora da licitação, no decorrer do cumprimento do contrato, indicar um Responsável Técnico devidamente habilitado e capacitado, mas não que seria um posto específico a ser precificado na proposta o que, segundo entende, até mesmo contrariaria a prática desse tipo de prestação de serviço, em que o usual é que a empresa prestadora do serviço já possua um Responsável Técnico, necessariamente, profissional esse que, inclusive, já integra seus quadros. Assevera que nas notas explicativas para preenchimento

da planilha, contidas no edital, não haveria previsão de Responsável Técnico como um posto, razão pela qual, como a empresa necessariamente deveria ter um profissional nessa função, inferiu que a remuneração respectiva deveria ser lançada como Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), o que, acabou fazendo. Sustenta que nas orientações para preenchimento da planilha, há menção de que a remuneração de outros profissionais, no que se enquadraria o Responsável Técnico, deveria ser lançada no BDI. Consigna que para o TCU, a planilha de preços tem natureza meramente acessória, de modo que a ausência de indicação da remuneração específica do Responsável Técnico, na sua proposta, não poderia ensejar a sua desclassificação. Por fim, pondera que a forma de julgamento das propostas na licitação versada nos autos é menor preço global, de modo que, considerando que a remuneração do Responsável Técnico estava incluída no BDI, não haveria qualquer prejuízo ou impacto no objeto do contrato, a justificar fosse a sua proposta considerada inapta, afinal, as rubricas isoladas não seriam consideradas no julgamento das propostas. Pede, assim, seja o recurso provido, com anulação da r. sentença ou reforma dela, a fim de conceder a segurança pretendida (fls. 659/673).

Recurso tempestivo e bem preparado.

Contrarrazões às fls. 687/691.

Veio aos autos parecer da D. Procuradoria de Justiça, opinando pelo desprovimento (fls. 699/702).

Não houve oposição ao julgamento virtual.

É o relatório.

A insurgência não prospera.

Como acima relatado, trata-se de mandado de segurança, por meio do qual a apelante busca anular o ato da Administração Pública de São Vicente, consistente na sua desclassificação, antes da fase de lances, do processo de licitação pela modalidade pregão nº 8639/23, que tinha por objeto a contratação de empresa de prestação de serviços de higiene, recepção hospitalar e controle de acesso para determinadas unidades de saúde do Município.

Afirma que o motivo invocado pelo apelado para sua desclassificação, consistente na ausência de precificação de um cargo de Responsável

Técnico na proposta apresentada, seria ilegítimo e sem respaldo no instrumento convocatório, o mesmo sendo possível dizer quanto à equivocada estimativa do Imposto de Renda a ser retido pelo Município no decorrer do cumprimento do contrato.

Argumenta que pelo edital, a remuneração do Responsável Técnico não se incluía dentre as despesas a serem detalhadas na proposta. Sustenta, ainda, que a realização do seu objeto social pressupõe a existência de um Responsável Técnico, razão pela qual incluiu a respectiva remuneração como Benefícios e Despesas Indiretas (BDI), o que encontraria respaldo nas orientações de preenchimento constantes do próprio edital. Por fim, aduz que o critério de julgamento das propostas seria maior lance global, de modo que as rubricas individualizadas não deveriam repercutir na decisão da Administração Pública, o que reforçaria a impertinência da sua desclassificação, na forma com que procedida.

O D. Juízo *a quo*, entendendo que a necessidade de precificação do cargo de Responsável Técnico nas propostas estava objetivamente prevista no item 23.2 do edital, denegou a segurança.

É contra essa deliberação que se volta o recurso.

De início, rejeito a **preliminar** de nulidade da r. sentença por ausência ou insuficiência da fundamentação.

Com efeito, em que pese tenha o D. Juízo *a quo* feito referência aos termos do parecer do Ministério Público de fls. 648/652, não se restringiu a, exclusivamente, mencionar o seu teor, tendo bem exposto, ainda que de forma concisa, as razões pelas quais entendia não haver ato coator a embasar a concessão da ordem.

Nesse cenário, atendidos os termos do art. 93, IX da CF e 489 do CPC, afasto a nulidade arguida.

