



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
MUNICÍPIO DE CARNAÚBA DOS DANTAS/RN**

Rua Juvenal Lamartine, N° 200 | Bairro Centro | CEP: 59374-000
84 3479.2312 Ramal 220 | CNPJ: 08.088.254/0001-15
www.carnaubadosdantas.rn.gov.br | licitacao@carnaubadosdantas.rn.gov.br

TERMO DE ANÁLISE PRELIMINAR DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Processo Administrativo n° 8097/2021

Tomada de Preços n° 002/2022

Interessado: E C DA SILVA EIRELI ME

Assunto: Contratação de empreiteira para realizar as obras de construção de praça pública no Povoado Ermo - Recurso Administrativo contra habilitação.

I - Das Preliminares

Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente pela empresa E C DA SILVA EIRELI ME, inscrita no CNPJ n° 26.354.441/0001-85, com fundamento na Lei 8.666/93, em face da decisão da Comissão Permanente de Licitação que habilitou as empresas elencadas na ata da sessão pública acostada aos autos.

Os pressupostos recursais encontram-se devidamente preenchidos, tais como cabimento (constatação de que o recurso é cabível para a decisão, concretamente considerada), legitimidade (quem tem legitimidade para apresentar o recurso), interesse (demonstração da necessidade de interpor um recurso para a modificação da decisão), tempestividade (o recurso precisa ser interposto no prazo legalmente previsto), regularidade formal (há regras formais a serem observadas para garantir, inclusive, a compreensão da postulação recursal), dentre outros, razão pela qual se procede ao processamento do intento recursal.

II - Das Formalidades Legais

Em cumprimento às formalidades legais, fica registrado que foi divulgado aos demais licitantes, através do Diário Oficial dos Municípios do Rio Grande do Norte, na data de 14 de março de 2022, Ano XIII, n° 2736, pg. 23-24, Código identificador: EA34C40B, a existência e trâmite do RECURSO ADMINISTRATIVO interposto, conforme comprovam documentos acostados ao Processo de Licitação retro identificado.

Não foram apresentadas contrarrazões pelos interessados, apesar de devidamente citados.

III – Das Alegações da Impugnante

Inicialmente, argumenta a empresa recorrente que o Colegiado Administrativo não teria observado o princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, sem, entretanto, indicar precisamente o dispositivo editalício que teria sido desconsiderado.

Em suas razões recursais a recorrente ataca, basicamente, a habilitação das empresas (1) M H CHIANCA DE ARAUJO COMERCIO E SERVIÇOS, (2) PONTES ENTRETENIMENTO EIRELI, (3) CONSTRUTORA NOVOLAR ME LTDA e (4) CONSTRUSOL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EIRELI ME, ato este, segundo a recorrente, irregular pelos seguintes pontos.

1) Algumas empresas teriam apresentado nas suas composições de encargos sociais contribuições das quais estariam dispensadas de recolhimento (SESI, SENAI, INCRA, Salário Educação), tendo em vista serem optantes do Simples Nacional;

2) Algumas empresas teriam apresentado valores de mão de obra diferentes para o mesmo profissional nas composições, bem como, valores de insumos.

Sustenta a empresa recorrente que os vícios apontados nas planilhas e composições seriam insanáveis e ensejadores da desclassificação das propostas, tendo em vista não serem passíveis de ajustes.

Pugna ao final para reconsideração da decisão prolatada nos autos do certame supramencionado, com a consequente inabilitação das empresas descritas, bem como, em caso de manutenção da decisão pela Comissão, requer a remessa do referido recurso à Autoridade Superior para julgamento, nos termos do art. 109, I, da Lei nº 8.666/93.

IV– Da Análise da Impugnação

Primeiramente devemos destacar que os Editais publicados por esta municipalidade são elaborados seguindo fielmente os preceitos de lei, jurisprudência e doutrina especializada, bem como, os atos decisórios prolatados no bojo de cada certame são precedidos de amplo estudo e análise técnica, de modo a garantir que estes estejam em consonância com os preceitos legais e princípios gerais e específicos das licitações.

