



## SOLICITAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS

### CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 03/2020-SEINFRA

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DE SISTEMA SIMPLIFICADO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NAS LOCALIDADES DE PITANGUINHA, CROATÁ E CARACOL; SÃO JOÃO; E JABURU, CONFORME CONVÊNIO Nº CV 854990/2017 COM A FUNASA**

A Comissão Permanente de Licitação do município de Tianguá-CE, no uso de suas atribuições legais, em face da necessidade de levantar informações suficiente para realizar o Julgamento das Propostas de Preços da CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 03/2020-SEINFRA e tendo em vista o Parecer Técnico, emitido pelo Setor de Engenharia do Município, decide abrir Diligência junto a empresa: EDMIL CONSTRUÇÕES S/A, para que a mesma justifique os Preços Adotados em sua Proposta de Preços, tendo em vista que a empresa adotou Tabela de Encargos Sem Desoneração, sendo que o Projeto Básico apresentou tabela Com Desoneração.

De acordo com o parecer Técnico do Setor de Engenharia a empresa EDMIL CONSTRUÇÕES S/A, apresentou tabela de encargos (Sem Desoneração), diferente do apresentado no Projeto Básico de Engenharia (Com Desoneração). Segue abaixo parecer da Engenharia:

### PARECER TÉCNICO

Cumprimentando Vossa Senhoria vimos através deste, emitir Parecer Técnico do EDITAL CONCORRÊNCIA PÚBLICA nº 03/2020-SEINFRA, da licitação do Tipo Menor preço global para Contratação dos serviços de construção de sistema simplificado de abastecimento de água nas localidades de Pitanguinha, Croatá e Carocal; São João e Jaburu, conforme



convênio N° CV 854990/2017 com a FUNASA, no Município de Tianguá-Ce.

A análise se deu na documentação referente as Propostas de Preços:

Da Empresa melhor classificada:

EDMIL CONSTRUÇÕES S/A;

01- Na análise da proposta apresentada pelo licitante verificamos que a tabela de encargos sócias apresentada foi a tabela SEM DESONERAÇÃO, e a que consta no edital (projeto básico) e COM DESONERAÇÃO. O que gera uma divergência com edital.

Tianguá, 01 de Setembro de 2020.

**IGOR EDILSON DE MENESES EVANGELISTA**  
Engenheiro Civil

Acerca da apresentação de orçamento onerado ou desonerado é importante trazer a baila a Lei 12.546/11, que instituiu a política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Dentre os objetivos dessa política estão o de sustentar o crescimento econômico inclusivo e de mudança estrutural da inserção do País na economia mundial. Para tanto, uma das medidas tomadas é a desoneração da folha de pagamento para setores específicos da economia.

Em sua redação original, a Lei disciplinava a obrigatoriedade da desoneração para alguns setores, vinculando assim tanto as empresas desses segmentos, quanto à Administração Pública quando da elaboração de orçamentos e apresentação das propostas.

Ocorre que a Lei 13.161/15, ao alterar a Lei 12.546/11, facultou às empresas abrangidas pelo diploma legal a opção pelo recolhimento da Contribuição Previdenciária sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento, nos termos do que





preconiza o art. 7º e seguintes da Lei. No mesmo sentido é a previsão da Instrução Normativa RFB nº. 1436/13, com as alterações realizadas pelas Instruções Normativas 1.597/15 e 1.607/16.

Releva ressaltar que, muito embora a Administração Pública deva anexar ao edital planilha de custos, que esta sirva de parâmetro para analisar a aceitabilidade das propostas apresentadas, a planilha serve como referência para a elaboração das propostas, impondo-se à licitante preenchê-la e adequá-la conforme sua realidade.

Com efeito, a Administração Pública não pode fazer ingerência sobre os preços dos particulares, tendo os licitantes a liberdade de cotar os valores de acordo as normas que lhes são incidentes e as possibilidades de cada qual, à vista de suas estruturas físicas e econômicas.

Nesse sentido, aliás, a previsão constante no § 3º do art. 29-A da IN 02/08:

“§ 3º É vedado ao órgão ou entidade contratante fazer ingerências na formação de preços privados, por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais, tais como:”

Não se pode esquecer, ademais, que o ônus da apresentação de propostas e da formação de preço suficiente para cobertura de todos os valores necessários para a execução do objeto cabe aos licitantes, ensejando eventuais irregularidades, a exemplo da não inclusão de custo obrigatório, a desclassificação dessa (proposta).