Superado esse ponto, quanto ao **mérito**, melhor sorte não assiste à apelante.

Como cediço, em qualquer processo licitatório, devem os licitantes e, principalmente, a Administração Pública, se ater aos termos do edital, o que visa assegurar a isonomia, a segurança jurídica, a transparência e a lisura do certame.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, aliás, é expresso no art. 5º da Lei nº 14.133/21:

*“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, **da vinculação ao edital**, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).”*

No caso concreto, o edital, em seus itens 6.1 e 6.1.2, os quais tratam dos requisitos das propostas apresentadas pelos licitantes, estabelecem que:

“6. CONTEÚDO DA PROPOSTA

*6.1. A Proposta de Preços propriamente dita deverá ser apresentada preferencialmente em única via, sem rasuras, emendas, ressalvas ou entrelinhas, em papel timbrado da licitante, com especificação em linguagem clara, completa e detalhada dos serviços ofertados, **conforme especificações contidas no Anexo I**, e que não dificulte a exata compreensão de seu enunciado, contendo:*

a. Número do Processo e número deste PREGÃO.

b. A Razão Social da Proponente, C.N.P.J., endereço completo, telefone e endereço eletrônico (E-Mail) para contato.

***c. Especificação clara e detalhada dos objetos ofertados, em conformidade com as especificações contidas no ANEXO I** sem alternativa de preços ou qualquer outra condição que induza o julgamento a ter mais de um resultado, mas devendo estar especificado na proposta entregue o Valor Unitário (especificado de cada profissional) e o Valor Total.*

d. Nome, o telefone de contato e o endereço eletrônico (E-Mail),

do responsável pela venda.

e. Prazo de validade não inferior a 90 (Noventa) dias corridos, a contar da data de sua apresentação.

6.1.1. A proposta deverá ser preenchida com o valor total anual, que servirá de base para disputa de preços.

6.1.2. Deverão compor a proposta apresentada, sob pena de desclassificação, os seguintes itens:

Planilha de Proposta, obrigatoriamente conforme modelo do Anexo VIII;

Cópia da Convenção Coletiva utilizada para a elaboração da proposta comercial, a qual deverá contemplar o Município de São Vicente em sua área de abrangência.

6.1.3. Obrigatoriamente deverá ser utilizado, sob pena de desclassificação, o modelo de planilha de proposta apresentado no anexo VIII do presente edital.

6.1.4. A licitante deverá, obrigatoriamente, fazer constar em sua planilha orçamentária a composição da equipe que será disponibilizada para a execução do objeto do contrato, relacionando a quantidade de funcionários nos campos próprios no 'Quadro 1' do Modelo de Planilha Proposta, que deverá ser apresentada em uma única planilha.

6.1.5. Os valores a serem apresentados na composição de custos deverão considerar os pisos salariais estabelecidos pela Convenção Coletiva da Categoria. Fica facultado às proponentes apresentarem salários superiores.

6.1.6. A licitante deverá preencher os campos pré-determinados nos 'Quadros 1, 2, 3 e 4', observando os correspondentes esclarecimentos constantes das notas explicativas:

- O 'quadro 1' representa as despesas com a equipe operacional: salários, adicionais e os encargos sociais incidentes sobre a remuneração;*

- O 'quadro 2' representa as despesas com os benefícios, materiais e equipamentos;
- O 'quadro 3' representa o BDI - Bonificação e Despesas Indiretas, no qual deverão estar inclusas as despesas administrativas, lucro, impostos / tributos (PIS, COFINS e ISSQN) e outras despesas;
- O 'quadro 4' demonstrará se o valor líquido que será creditado pela Contratante à empresa no faturamento mensal será suficiente para cobrir as despesas relacionadas nos quadros 1 + 2 + as despesas com os encargos fiscais, impostos e tributos. Esse resultado deverá ser, no mínimo, igual a 0 (zero), pois se for negativo indicará que a proposta do licitante é inexequível.” – fls. 55/57 - destacamos

A partir disso, fica bastante claro que somente poderia ser rejeitada a proposta que estivesse em desacordo com os Anexos I e VIII do edital.