Em linha paralela, destaca-se que, na análise do mérito, a Administração Pública abster-se-á de adentrar em aspectos subjetivos alegados pela empresa recorrente, concentrando-se, especificamente, nas alegações objetivas e que influenciarão diretamente na tomada de decisão.

Destarte, passa-se à apreciação.

Preambularmente, a Lei Complementar nº 123/2006, em seu art. 13, § 3º, preleciona:

Art. 13. O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, dos seguintes impostos e contribuições:

(...)

§ 3º As microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional ficam dispensadas do pagamento das demais contribuições instituídas pela União, inclusive as contribuições para as entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, de que trata o art. 240 da Constituição Federal, e demais entidades de serviço social autônomo.

Da leitura do dispositivo legal supramencionado extraímos que o legislador concedeu às empresas optantes do regime de tributação do Simples Nacional uma faculdade, dispensando-as do recolhimento de contribuições voltadas ao Serviço Social Autônomo e afins.

Pertinente se faz pontuar os termos do Edital de Licitação – Tomada de Preços nº 002/2022, no tocante à composição dos preços da proposta:

VI – DAS PROPOSTAS DE PREÇOS

6.2-Na elaboração da proposta de preços, o licitante deverá observar as seguintes condições:

a) Nos preços cotados deverão estar inclusos os encargos sociais e trabalhistas, todos os equipamentos, instrumentos, ferramentas e máquinas necessários ao desenvolvimento dos trabalhos, enfim, quaisquer outras despesas necessárias à realização dos serviços, bem assim, deduzidos quaisquer descontos que venham a ser concedidos;

Quando da análise das planilhas e composições que acompanham e dão suporte à proposta de preços da licitante pelo Departamento de Engenharia, este atestou que, no que concerne aos custos exigidos por lei e pelo edital, os referidos custos estariam perfeitamente discriminados. No mais, indicou a profissional engenheira que as planilhas e composições apresentadas pela licitante ostentam inconsistências mínimas, sem força de macularem o valor global da proposta. O parecer do Departamento de Engenharia se encontra anexo aos autos.

Destarte, as irregularidades apontadas na peça recursal dizem respeito à inserção de contribuições por parte da vencedora das quais estaria dispensada por dicção de lei.

Com efeito, em primeiro lugar, a inserção das referidas contribuições não prejudicou a paridade de concorrência entre as empresas, pelo contrário, ao informar o recolhimento das referidas contribuições, a empresa vencedora acabou por majorar o valor de sua proposta, que ainda assim era a de menor valor global.

Em segundo lugar, o valor acrescido à proposta é ínfimo e pouco significativo. Em terceiro lugar, entende esta comissão que a inabilitação de propostas de preços em virtude de inconsistências nas composições de custos apenas deve ocorrer em casos de ausência de dados essenciais ou erros grotescos, que venham a inutilizá-las totalmente. De tal forma, erros simples, passíveis de correção, não devem dar ensejo à inabilitação de propostas. Este, inclusive, é o entendimento dos Tribunais Superiores e órgãos de fiscalização:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇO. CORREÇÃO DE IRREGULARIDADE. VALOR DA PROPOSTA NÃO ATINGIDO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO. - O deferimento de medida liminar em mandado de segurança exige a presença dos requisitos do inciso III do art. 7º da Lei nº 12.016/2009, com as ressalvas do § 2º. - **O equívoco constante da planilha de custos e formação de preço não interferiu na proposta, nem causou prejuízo à administração ou aos demais licitantes. - Observância do princípio do formalismo moderado, considerando a inexistência de irregularidade que macule as condições de habilitação da impetrante.** AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO, DE PLANO. (Agravo de Instrumento Nº 70062996012, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini, Julgado em 12/12/2014).

(TJ-RS - AI: 70062996012 RS, Relator: Marilene Bonzanini, Data de Julgamento: 12/12/2014, Vigésima Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 17/12/2014) (grifos acrescidos).