Portanto, os licitantes devem cotar todos os encargos, tributos, etc. nos percentuais que a legislação e demais atos normativos lhes impõem sobre a prestação do serviço objeto da licitação, considerada a natureza jurídica e especificidade de cada qual, podendo deixar de cotá-los em caso de isenção prevista em norma própria ou em face de isenção decorrente de decisão judicial, a exemplo de liminar concedida em ação de mandado de segurança. Do mesmo modo, os licitantes podem ter encargos e custos que não foram previstos na planilha anexa ao edital, mas que compõe sua proposta e devem ser repassados para a Administração de alguma forma.





É de se ressaltar que no julgamento das propostas nem sempre será possível estabelecer um padrão aplicável a todos os casos, pois poderá haver circunstâncias impossíveis de definição prévia exaustiva. Entretanto, há obrigatoriedade de observância dos tributos e encargos obrigatórios, bem como do piso salarial, etc. previsto na convenção coletiva da categoria, pois constituem imperativo normativo e devem ser observados pelas licitantes.

Como foi dito alhures, não há padronização de custos nem de natureza jurídica ou de obrigações legais para todos os licitantes. Cada qual possui especificações próprias que podem influenciar na elaboração de suas propostas.

Assim sendo, a planilha de custos anexada ao edital é um referencial para que os licitantes possam elaborar suas propostas de acordo com sua realidade e por essa razão, não pode haver um modelo único, absoluto e obrigatório.

Dessa feita, a faculdade preconizada na legislação, de fato, dificulta a elaboração do orçamento por parte da Administração Pública, porquanto poderão concorrer no certame empresas que recolham a contribuição previdenciária sobre a receita bruta e outras sobre a folha de pagamento.

Portanto a Administração Pública deve optar por uma das planilhas (com ou sem a desoneração), ficando a cargo das empresas interessadas adaptá-la de acordo com a opção de cada qual. Fixando-se preço máximo, deve-se apenas ter a cautela de deixar consignado no edital que, em relação a este item da planilha, a aceitabilidade da proposta será aferida conforme opção informada pela empresa em sua proposta. Na prática, alguns órgãos têm adotado a planilha de maior valor, a fim de permitir maior flexibilidade por parte das empresas.

Assim o fazendo, os licitantes deverão apresentar seus preços em consonância com as normas vigentes e demais práticas de mercado, atendendo à legislação fiscal e tributária correspondente a sua atividade, elaborando suas propostas com base nos custos, insumos e tributos incidentes, de acordo com a opção feita pela empresa, informando se a contribuição previdenciária incidirá sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento.



Não haverá, nesse caso, prejuízo à competitividade e à isonomia na hipótese de participarem empresas com opções distintas, cabendo a cada qual exprimir em sua proposta a correta tributação a qual estiverem vinculados.

O Tribunal de Contas da União ao analisar caso similar (ainda que anterior à lei 13.161/15), entendeu não haver afronta a tais princípios diante de orçamento utilizado pela Administração Pública sem a desoneração:

46. No que concerne à quarta alegação da empresa Cibam, de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, cumpre registrar o que o termo de referência anexo ao edital esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas (peça 10, p. 12, 30-31, grifamos):

#### TERMO DE REFERÊNCIA - Anexo I

4. Os preços apresentados pelas licitantes deverão cobrir todos os custos dos serviços propostos, abrangendo o fornecimento de mão de obra especializada e encargos sociais legais decorrentes, materiais, ferramentas e equipamentos, transportes, alimentação, fretes, remoção de móveis, máquinas ou equipamentos para execução dos serviços e seu reposicionamento no local, limpeza do ambiente, enfim, tudo o que for preciso para garantir a qualidade e funcionalidade dos serviços solicitados. (...)

13. Deverão ser observados, quando do preenchimento da planilha de preços, os valores, percentuais e benefícios exigidos em normas gerais e específicas aplicáveis, em especial aqueles estabelecidos na legislação vigente relativos ao recolhimento dos encargos sociais (tais como INSS, SESI ou SESC, SENAI



ou SENAC, INCRA, Salário Educação, FGTS, Seguro Acidente de Trabalho/SAT/INSS, SEBRAE, Férias, 13º Salário e outros).