No Anexo I, que traz o Termo de Referência, é possível inferir que os postos de trabalho diretamente relacionados ao objeto do contrato e que demandariam precificação específica nas propostas dos licitantes são os que seguem: Encarregado, Líder, Controle de Acesso, Recepção, Limpeza e Controle de Acesso (fls. 98/99).

Como se vê, não houve indicação de Responsável Técnico como um posto específico, diretamente relacionado à prestação de serviço objeto da licitação.

No Anexo VIII, por seu turno, que traz notas explicativas quanto ao preenchimento das propostas a serem apresentadas pelos licitantes, há previsão do que segue:

“No Quadro 1 = Composição do Custo Mensal, relacionar apenas as funções que estarão diretamente trabalhando; demais funcionários de outros departamentos da licitante, que indiretamente estarão envolvidos na prestação dos serviços, como por exemplo: Departamento de Recursos Humanos, Faturamento, SESMT, etc. deverão ter seus custos diluídos no

B.D.I., por se tratarem de despesas indiretas.

As licitantes deverão se ater que o quantitativo total da equipe a ser disponibilizada para o presente Pregão é, obrigatoriamente, o constante no Termo de Referência e deverá estar descrito no Quadro

1. Não serão aceitas reduções e/ou alterações do efetivo estabelecido.” – fls. 239 - destacamos

A partir disso, conclui-se que excetuadas aquelas funções especificamente enumeradas no Termo de Referência, não poderiam os licitantes listar qualquer outra, sob pena de desclassificação.

Além disso, com base nessa mesma orientação, fica claro que postos de trabalho indiretamente relacionados com o objeto contratual, deveriam ter sua remuneração lançada no campo Benefícios e Despesas Indiretas (BDI).

É bem verdade que a necessidade de um Responsável Técnico veio estampada no item 23.2 do edital.

Ocorre que essa previsão está inserida no contexto das obrigações a serem assumidas pela contratada, ou seja, pela empresa que se sagra-se vencedora do certame, não se relacionando com as propostas que deveriam ser apresentadas pelos licitantes.

Nesse cenário, vê-se que, embora houvesse a necessidade de um Responsável Técnico, esse cargo não demandava precificação específica nas propostas, o que fica evidente nas disposições do edital. Note-se, ainda, que o próprio edital adverte os licitantes que, a inclusão de alguma despesa não diretamente relacionada com o objeto contratual tal qual discriminado no Anexo I, implicaria desclassificação. Frise-se que pelas orientações contidas no Anexo VIII do edital, a inclusão da remuneração de um Responsável Técnico como BDI, na forma procedida pela apelante, revelava-se plenamente adequada. E mais: a menção da necessidade de um Responsável Técnico no item 23.2 do edital, em nada se relacionava com os termos das propostas que deveriam ser apresentadas pelos licitantes, já que referido subitem tem relação com a execução do contrato, momento posterior à licitação.

Logo, conclui-se a um só tempo que a proposta apresentada pela apelante, neste ponto, bem atendeu aos termos do instrumento convocatório, certo de que a decisão de desclassificação sumária da apelante, se revelou ilícita, em ofensa ao princípio da vinculação ao edital.

Em que pese isso, é de se consignar que a desclassificação da apelante se baseou em um segundo aspecto, qual seja, a indicação de alíquota equivocada de Imposto de Renda a ser retido pela Administração Pública, no curso do cumprimento do contrato a ser firmado com o vencedor do certame.

De fato, segundo o Anexo VIII do edital, na parte que trata do preenchimento das tabelas valores que deveriam constar de cada uma das propostas:

“Na linha 'Valor Mensal da Fatura' do Quadro 4 = Valores a Receber da Contratante (-) Custo Mensal Proposta deverá ser colocado o valor mensal total da proposta. Nas linhas 'Retenção do INSS', 'Retenção do IR' e 'Retenção do ISSQN' serão calculados automaticamente os valores que deverão ser retidos pela Contratante, sobre o valor total da fatura. A somatória desses valores será feita na linha 'Soma das Retenções na Fonte a Serem Feitas Pela Contratante'. Os servidores designados para o julgamento da licitação corrigirão os percentuais, se necessário, de forma a obter os valores que serão realmente devidos e retidos na época do faturamento.” – fls. 241 - destacamos

Vale ressaltar que no modelo relativo ao “Quadro 4”, a ser preenchido pelos licitantes, no campo designado ao Imposto de Renda, já estava preenchida a alíquota de 4,80% (fls. 238), não se inferindo por qual razão na proposta apresentada pela apelante a alíquota indicada foi de apenas 1% (fls. 256).

