



**JULGAMENTO DO RECURSO ADMINISTRATIVO  
DECISÃO DA EQUIPE TÉCNICA**

**Concorrência Pública:** CP N° 04/2020 - CPL

**Objeto:** Contratação de empresa especializada em serviços de engenharia para prestação de serviços de reforma e Ampliação da Escola Municipal Shirley Farias Torres.

**Recorrentes:** CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI  
NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI

**Recorrido:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES - CPL

Trata-se de Recursos Administrativos interpostos pelas empresas CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI e NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI contra a decisão da COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES, sob os argumentos de que há irregularidades no julgamento da documentação de proposta de preço.

Cumpridas as formalidades legais, foi oportunizada às licitantes a apresentação de contrarrazões no prazo legal.

**DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO E DAS CONTRARRAZÕES**

Em primeiro lugar, tem-se que ambos os recursos apresentados pelas empresas supracitadas são tempestivos, visto que foram respeitados os prazos previstos no Edital do certame e na legislação vigente. Assim, procederemos à análise dos fatos.

**DA ANÁLISE DOS RECURSOS E DAS CONTRARRAZÕES**

Para fins de melhor esclarecermos os pontos suscitados pelas recorrentes, esta decisão será dividida em duas partes, dentro das quais analisaremos os argumentos levantados por cada empresa individualmente.

**DO RECURSO DA CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI**

**QUANTO AOS ENCARGOS SOCIAIS**

A recorrida cita que STF reconheceu que a ausência de preenchimento de uma planilha não se



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED**



constitui em defeito insanável, prevalecendo o valor global ofertado pelo licitante. O TCU avalizou o entendimento de que um edital pode determinar que a planilha fosse meramente informativa, arcando o licitante com os efeitos econômicos negativos ou positivos de erro no seu conteúdo.

Relata também que a omissão de despesas essenciais ou a inclusão de despesas inexistentes não provocaria qualquer efeito jurídico, no caso concreto. Não seria possível sancionar a empresa CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI por equívocos na composição de encargos sociais. Nem caberia refazer o valor global ofertado pelo interessado, sob fundamento de que certa verba fora incorretamente estimada.

Acrescenta que a previsão de valores superiores aos corretos, constante em planilha de encargos sociais, nunca poderia autorizar a Administração a desclassificar uma proposta. Nem caberia à Administração imputar à proposta qualquer defeito ou vício, apto a produzir algum efeito jurídico. Quando muito, poder-se-ia supor que essa teria sido uma das alternativas buscadas pelo licitante para promover a "diluição de custos" determinada explicitamente no próprio edital. Em todos os casos, o fundamental era o valor global da proposta (a partir dos preços unitários), o qual seria considerado como o critério de julgamento. As informações constantes da planilha poderiam ser relevantes para outros fins, tais como modificações contratuais (por exemplo).

Tanto bastaria, portanto, e data venha, para afastar as críticas apontadas no parecer. A pura e simples discordância entre um dado constante de planilha apresentada pelo licitante e as regras jurídicas é insuficiente para produzir algum efeito jurídico específico e peculiar. O princípio da instrumentalidade das formas retira do defeito o cunho de autonomia e suficiência para acarretar sanção à empresa CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI.

Ao elaborar sua proposta, incumbe ao licitante formular uma estimativa da carga fiscal que resultará daquele específico empreendimento. Essa avaliação não se confunde com a aplicação automática das alíquotas previstas em lei. A efetiva extensão da carga tributária dependerá de uma pluralidade de alternativas, inclusive com o risco de resultados superiores às alíquotas nominais. Esse risco é tanto mais elevado em virtude da natureza cumulativa de inúmeros tributos, tais como o SIMPLES e as contribuições sociais. Há o risco de incidência de uma mesma contribuição sobre diversas etapas de um processo econômico, o que produzirá um efeito de cumulatividade.

*R. Ch*



Essas estimativas são realizadas pelo licitante e não cabe à Administração o poder de interferir sobre elas. Não há competência estatal para discutir se os efeitos fiscais coincidirão ou não com a carga fiscal nominal.

Portanto e ainda prestando o maior respeito à esta douta Comissão, não há fundamento para questionar a avaliação da carga fiscal realizada pelo licitante, com a finalidade de apontar uma estimativa excessiva e defeituosa.