14. Na formulação de sua proposta, a empresa deverá observar ainda o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, conforme as Leis n.º 10.637/2002 e 10.833/2003 (Acórdão TCU Plenário n.º 2.647/2009).

47. O edital permitiu, portanto, a apresentação de propostas com ou sem desoneração da folha de pagamentos prevista na Lei 12.456/2011, com as alterações da Lei 12.844/2013. A elaboração do valor estimado da contratação com base em encargos sociais sem desoneração não afastou do certame empresas beneficiadas com a desoneração ou as impediu de utilizar, na licitação, as alíquotas reduzidas a que fazem jus pela legislação vigente.

(...)

9. No mesmo sentido, no que tange à alegação de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, visto que o termo de referência anexo ao edital (peça nº 10) esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas.”[1] (grifou-se)

“2. A representante, em resumo, noticia, à peça 1, p.2, a ocorrência de irregularidade pertinente ao fato da licitante vencedora do grupo três, descrito no anexo I do edital, à peça 2,



p. 24, ser detentora de benefício tributário específico de empresa do ramo de tecnologia da informação, ou seja, a empresa se enquadra nos benefícios estabelecidos na Lei 12.546/2011 (empresa Beltis Comércio e Prestação de Serviços em Informática Ltda.). Destaca que essa condição além de afetar a competição, demonstra que a citada empresa não desenvolve a atividade contida no objeto descrito no item 1 do edital (serviços continuados de apoio administrativo, item 1, à peça 2, p. 1). Informa que interpôs recurso e que o mesmo foi julgado improcedente pela autoridade competente.

(...)

3. A tese objeto deste questionamento é a de que a Beltis enquadrou-se como beneficiária do regime de desoneração da folha de pagamentos na condição de empresa do ramo de TI (Tecnologia da Informação), em atenção ao art. 14 da Lei 11.774/2008 - mencionado no art. 7º, inciso I, da Lei 12.546/2011 -, que estabelece, em seu § 4º, rol taxativo dos serviços de TI e de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), e, portanto, não poderia se utilizar desse regime em licitação cujo objeto é incompatível com os serviços listados pela lei, por caracterizar vantagem indevida em descompasso com o princípio da isonomia.

(...)

6. Quanto ao mérito, considero-a improcedente.

7. A Beltis encontra-se apta a prestar os serviços objeto do certame uma vez cadastrada no CNAE (Código e Descrição das Atividades) secundário 78.10-8-00 (Seleção e agenciamento de mão-de-obra), conforme atesta o documento inserto à peça 4, p. 103.



8. Também não vislumbro irregularidade em seu enquadramento no regime de desoneração da folha de pagamentos, tampouco como isso possa ter violado a isonomia na licitação.”[2]

Em outro caso análogo, o TCU entendeu que, por falta de amparo legal, a Administração Pública não pode adotar dois orçamentos distintos – com e sem a desoneração da folha de pagamento – devendo, ao contrário, elaborar único orçamento e analisar a aceitabilidade de cada proposta apresentada, de acordo com a opção feita pela empresa:

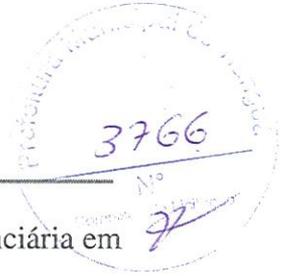
“8. Em primeiro lugar, o referido Acórdão cuidou adequadamente da matéria, porquanto, na parte dispositiva, apenas orientou os gestores da Câmara de Deputados, ao dar ciência, portanto, sem qualquer efeito cogente, da seguinte impropriedade no pregão em referência:

“1.6.1.1.ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.

(...)

(...)

“39. Tendo em vista que o critério de julgamento do pregão é o menor preço, para que uma determinada empresa se sagre vencedora do pregão deverá ofertar a proposta de menor valor,



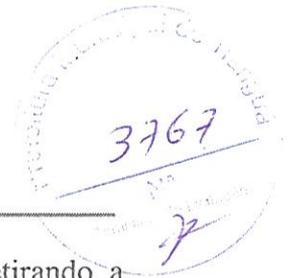
independentemente do regime de contribuição previdenciária em que se enquadre.