EMENTA APELAÇÃO/ REMESSA NECESSÁRIA – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – PRELIMINAR DE ERROR IN PROCEDENDO – JULGAMENTO ULTRA PETITA – ACOLHIMENTO – DECOTE DO EXCESSO – DESCLASSIFICAÇÃO DE LICITANTE QUE APRESENTOU VALOR GLOBAL DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA – ERRO NO PREENCHIMENTO DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS – AUSÊNCIA DE OPORTUNIDADE PARA QUE PUDESSE RETIFICAR A PLANILHA SEM A MAJORAÇÃO DO VALOR – EDITAL PREVÊ EXPRESSAMENTE A POSSIBILIDADE DE READEQUAÇÃO DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS PARA FINS DE CORREÇÃO DE ERRO, DESDE QUE NÃO ALTERE SUA SUBSTÂNCIA – PREVISÃO LEGAL DO ART. 43, § 3º, DA LEI N. 8.666/93 – INDEVIDA DESCLASSIFICAÇÃO – PRECEDENTES DO STJ – CONCESSÃO DA SEGURANÇA – RECURSO DESPROVIDO – SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE, NOS TERMOS DA PRELIMINAR. 1. (. . .) Caracterizado o provimento ultra petita, não é necessário anular a sentença, basta que seja decotada a parte na qual a decisão se excedeu. Precedentes. (...) (AgRg no AREsp 153.754/PE, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 4/9/2012, DJe 11/9/2012). **2. A eventual incorreção na planilha de custos e formação de preços constitui mera irregularidade e, superada posteriormente, sem alteração do preço global, não impede a habilitação, mormente quando o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93, prevê a possibilidade de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do procedimento. 3. Somente depois de oportunizada a correção, caso o licitante se negar a efetuar-la, é admitida a sua desclassificação do certame licitatório.**

(TJ-MT - APL: 10041907020188110003 MT, Relator: HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Data de Julgamento: 18/05/2020, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, Data de Publicação: 01/06/2020) (grifos acrescidos).

MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO, ADJUDICAÇÃO E CELEBRAÇÃO DO CONTRATO. PERDA DO OBJETO DO MANDAMUS. PRELIMINAR REJEITADA. ERRO NO PREENCHIMENTO DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS. CORREÇÃO DA IRREGULARIDADE. POSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. VALOR GLOBAL DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA MANTIDO. INDEVIDA DESCLASSIFICAÇÃO DA LICITANTE. ORDEM CONCEDIDA. Não há perda do objeto do mandado de segurança porque, "no caso de licitações públicas, seria possível a impetração, mesmo que tivesse havido o ajuste contratual e, até, a execução da obra ou serviço ou, ainda, o fornecimento do bem" (STJ - MS n. 12.892/DF, Rel. Ministro Humberto Martins). "**Erro na planilha de custos e formação de preços constitui mera irregularidade e, superada posteriormente, sem alteração do preço global, não impede a habilitação, mormente quando o art. 43, § 3º, da Lei n. 8.666/93, prevê a possibilidade de diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do procedimento [...]**" (TJRS - AC n. 70067393330, Rel. Des. Carlos Eduardo Zietlow Duro).

(TJ-SC - MS: 40000349720198240000 Capital 4000034-97.2019.8.24.0000, Relator: Jaime Ramos, Data de Julgamento: 30/04/2019, Terceira Câmara de Direito Público) (grifos acrescentados).

Em deliberação paradigma, o Tribunal de Contas da União, preferiu o Acórdão nº 2239/2018 – TCU – Plenário, nos seguintes termos:

(...)