### **DOS CUSTO DE MÃO-DE-OBRA**

A recorrente cita que em decisão recente, o Tribunal de Contas da União reiterou seu posicionamento pela possibilidade de saneamento da planilha de custos e formação de preços, em especial quando tal diligência, sem modificar o preço global ou os preços unitários, garanta economia nos gastos públicos. Em prestígio ao princípio da economicidade, da razoabilidade e da ampla competitividade, a Corte de Contas garantiu não apenas o saneamento da planilha, como a possibilidade de aceitação de preços unitários superiores aos orçados na licitação, quando o valor global da proposta seja vantajoso.

A planilha de custos e formação de preços é um instrumento consagrado na prática das licitações para a demonstração analítica da formação dos preços unitários e global das propostas apresentadas por licitantes. A partir da apresentação dos preços unitários, que somados resultam no preço global proposto pelo licitante, a Administração contratante tem condições de realizar um julgamento objetivo sobre a aceitabilidade e a exequibilidade da proposta.

Com a abertura dos preços que compõem o valor global da proposta, permite-se então não apenas a análise do preço total apresentado pelo licitante, mas também a verificação de existência de custos unitários subdimensionados ou superfaturados, bem como a observância e adequação de alguns desses custos (aqueles decorrentes da mão de obra a ser empregada no contrato, por exemplo) aos patamares impostos por normas legais específicas.

Não é incomum, no entanto, a ocorrência de pequenos equívocos na apresentação das planilhas de preços, o que se deve ao considerável grau de complexidade destes documentos, somado ao pequeno lapso temporal para sua elaboração.

A respeito deste tema, em decisão proferida no Acórdão no 274212017-plenário, o TCU reafirmou seu posicionamento pela possibilidade de saneamento da planilha apresentada, desde



que os equívocos não prejudiquem a análise do valor globais e não contemplem preços inexequíveis e alheios à realidade do mercado, senão vejamos:

"Estando os preços global e unitários ofertados pelo licitante dentro dos limites fixados pela Administração, é de excessivo rigor a desclassificação da proposta por divergência entre seus preços unitários e respectivas composições detalhadas de custos, por afronta aos princípios da razoabilidade, da ampla competitividade dos certames e da busca de economicidade nas contratações. Referida divergência se resolve com a retificação das composições, sem necessidade de modificações ou ajustes em quaisquer dos valores lançados na proposta a título de preços unitários."

Cita também que é perfeitamente aceitável a possibilidade de saneamento das planilhas, em diligência aberta pela comissão de licitação, uma vez que não seria necessária nova inclusão de documento ou informação, que já devessem constar da proposta.

Relata que o TCU entende que as divergências que podem ser solucionadas pela retificação das composições dos custos, sem que haja a modificação do preço global, dos preços unitários e dos valores totais por item, devem ser corrigidas a fim de se obter a proposta mais vantajosa em defesa do interesse público e do princípio da economicidade.

Ressalto que a decisão ora proferida pela Comissão não observa as recomendações emitidas no parecer técnico, uma vez o responsável pela análise das propostas deixa a cargo da CPL a possibilidade de saneamento das falhas apontadas citando inclusive o Acórdão 2.54612015 - Plenário.

Alega que na contramão do raciocínio do TCU a Comissão decidiu por desclassificar a planilha de menor preço que foi ofertado pela recorrente alijando-a do certame a despeito do posicionamento da suprema corte de contas. Fato este inusitado devido ao posicionamento contrário desta douta CPL em licitações anteriores.



Ressaltam ao digno Presidente da Comissão Permanente de Licitações que a planilha de custos funciona como parâmetro para que a Administração efetue uma contratação segura e exequível. Também é necessária para se evitar problemas durante a execução dos contratos e facilitar a análise da Administração Pública quando da ocorrência das alterações contratuais, a exemplo do que ocorre no reequilíbrio econômico financeiro do contrato.

No entanto, é pacífica na jurisprudência do Tribunal de Contas da União que a planilha de custos e formação de preços possui caráter acessório, subsidiário, numa licitação em que o critério de avaliação das propostas e o de menor valor global.

Cita também que, por sua vez, preconiza o § 3º do artigo 43 da Lei no 8.666/193, que é possível que a comissão de licitação ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, promova diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada, contudo, a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. Assim, tendo em vista o caráter acessório das planilhas orçamentárias, harmonizando-se os princípios do julgamento objetivo e do princípio da vinculação ao instrumento convocatório com a busca pela proposta mais vantajosa e a necessidade de utilização do formalismo moderado, entendendo ser possível à conexão de erros formais e materiais de fácil constatação nas planilhas de custos, em todas as modalidades de licitação, desde que não haja alteração do valor global da proposta e essa se mantenha exequível.