40. Além disso, na hipótese de qualquer empresa beneficiada pela desoneração ofertar proposta válida, necessariamente, toda proposta apta a vencer o certame (seja para licitante desonerada ou não) já se situaria em patamar inferior ao máximo fixado para a Administração para empresas incluídas na Lei 12.546/2011, o que tornaria inócua a dupla previsão.

41. A única possibilidade de aplicação do valor máximo aceitável para empresas que recolhem as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento (não desoneradas) ocorreria na hipótese de não participação, na disputa de lances, de qualquer empresa que conte com a desoneração, situação improvável, uma vez que esse grupo inclui a maioria das licitantes, conforme informado pela própria representante”.[3]

Em face do exposto, considerando que a Lei 13.161/15, ao alterar a Lei 12.546/11, facultou às empresas abrangidas pelo diploma legal a opção pelo recolhimento da contribuição previdenciária sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento, cabe à Administração Pública elaborar orçamento considerando ou não a desoneração, justificando a opção mais adequada, ao passo que os licitantes deverão apresentar seus preços em consonância com as normas vigentes e demais práticas de mercado, atendendo à legislação fiscal e tributária correspondente a sua atividade, elaborando suas propostas com base nos custos, insumos e tributos incidentes, de acordo com a opção feita pela empresa, informando se a contribuição previdenciária incidirá sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento.

Vale informar ainda que a empresa mesmo adotando a tabela sem desoneração apresentou em seu BDI a CPRB de 4,5%, ocorre que tal contribuição só deve ser usada em orçamento com desoneração. Diante do exposto faz-se necessário que a empresa se



manifeste acerca dos Encargos adotados em sua planilha orçamentária, retirando a CPRB de seu BDI se optar por manter a tabela onerada.

A análise dos preços e encargos adotados é de extrema importância, não apenas para verificar qual é o menor preço, mas sim para averiguar dentre as propostas qual aquela que oferta um preço compatível com o benefício ofertado. Assim, é importante que a Administração avalie se a proposta do licitante é exequível.

Diante dos apontamentos realizados pelo setor de engenharia e por esta comissão faz-se necessário que a empresa EDMIL CONSTRUÇÕES S/A apresente justificativa plausível que respalde os valores praticados ou apresente BDI ou tabela de encargos escoimado das falhas e sem alterar o valor Global de Sua Proposta.

Desta feita, esta Comissão em consonância com o item 6.12 do edital, decide realizar a diligência supracitada, através de Convocação por meio do Diário Oficial do Estado e no Jornal O Povo, a fim de obter melhores subsídios para o Julgamento da Proposta de Preços, bem como em obediência aos princípios do julgamento objetivo, da transparência e da legalidade, informamos ainda que a desobediência da presente Diligência poderá acarretar na Desclassificação da Empresa, pelos motivos explanados pelo setor de engenharia.

É importante ressaltar que via de regra, o Tribunal de Contas da União compreende possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame. No entanto, essa possibilidade não pode resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes:

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado. (Acórdão 1.811/2014 – Plenário).

Recentemente, ao analisar hipótese semelhante, o TCU indicou ser dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na



proposta e reafirmou a impossibilidade de o licitante majorar o valor inicialmente proposto:

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto. (Acórdão 2.546/2015 – Plenário).

É importante sinalizar que a lei de licitações, ao prever a possibilidade de realização de diligências (art. 43, §3º), expressamente vedou a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originalmente da proposta. Nesse sentido:

Não cabe a inabilitação de licitante em razão de ausência de informações que possam ser supridas por meio de diligência, facultada pelo art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, desde que não resulte inserção de documento novo ou afronta à isonomia entre os participantes. (Acórdão 2873/2014 – Plenário)

Apesar da aparente contradição entre as recomendações acima citadas, especificamente quanto à correção de valores ou percentuais inseridos na planilha de preços, constata-se que o Tribunal de Contas da União entende que o ajuste sem a alteração do valor global não representaria apresentação de informações ou documentos novos, mas apenas o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas.

Sem mais para o momento,

Atenciosamente,

Tianguá-CE, 02 de Setembro de 2020.

  
**DEID JUNIOR DO NASCIMENTO**  
**PRESIDENTE DA CPL**