



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
TOMADA DE PREÇOS 004/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 12.080/2022

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE REFORMA DA PRAÇA ZÉ PARAÍBA

Ao Exmo. Sr. Secretário de Governança e Compliance
Sr. Caio Corrêa Canellas
Autoridade Competente

Trata-se de análise de recurso administrativo impetrado pela empresa **Criar Consultoria e Serviços Ltda.** doravante referida simplesmente por **Recorrente**, esta participante da licitação por Tomada de Preços de nº 004/2023, contra os atos da Comissão Permanente de Licitações proferidos no decurso do certame, mais especificamente quanto à sua fase de análise de propostas de preços. A peça recursal se encontra devidamente publicada no portal da transparência, de amplo e irrestrito alcance a todos os interessados. Não foi apresentada contrarrazão de recurso em atenção à peça recursal apresentada pela empresa.

1 - DOS FATOS

O recurso em questão decorre da fase de **análise das propostas de preços apresentadas** no curso aludido certame, ocasião em que, nos termos da ata de nº 004 da Sessão realizada no dia 17/08/2023, às 10h:00, **a proposta da recorrente foi considerada desclassificada**: *“na forma estabelecida pelo item 12.4.7, “a”, por ter apresentado valor de BDI e planilha de composição de BDI com valores divergentes daqueles estabelecidos pela Secretaria Municipal de Obras e Projetos através do Termo de Referência/Planilha de Composição do BDI – Anexo I.V do instrumento convocatório, tendo em vista que houve alteração de grande parte dos valores, inclusive aqueles referentes à carga tributária daquela composição que, presumidamente, deveriam ser fixos.”*

2 – DS PEÇA RECURSAL

2.1 – Da Tempestividade e Representatividade

Tendo em vista a data de ingresso do aludido recurso bem como o autor da peça devidamente legitimado processualmente, atesta-se plenamente a tempestividade e a representatividade do pleito.

2.2 – DAS ALEGAÇÕES

Em apertadíssima síntese, alega a recorrente que:

- a) Não haveria no edital de licitação, disposição que impedisse a alteração da planilha de composição do BDI;
- b) A determinação dos valores referentes aos itens “Administração Central”, “Seguros e Garantia”, “Risco”, “Despesas Financeiras” e “Lucro”, que compõem o BDI, é uma



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
TOMADA DE PREÇOS 004/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 12.080/2022

liberalidade da empresa que depende de valores e condições específicas, tendo ilustrado, caso a caso, os motivos que ensejaram a redução dos valores, em relação ao modelo oferecido pela Administração Municipal;

- c) A determinação dos valores referentes à tributação de ISSQN, COFISN e PIS decorrem do fato de que a empresa encontra-se enquadrada no regime tributário do Simples Nacional, possuindo alíquotas diferenciadas para retenção do tributo;
- d) A contribuição previdenciária realizada pela empresa seria feita diretamente em sua folha de pagamento, não devendo onerar o faturamento;
- e) A CPL teria decidido com excesso de formalismo, de forma desproporcional e sem razoabilidade.

3 – DO MÉRITO

Inicialmente, é necessário mencionar que assiste razão à Recorrente quando indica um equívoco registrado na ata de nº 004, da sessão realizada em 17/08/2023, no que diz respeito à fundamentação editalícia da decisão que desclassificou a proposta apresentada. De fato, o fundamento correto seria a disposição do item 12.6.7, “a” do Edital de Licitação, e não o item 12.4.7, “a”, conforme registrado, que sequer existe naquele instrumento convocatório.

Feita tal correção, entendemos que a questão não altera o resultado alcançado no certame até o momento, posto que a questão fora amplamente debatida com o licitante por ocasião da realização da sessão e encontra-se registrada em áudio e vídeo daquela reunião, registro este disponível em internet a quem quer que se interesse. Mais além, a própria Licitante, ao reconhecer, em sua peça contestatória, a fundamentação correta, indica que não houve dúvida (ou prejuízo) quanto ao tema.