Neste mandado de segurança, não foi possível localizar qualquer fundamento para a equivocada alteração da alíquota de Imposto de Renda na proposta apresentada pela apelante. Todavia, nas razões de recurso administrativo por ela interposto, é possível constatar que a explicação para tanto, foi no sentido de que a alíquota do Imposto de Renda seria personalíssima, de acordo com a realidade contábil e tributária de cada empresa (fls. 427).

Ocorre que, neste campo específico da proposta, se estava a

tratar da alíquota do Imposto de Renda a ser retido pelo Poder Público, na qualidade de contratante, e não pela empresa contratada, como presumido pela apelante. Portanto, a tese de que a alíquota seria personalíssima, não justifica o erro da proposta apresentada que, claramente partiu de uma má compreensão dos termos do edital, a qual não se justifica, já que a redação do instrumento convocatório não dava margem a dúvidas ou erro de compreensão.

Vale frisar que, segundo o esclarecido no próprio Anexo VIII:

“Considerando que a finalidade do presente Anexo é a de verificar se a empresa terá ou não a capacidade financeira de cumprir com o pagamento dos salários, dos encargos sociais, dos benefícios e dos equipamentos empregados na execução do objeto da licitação com o valor que a Prefeitura lhe pagará, apresentado na Planilha de Quantitativos e Preços, descontados os Impostos, Encargos e Tributos retidos na fonte por força de lei; será permitido ao representante legal credenciado presente ao Ato Público sanear as eventuais falhas apuradas neste Anexo, para fins de verificar se a proposta apresentada, mesmo após as correções, será exequível ou não, desde que os dados a serem saneados estejam fixados pela Convenção Coletiva da Categoria e/ou pelos órgãos responsáveis / fiscalizadores (Exemplo: Tarifa de ônibus fixada pela Prefeitura da localidade, Vale Refeição e Alimentação, fixado pela Convenção, entre outros).” – fls. 242 - destacamos

Como se vê, a finalidade das Tabelas de Valores apresentadas pelos licitantes, consistia em assegurar, perante a comissão licitante, a viabilidade econômico-financeira das propostas, como premissa básica para que a empresa pudesse permanecer no processo licitatório e participar da etapa seguinte, de lances do pregão.

E, eventual erro de preenchimento, conforme previsão expressa do edital, somente comportaria correção, se os dados a serem saneados constassem de Convenções Coletivas de Trabalho ou fossem estabelecidos pelos órgãos de controle e fiscalização, hipóteses nas quais o erro cometido pela apelante não se enquadra,

inviabilizando a retificação da proposta.

Portanto, se por um lado, andou mal a Administração Pública ao desclassificar a apelante com fundamento na ausência de precificação do cargo de Responsável Técnico, por outro, agiu corretamente, à luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao desclassificá-la sumariamente, diante da indicação de alíquota equivocada de Imposto de Renda a ser recolhido pela Administração, erro esse que ademais de não comportar correção, impedia a comissão licitante de apurar a exequibilidade da proposta, do ponto de vista econômico-financeiro.

Daí porque, permanecendo o ato de desclassificação da apelante hígido nesta parte relativa ao Imposto de Renda, nada há que justifique o acolhimento da pretensão inicial.

Em decorrência, embora por fundamento diverso, fica mantida a r. sentença, que denegou a segurança.

Ante o exposto, pelo meu voto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso.

Sem honorários advocatícios, deixo de proceder à majoração prevista no art. 85, § 11 do CPC.

Considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando ser pacífico perante o C. Superior Tribunal de Justiça que, para fins de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido abordada no processo.

Tânia Ahualli
Relatora