Na esteira do exposto, a recorrente requer que seja julgado provido o presente recurso, com efeito para que, reconhecendo-se a ilegalidade da decisão atacada seja considerada CLASSIFICADA a proposta de preços da empresa CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI - EPP e que a mesma seja declarada VENCEDORA do certame por apresentar a proposta de menor valor global.

Igualmente, lastreada nas razões recursais, e na hipótese não esperada disso não ocorrer, faça este subir, devidamente informados, à autoridade superior, em conformidade com o § 4º, do art. 109, da Lei no 8666/193

## **DO RECURSO DA NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI**

### **QUANTO AOS ENCARGOS SOCIAIS**



A recorrente alega que o Governo Federal, através da Medida Provisória (MP) nº 563, instituiu a desoneração da folha de pagamento. Em outras palavras, as empresas (inclusive aquelas da construção civil) receberiam um certo "desconto" no pagamento dos encargos sociais.

O problema é que tal benefício, em razão de uma redação bastante "pobre" da MP, deu a entender que esta era a única forma aceita em lei para se realizar as planilhas de orçamento, sendo esse entendimento discutido tanto pela doutrina jurídica quanto pela contábil, dado que foi objeto de consulta da Receita Federal em 2012.

O texto, como estava expresso, era especialmente prejudicial para empresas de construção que tem uma perspectiva um pouco mais ampla de duração das obras, ou seja, são orçamentos de contratos que vão se prolongar no tempo. Isso porque, caso a planilha seja feita com essa desoneração temporária (haja vista estar sendo prorrogada e revogada desde 2013), eventual mudança iria pôr em xeque o equilíbrio econômico—financeiro, sendo necessário que a empresa tivesse de ficar pleiteando repactuações ou revisões a cada nova mudança.

Em 2015, porém, a legislação mudou e felizmente o Congresso Nacional corrigiu esse erro substituindo o termo contribuirão" por "poderão contribuir", afastando quaisquer dúvidas de que a empresa pode, efetivamente, fazer essa opção.

Envia anexo a esse recurso a Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais, demonstrando a opção da RECORRENTE em não se utilizar da desoneração da folha de pagamento. Isso demonstra também que, seja qual for a decisão política que envolve tais normas, o valor apresentado para cumprimento da obra será mantido pois não haverá nenhum prejuízo, nem para a Administração nem para a RECORRENTE (futura contratada, na legítima aplicação da lei).

Diante do exposto, pugna a RECORRENTE que seja recebida a presente peça, por ser cabível e claramente tempestiva e que sejam afastados os argumentos que foram utilizados para a desclassificação, uma vez que são incapazes de justificá-la, dando-se prosseguimento ao feito.

#### **DAS CONSTRARRAZÕES DA ARCOS SERVIÇO URBANOS EIRELI**

Alega-se que a proposta da empresa Construtora Campos EIRELI, não atende aos requisitos mínimos de aceitação, em virtude de estar eivada de vícios insanáveis, a comprometerem a sua validade, enumerando das seguintes situações:



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED**



1 – A planilha de encargos sociais apresentada pela Construtora Campos EIRELI, empresa essa com tributação Optante do Simples Nacional, apresentou a taxa de encargos sociais no valor de 76,76% (setenta e seis inteiros e setenta e seis centésimos por cento), quando diante da alíquota vigente deveria ter apresentado o valor de 77,39% (setenta e sete inteiros e trinta e nove centésimos por cento), inviabilizando assim, totalmente a proposta de preço apresentada;

2 – No quadro de composições unitárias de mão-de-obra, a empresa novamente cometeu um erro insanável, ou seja, apresentou valores adotados para mão-de-obra dos profissionais, abaixo do praticado e regulamentado pela Convenção Coletiva de Trabalho dos profissionais da construção civil do município de Imperatriz/MA, adotando os valores de R\$12,70/hora para os oficiais e de R\$ 14,61 para os eletricitistas, quando na verdade conforme foi exemplificado pela recorrente com algumas operações aritméticas que resultaram nos custos horários para os profissionais OFICIAIS e ELETRICISTAS nos valores de R\$13,39/hora e R\$17,40/hora, respectivamente.

Além disso a recorrente também cita, que tais irregularidades, resultam na desclassificação da recorrida licitante, de acordo com o disposto no item 12.18 do edital (referendado pela Lei de Licitações N° 8.666/1993, que assim prescreve:

“ As proposta de Preço que não atenderem as condições deste Edital, que oferecem alternativas de ofertas e cotações, bem como vantagens nela não previstas ou preços unitários e global superiores ao limite estabelecido, tendo-se como limite estabelecido o orçamento estimado da obra ou ainda, preços unitários e global manifestadamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrado 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, bem como aqueles que não atenderem ao



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED**

2.268  
CPL ch

Artigo 44, § 3º, da Lei N° 8.666/1993, **serão desclassificadas.**

Deverá ser observado o disposto no Artigo 48 da Lei N° 8.666/1993, em especial a seu § 1º para apuração de preços unitários ou global inexequíveis.”