VISTA, relatada e discutida esta representação, da empresa Ângulo Forte Construções e Projetos Ltda. - EPP, acerca de possíveis irregularidades na concorrência 04/2017-CC, realizada pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará - Sebrae/PA, para reforma de seu edifício-sede, em regime de empreitada por preço global.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c os arts. 45 da Lei 8.443/1992, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal c/c os arts. 113, §1º, da Lei 8.666/1993, 103, §1º, da Resolução-TCU 259/2014 e 2º, 3º e 8º, inciso I, da Resolução-TCU 265/2014, em:

9.1. conhecer da representação para, no mérito, julgá-la procedente;

9.2. fixar prazo de 15 (quinze) dias, para que o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará anule o contrato celebrado em 4/1/2018 com a empresa Sanecon - Saneamento e Construção Civil Eireli - EPP, decorrente da concorrência 04/2017-CC;

9.3. dar ciência ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará que a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erro de baixa materialidade que possa ser sanado mediante diligência afronta o interesse público e contraria a ampla jurisprudência deste Tribunal de Contas da União;

9.4. determinar à Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará que monitore o cumprimento do comando contido no subitem 9.2 acima;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Pará e às empresas Ângulo Forte Construções e Projetos Ltda. e Sanecon - Saneamento e Construção Civil Eireli - EPP. (Grifos acrescentados).

Buscando um evento prático para ilustrar o arcabouço argumentativo traçado até o presente momento, temos o exemplo recente da controvérsia acerca das planilhas e composições que é o caso da Representação TC 004.030/2020-6, originada de processo licitatório de modalidade pregão, ao qual foi imputada irregularidades, por desclassificações indevidas de diversos concorrentes, o que prejudicou frontalmente a competitividade do certame.

Na sessão em comento, datada de 04 de março de 2020, o Plenário da Corte de Contas, por força do Acórdão nº 424/2020-TCU, ratificou a medida cautelar que suspendera a mencionada decisão desclassificatória, reafirmando o entendimento acerca do caráter subsidiário e instrumental das planilhas de composição de custos unitários, de modo a afastar o exagerado formalismo em sua análise.

No referido acórdão, foi reafirmado que as planilhas de composição de custos unitários possuem caráter instrumental e subsidiário e que eventuais erros, não são aptos a excluir propostas em procedimentos licitatórios que adotem o critério menor preço global.

O ministro Relator Weder de Oliveira destacou que: “Se o licitante poderia efetuar as alterações que julgasse necessárias em uma planilha de apoio, que serviria de instrumento para a formação do preço global, não se afigura razoável a desclassificação de participantes por possíveis infrações, inclusive de cunho formal, ao detalhamento dos custos, a serem suportados pela empresa na eventual execução contratual”.

Com efeito, o objetivo do certame de critério menor preço global, deve ser contratar a proposta mais vantajosa de menor preço global, avaliando-se a exequibilidade deste.

De tal forma, eventuais erros em planilhas de composição de custos unitários, incidentes em insumos ou itens que não afetem no preço global, escopo do procedimento, não podem ser considerados suficientes para se afastar a proposta mais benéfica à administração pública.

Em análise dos julgados invocados alhures, pode-se concluir que o instrumento convocatório que traz a exigência da planilha de composição de custos não deve se ater a minúcias e formalismos exagerados que nada influem para o preço final e não são determinantes para análise da exequibilidade dos preços. Este foi o entendimento exarado pela Ministra Ana Arraes: “É irregular a **desclassificação de proposta vantajosa** à Administração por erro de baixa **materialidade que possa ser sanado mediante diligência**, por afrontar o interesse público”¹.

¹ Acórdão 2239/2018 - Plenário - Boletim de Jurisprudência nº 238 – TCU, Publicado em: 16/10/2018 – 15h13.

Esse foi o entendimento também adotado no Acórdão 1924/2011 pelo plenário: “Constitui-se excesso de rigor a desclassificação de licitantes por **conta de erro formal na apresentação da proposta e da documentação** exigida”.

O erro na apresentação apenas na composição de custos, sem que altere o preço global, é considerado pela Corte de Contas como **erro de baixa materialidade e, portanto, sanável**. Deste modo, o órgão pode contratar a proposta mais vantajosa, conforme princípios basilares de economicidade, **apenas dispondo de prazo para o licitante vencedor corrigir sua planilha**.