Isto posto, é necessário salientar que, assim como qualquer instrumento legal, o edital de licitação não é capaz de prever toda sorte e possibilidade de situações e ocasiões onde uma proposta de preços poderia ser desclassificada. Desta maneira, é salutar que, por vezes, situações generalistas sejam ilustradas através de uma fundamentação um tanto quanto “genérica”, sem prejuízo à efetividade da decisão.

No caso concreto, a Comissão entendeu que a proposta de preços não atenderia ao instrumento convocatório exclusivamente porque foram baixados os índices componentes do BDI de forma a causar estranheza quanto à sua possibilidade de fazê-lo, em especial no que diz respeito à carga tributária aplicável à execução dos serviços, o que foi bem delineado na ata de registro da sessão. Diante da divergência das peças técnicas que instruem o feito e sem qualquer fundamentação técnica, contábil e/ou legal para fazê-lo, por parte da apresentante, não restou outra possibilidade à CPL que não fosse à desclassificação da proposta.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
TOMADA DE PREÇOS 004/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 12.080/2022

Neste esteio, a alegação de que a desclassificação da proposta seria impossível apenas porque o edital não veta objetivamente a alteração da planilha de composição do BDI não merece prosperar: a uma pelos motivos já demonstrados anteriormente; a duas porque não se trata de mera modificação dos índices, mas sim de alteração significativa e circunstancial que atinja à competitividade ou até enseje a inexecutabilidade da proposta; e a três porque, de fato, as alterações realizadas **infringem a outras normativas incidentes na questão com as quais o edital vem a convergir**, conforme deliberação do órgão técnico competente, como veremos a seguir.

No que tange a discussão, figura-se bastante tênue a linha que separa o tema entre uma questão técnica ou jurídica. Por um lado, compete à Secretaria Requisitante estabelecer os critérios técnicos essenciais à boa execução do serviço. Por outro, há uma série de fatores e condições que podem afetar, de fato, a composição da planilha de BDI, muitos deles citados pela Recorrente, alguns de forma razoada, outros não.

De fato, os índices aplicáveis aos itens de “Administração Central”, “Seguros e Garantia”, “Risco”, “Despesas Financeiras” e “Lucro” são relativos e **podem variar de acordo com as condições específicas de cada uma das licitantes, nada obstando sua alteração**, em que pese ser exigível a apresentação de documentação suplementar que comprove ser possível a redução, ora, presume-se que o órgão técnico competente tenha-se pautado nas deliberações legais pertinentes ao tema quando da elaboração da planilha original, presumindo-se, também, que este seria o necessário à correta e melhor execução dos serviços.

Inobstante a redução dos itens que podem sê-los de fora deliberativa, há que se enfatizar que **houve também a redução da carga tributária** aplicável à planilha de composição de custos, o que, como dito, pode representar risco à execução dos serviços e atentar quanto à competitividade do certame, afinal, as demais empresas optaram por seguir o padrão deliberado pela Secretaria Municipal de Obras e Projetos. Neste caso, compreendemos que as questões técnicas contábeis, são bastante evidentes. Trata-se de tema cuja natureza é essencialmente técnica e demanda que profissionais da área, devidamente capacitados e credenciados através de sua formação, decidam as matérias que lhe são afetas, ao passo que esta CPL limita-se à análise e à prática técnica processual, no que diz respeito à condução do processo licitatório, em especial aos documentos que não possuem natureza técnica.

Mais além, considerando ser, a Contadoria Geral do Município a detentora do conhecimento técnico capaz de influenciar em uma decisão definitiva, inicialmente submetemos à questão informalmente àquele órgão que nos indicou que seria necessária à apresentação do extrato do simples nacional da empresa dos últimos 12 (doze) meses para que fosse possível uma análise mais aprofundada, o que foi feito, tendo a Recorrente apresentado a documentação suplementar exigida através de publicação no portal da transparência do Município¹, encontrando-se em amplo e irrestrito a todos os interessados.