Alega também que a recorrente NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, não atende aos requisitos mínimos de aceitação, em virtude de estar eivada de vício insanável, a comprometerem a sua validade, pois a recorrente apresentou encargos sociais em desacordo com o ato convocatório, com um percentual de 112,86%, quando deveria apresentar 84,19%, conforme termo de referência, encargos esses que afetam diretamente na composição dos preços unitários dos serviços.

Cita que o edital de concorrência n° 04/2020 – CPL possui clareza solar, tanto que as demais licitantes compreenderam o que era exigido e cumpriram com os requisitos formais estabelecidos no TERMO DE REFERENCIA, item 14 (ESPECIFICAÇÕES TECNICAS PARA ELABORAÇÃO DE PROPOSTA DE PREÇOS), subitem 14.1 em diante, apresentando todas as propostas de acordo com o ato convocatório. A proposta apresentada viola os parâmetros estabelecidos no ato convocatório, mostrando-se, portanto, acertada a desclassificação da empresa recorrente.

Acrescenta que tais irregularidades apresentadas na proposta de preço, resultam na desclassificação da referida recorrente, de acordo com o disposto no item 12.18 do edital (referendado pelas disposições da Lei n° 8.666/1993).

Pede que face aos expostos, requer, que sejam mantidas as ora recorrentes, DESCLASSIFICADAS em observância dos princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao edital, que regem todas as licitações e contratos públicos, seja mantida a respeitável decisão proferida por essa D. Comissão Permanente de Licitações, constante da respectiva Ata de Julgamento das Propostas de Preços, mantendo-se DESCLASSIFICADAS as empresas ora recorrentes.

P.cho





### DA DECISÃO

Verificada as peças recursais apresentadas, verificamos que os encargos sociais apresentados pelas recorrentes, a empresa CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI e NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, de fato foram apresentados divergentes das alíquotas vigentes e do requerido no Edital, respectivamente, conforme demostramos na tabela a seguir:

COMPOSICAO DE ENCARGOS SOCIAIS PARA EMPRESAS OPTANTES PELO SIMPLES NACIONAL			
ENCARGOS SOCIAIS SOBRE A MÃO DE OBRA (com DESONERAÇÃO) - VIGÊNCIA 01/2020			
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	HORISTA %	MENSALISTA %
<b>GRUPO A</b>			
A1	INSS	-	-
A2	SESI		
A3	SENAI		
A4	INCRA		
A5	SEBRAE		
A6	Salário Educação		
A7	Seguro Contra Acidentes de Trabalho	3,00	3,00
A8	FGTS	8,00	8,00
A9	SECONCI		
A	Total dos Encargos Sociais Básicos	11,00	11,00
<b>GRUPO B</b>			
B1	Repouso Semanal Remunerado	17,87	-
B2	Feridos	3,95	-
B3	Auxílio-Enfermidade	0,89	0,69
B4	13º Salário	10,73	8,33
B5	Licença Paternidade	0,07	0,06
B6	Faltas Justificadas	0,72	0,56
B7	Dias de Chuva	1,46	-
B8	Auxílio Acidente de Trabalho	0,11	0,09
B9	Férias Gozadas	7,42	5,76
B10	Salário Maternidade	0,03	0,03
B	Total dos Encargos Sociais que recebem incidências de A	43,25	15,52
<b>GRUPO C</b>			
C1	Aviso Prévio Indenizado	4,72	3,67



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED

N°  
2.270  
CPLch

C2	Aviso Prévio Trabalhado	0,11	0,09
C3	Férias Indenizadas	5,83	4,53
C4	Depósito Rescisão Sem Justa Causa	3,98	3,09
C5	Indenização Adicional	0,40	0,31
C	Total de Encargos Sociais que não recebem incidências de A	15,04	11,69
<b>GRUPO D</b>			
D1	Reincidência de Grupo A sobre Grupo B	4,76	1,71
D2	Reincidência de Grupo A Aviso Prévio Trabalhado e Reincidência do FGTS sobre Aviso Prévio Indenizado	0,39	0,30
D	TOTAL	5,15	2,01
<b>TOTAL (A+B+C+D+E)</b>		<b>74,44</b>	<b>40,22</b>

Como podemos verificar, de acordo com a legislação vigente, a alíquota para os encargos sociais a serem aplicados nos custos de mão-de-obra deveria ser de **74,44% (setenta e quatro inteiros e quarenta e quatro centésimos por cento)**, entretanto, a recorrente apresentou o percentual de **76,76% (setenta e seis inteiros e setenta e seis centésimos por cento)**, divergindo assim da legislação vigente para o período do processo licitatório.