Frisa-se que as decisões do TCU são vinculantes a toda Administração Pública, conforme dispõe a Súmula nº 222 da Corte de Contas. Os entendimentos relatados, portanto, devem se aplicar a todos os órgãos e entes da Administração Pública brasileira.

Nesta senda, há que se avaliar se o preço global e os respectivos preços unitários propostos pelo licitante estão conforme limites estabelecidos pelo instrumento convocatório. Se a avaliação for positiva, o órgão público não pode desclassificar interessados, por erros formais, como é o caso de divergência entre preços unitários da planilha sintética e alguns itens e a composição detalhada de custos. São casos que devem ser solucionados com abertura de prazo para adequação, sem que haja impacto no preço global ².

Com efeito, a lei geral de licitações, em seu art. 43, § 3º, prevê a possibilidade de realização de diligências, pela comissão, em qualquer fase da licitação **destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo**.

Ressalta-se que situações em que a abertura de prazo ao licitante implique em oferecimento de nova proposta, afrontariam o princípio da isonomia, o que não deve ser admitido pela Administração Pública. Por outro lado, não se pode ignorar o caráter subsidiário da planilha de composição de custos, de modo que erros e irregularidades sanáveis, que não impactem na análise de exequibilidade do preço e nem em alteração do preço global, não podem ser utilizadas para desclassificar os interessados ao certame. A conduta mais consonante ao princípio da proposta mais vantajosa, é conferir prazo ao proponente da melhor proposta para sanar possíveis vícios da planilha.

Oportuno pontuar que é dever dos agentes de contratação guarnecer o erário, buscando sempre, quando da prolação de seus atos decisórios, a consecução dos objetivos da Administração Pública com a maximização dos recursos disponíveis. Isto nada mais é que a materialização do princípio da eficiência (art. 37, caput, CRFB 1988). De tal maneira, elementos de ordem subsidiária vislumbrados em planilhas e composições de custos, estas detentoras de caráter acessório e informativo, como já analisado nas linhas pretéritas, não devem, a princípio,

² Acórdão 2742/2017 – Plenário - Informativo de Licitações e Contratos 337/2018 - Publicação Informativo de Licitações e Contratos 337/2018.

dar ensejo à desclassificação de propostas de preços, sem que seja oportunizado à licitante a correção dessas, mediante diligência.

V– Da Conclusão

Isto posto, sem nada mais a evocar, conhecemos do recurso interposto pela empresa E C DA SILVA EIRELI ME, inscrita no CNPJ nº 26.354.441/0001-85, ante a presença dos pressupostos de admissibilidade, e lhe negamos provimento, não reconsiderando a decisão anteriormente prolatada por esta Comissão de Licitação que considerou as empresas 1) M H CHIANCA DE ARAUJO COMERCIO E SERVIÇOS, (2) PONTES ENTRETENIMENTO EIRELI, (3) CONSTRUTORA NOVOLAR ME LTDA e (4) CONSTRUSOL EMPREENDIMENTOS E SERVIÇOS EIRELI ME habilitadas a prosseguir na licitação.

Em observância ao disposto no art. 109, § 4º, da Lei nº 8.666/93³, fazemos remessa do presente Recurso Administrativo, juntamente com os autos do processo, à Autoridade Superior para julgamento.

Carnaúba dos Dantas/RN, 17 de março de 2022.

JOSEILTON DA SILVA SANTOS
Presidente da CPL/PMCD

LETÍCIA FREIRE DE FRANÇA
Membro

INGRIDE PRISCILA DANTAS DE ARAÚJO
Membro

³ **Lei nº 8.666/93**

Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

(...)

§ 4º O recurso será dirigido à autoridade superior, por intermédio da que praticou o ato recorrido, a qual poderá reconsiderar sua decisão, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, fazê-lo subir, devidamente informado, devendo, neste caso, a decisão ser proferida dentro do prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado do recebimento do recurso, sob pena de responsabilidade.