¹ Disponível em: https://buzios.aexecutivo.com.br/arquivos_download.php?pg=licitacao&id=892&subid=4164, acessado em 22/09/2023



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
TOMADA DE PREÇOS 004/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 12.080/2022

De posse daqueles documentos, submetemos a questão ao órgão competente, através do Memorando nº 375/2023, em anexo, o que foi respondido através do Memorando Contadoria nº 204/2023, também em anexo, pelo que a Contadoria Municipal esclareceu que, de acordo com a faixa de faturamento atual da Recorrente, a tributação aplicável à empresa, de acordo com o Manual do PGDAS-D e DEFIS, seria de 5% (cinco por cento) no que diz respeito ao ISS, o que de pronto indica que a tributação indicada pela Licitante em sua planilha de composição de BDI não se coaduna com a realidade de sua situação fiscal.

Mais além, através do extrato apresentado, contemplando o período de Agosto de 2022 a Julho de 2023, foi constatado que a empresa faturou o valor de R\$ 4.508.694,62 (quatro milhões quinhentos e oito mil seiscientos e noventa e quatro reais e sessenta e dois centavos) ao passo que o limite fiscal aplicável às empresas optantes pelo simples nacional é de R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais), conforme demonstrado no memorando enviado pelo órgão de assessoria contábil.

Mais além, a média de faturamento mensal da empresa no ano calendário de 2023 é de R\$ 498.296,44 (quatrocentos e noventa e oito mil duzentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos), o que, se mantido, totalizaria o valor de R\$ 5.979.557,25 (cinco milhões novecentos e setenta e nove mil quinhentos e cinquenta e sete reais e vinte e cinco centavos), ainda neste exercício.

Neste caso, considerando o valor da obra licitada: R\$ 2.793.843,73 (dois milhões setecentos e noventa e três mil oitocentos e quarenta e três reais e setenta e três centavos) e considerando a medida de faturamento da recorrente, é eminente a possibilidade de que, executando os serviços contratados, a empresa deixe de se enquadrar no modelo de tributação do Simples Nacional, fazendo com que o argumento apresentado não se sustente, no que diz respeito à toda a carga tributária aplicada em sua planilha de composição de BDI.

Há que se mencionar que a questão é tão relevante que já encontra-se prevista na Nova Lei Geral de Licitações (Lei 14.133/2021), que, em seu art. 4º, §1 e §2º prevê a possibilidade de ocorrência do conhecido como “desenquadramento ficto”, no que diz respeito às empresas que ultrapassem a limitação do teto estabelecido pelo Simples Nacional. Quanto ao tema, é necessário observar que o legislador previu a possibilidade de que, uma vez superado o faturamento da micro e pequena empresa, haveria prejuízo à competitividade do certame, razão pela qual os benefícios previstos nos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 não seriam elegíveis às empresas que pudessem sair daquela condição fiscal.

Dito isto, considerando a manifestação do setor técnico contábil, não há dúvidas de que a Recorrente apresentou previsão tributária divergente da sua situação legal, especificamente no que diz respeito ao Recolhimento do ISS, o que lhe põe em situação de vantagem em relação às demais concorrentes, que consideraram a tributação adequada, impactando diretamente nos custos dos serviços a serem executados.



ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO
TOMADA DE PREÇOS 004/2023
PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 12.080/2022

Neste sentido, considerando o princípio constitucional da impessoalidade, o qual compreende a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que estejam na mesma situação jurídica, a necessidade de observância do princípio da legalidade e privilegiando a regular competitividade entre os licitantes, **entendemos que deve ser mantida a decisão inicialmente proferida.**

4 – DO POSICIONAMENTO

Por todo o exposto, a Comissão de Licitação **opina** pelo recebimento e pelo conhecimento do recurso administrativo, **negando-lhe, no mérito, provimento com a consequente manutenção do ato que culminou na desclassificação da proposta apresentada pela empresa Criar Consultoria e Serviços Ltda.,** pelo que eleva o presente para sua apreciação e manifestação quanto ao provimento/não provimento das peças recursais

Armação dos Búzios, 22 de Setembro de 2023.

LUIZ FERNANDO CAMPOS
PRESIDENTE

RENAN M. RAPOSO DA SILVA
MEMBRO

RENATA GUIMARES DA SILVA
MEMBRO