Quanto aos encargos sociais apresentados pela recorrente NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, verificamos que é clara a exigência do edital no seu item 3.4, quando cita:

(...)

3 - OBJETO DA LICITAÇÃO:

(...)

3.4 Os preços aplicados para elaboração da planilha orçamentária retirada dos indicadores de preços deverão ser **DESONERADOS**, conforme legislação vigente.

**(Grifos Nosso)**

(...)

Entretanto a recorrente apresentou os encargos sociais sem a devida desoneração da folha de pagamento, usando-se do valor de 112,86%, quando deveria ter utilizado o valor de 84,19%, ferindo assim o princípio da vinculação ao edital.

*Bocho*



Outro erro encontrado na proposta de preços da recorrente CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI são os custos horários de trabalho dos profissionais, custo esses apresentados abaixo do que rege a Convenção Coletiva de Trabalho dos trabalhadores da construção civil do município de Imperatriz/MA, conforme demonstraremos abaixo:

**Tabela de Preços de mão-de-obra vigente com encargos sociais desonerado**

Profissional	Salário base	Custo horário	Adicional (%)	Encargos sociais	Custo homem-hora com encargos sociais
Pedreiro *	R\$1.660,00	1660/220= R\$7,54/hora	-	R\$7,54+74,44%	<b>R\$13,15</b>
Eletricista	R\$1.660,00	1660/220= R\$7,54/hora	R\$7,54/hora + 30%	R\$9,80+74,44%	<b>R\$17,09</b>

Obs.: foi utilizado para demonstrar os preços de custo horário de mão-de-obra somente os 2 profissionais acima, pois na CCT de Imperatriz cita-se somente as funções oficiais, meio-oficiais e servente, conforme CCT anexa.

Obs.: encargos sociais desonerado de 74,44%, com vigência a partir de 01/2020 para empresas optantes pelo simples nacional.

\* O profissional Pedreiro nesse caso representa os demais profissionais oficiais, pois na CCT de Imperatriz os salários dos profissionais oficiais são iguais.

**Tabela de Preços de mão-de-obra utilizado pela licitante com encargos sociais desonerado**

Profissional	Custo homem-hora com encargos sociais
Eletricista	<b>R\$ 14,61</b>
Pedreiro	<b>R\$ 12,70</b>

Diante disso, verificamos que o custo homem-hora para o Profissionais está abaixo do determinado na CCT do município de Imperatriz/MA, ferindo assim o salário base firmado entre



a patronal e o sindicato dos trabalhadores da construção civil e desacordo com o item 14.3 do edital.

(...)

Item 14.3 - **Não se admitirá proposta** que apresente preço global ou unitário simbólico, irrisório ou de valor zero, **incompatível** com os preços dos Insumos e **salários de mercado**, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o presente Edital não tenha estabelecido limites mínimos. **(grifos nosso)**

(...)

Diante do exposto, considerando que as propostas analisadas não atendem todas as exigências contidas no edital (composições unitárias de mão-de-obra e planilha de encargos sociais), opinamos pela devida desclassificação das propostas de preços apresentadas pelas empresas CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI e NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, primando pelos PRINCÍPIOS DO JULGAMENTO OBJETIVO E DA VINCULAÇÃO.

Ante os argumentos aqui trazidos e em atendimento ao instrumento convocatório e, subsidiariamente, pela Lei nº 8.666/1993, mantemos nossa decisão, declarando **DESCLASSIFICADAS** as licitantes CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.214.148/0001-78 e NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 07.850.991/0001-40.

Assim, julgo **TOTALMENTE IMPROCEDENTES** os recursos interpostos e decido pela manutenção da decisão de desclassificação das empresas CONSTRUTORA CAMPOS EIRELI e NISSI CONSTRUÇÕES EIRELI, sendo, pois, o entendimento que submeto a análise da autoridade superior competente para proferir decisão definitiva.

Imperatriz/MA, 27 de outubro de 2020.

PEDRO HENRIQUE NUNES VIEIRA E SILVA

Coordenador L.S.E

Secretaria Municipal de Educação – SEMED