

ILMO(A). SR(A). PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES –
PREFEITURA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE/MG

*“**As composições de custos unitários** e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, **devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes** e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.” (TCU – Súmula nº. 258)*

Ref.: Concorrência Pública nº 03/2023 - Processo Administrativo nº 109/2023

BLACK ENGENHARIA LTDA., pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº. 40.669.672/0001-09, com sede na Rua Sergipe, nº. 925, Sala 1402 – bairro Savassi, Belo Horizonte/MG, CEP. 30.130-171, nos autos do PROCESSO ADMINISTRATIVO – CONCORRÊNCIA PÚBLICA em epígrafe, vem por seu representante legal, interpor suas **CONTRARRAZÕES** ao Recurso interposto por **LEOPAV INFRAESTRUTURA URBANA LTDA.**, contra a decisão da Comissão Permanente de Licitações (CPL) da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre/MG, nos termos do Art. 109, parágrafo 3º, da Lei nº. 8.666/93, pelos fatos e fundamentos que se seguem.

I – RESUMO DOS FATOS

Trata-se de Recurso interposto pela Licitante **LEOPAV INFRAESTRUTURA URBANA LTDA.** (“RECORRENTE”) contra decisão da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre/MG (“CPL”), na parte em que a declarou desclassificada, durante a respectiva sessão de julgamento das propostas de 12/07/2023.

Por meio do referido Recurso, o qual se impugna pelas presentes Contrarrazões, a RECORRENTE tenta obter a reforma da decisão, no sentido de se levar em consideração a sua oferta pelos documentos que apresentou, para que seja declarada classificada e vitoriosa na fase de Proposta Comercial.

Para tanto, a RECORRENTE defende o infundado argumento que a exigência de planilha de Composição de Custos Unitários e de Cronograma físico-financeiro completo representaria um mero formalismo excessivo por parte da CPL.

Contudo, não há a mínima chance de prosperarem os levianos argumentos da RECORRENTE, os quais, inclusive, demonstram nítido **desconhecimento** da jurisprudência consolidada nos Tribunais de Contas, das regras do Edital e, quiçá, da própria Lei de Licitações, conforme se demonstra à diante.

II – RAZÕES PARA MANUTENÇÃO DO ENTENDIMENTO DA CPL

De acordo com as orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas do Tribunal de Contas da União, a composição dos custos unitários se revela como importante instrumento para elaboração de orçamentos de obras e serviços de engenharia, já que *“define o valor financeiro a ser despendido na execução de uma unidade do respectivo serviço e é elaborada com base em coeficientes de produtividade, de consumo e de aproveitamento de insumos, cujos preços são coletados no mercado”*¹ e possui previsão legal expressa no art. 7º, § 2º, II, da Lei n. 8.666/1993.

A imposição da mencionada obrigação a quem deseja contratar com a Administração Pública é medida necessária, porquanto capaz de contribuir para ampliar a transparência do gasto público e para a observância dos princípios da economicidade e da eficiência, além de possibilitar a análise da exequibilidade das propostas. A partir de tais considerações, a aludida exigência viabiliza a disponibilização de informações relevantes para a futura contratação.

Ademais, na composição dos custos unitários de obras e serviços devem ser considerados os índices de produtividade da mão de obra e consumo de materiais, bem como de equipamento para execução de uma unidade de serviço.

Assim como o demonstrativo do BDI, a decomposição do custo unitário deve ser apresentada pelas licitantes, uma vez que se trata de elemento orçamentário que interfere

¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas. Brasília. 2014.

diretamente no cálculo da proposta de preços, por representar os custos indiretos que a contratada suporta ao realizar obras ou serviços de engenharia.

A obrigatoriedade de que todas as licitantes apresentem composição de custos unitários para todos os itens da planilha orçamentária e detalhamento do BDI, portanto, não só privilegia a isonomia entre elas, mas ainda possui a finalidade de proteger a Administração de forma mais efetiva quanto a propostas que contenham preços incompatíveis com os de mercado, a partir de um percentual desarrazoado para a contratação.

Por outro lado, quando a mencionada exigência não é feita às participantes da licitação, a Administração Pública diminui a proteção atinente às propostas inexequíveis e ao possível “jogo de planilhas”.

Nesse sentido, consoante disposto no Acórdão 325/2007 – Plenário, do TCU, “o gestor público deve exigir dos licitantes o detalhamento da composição do LDI e dos respectivos percentuais praticados”. Deste modo, para o TCU, todas as sociedades empresárias participantes devem apresentar a composição de custos unitários, sendo a exigência de tal demonstração um dever da Administração Pública.

Súmula TCU nº. 258/2020 - “As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas.” (TCU – Súmula nº. 258)

Inclusive, importa destacar que o TCU produziu o seguinte enunciado no bojo do Acórdão nº. 2157/2012 – Plenário:

“É ilegal a ausência das composições de custos unitários, do detalhamento dos encargos sociais e do BDI nos orçamentos de referência de licitações, assim como a ausência de previsão nos editais da obrigatoriedade de fornecimento dessas informações nas propostas dos licitantes (art. 6º, inciso IX, alínea f, art. 7º, § 2º, inciso II, e art. 40, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e Súmula TCU 258).”

Portanto, se caracterizaria como irregular eventual falta da exigência de que as licitantes apresentem em suas propostas a composição dos custos unitários, nos termos da planilha orçamentária do edital, o que por sua vez, geraria a apuração de responsabilidades, com aplicação de sanções aos responsáveis, com penalidade de multa, na forma do Art. 85, da Lei Complementar nº. 102/2008, em razão da prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.

Como visto, portanto, a exigência do Edital quanto a ser apresentado na proposta comercial das licitantes o detalhamento de preços unitários de acordo com a planilha orçamentária, se justifica pela necessidade de demonstração objetiva dos custos de todos os itens listados, tanto para subsidiar a Administração em eventuais análises de exequibilidade da proposta, quanto para evitar a ocorrência de duplicidades de encargos dispostos no orçamento, além de servir de lastro probatório para o discernimento de futuros pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro.

Nesse mesmo sentido é o posicionamento consolidado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, conforme se verifica a seguir.

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE PINTURA E INSTALAÇÃO DE GESSO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTO INTITULADO PROJETO BÁSICO. EXISTÊNCIA DE REQUISITOS SUFICIENTES PARA A ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DISCRIMINAÇÃO NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DA COMPOSIÇÃO DO BDI. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME OU AO ERÁRIO. RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. ENCERRAMENTO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. APONTAMENTOS COMPLEMENTARES. FALTA DE PARÂMETROS OBJETIVOS PARA ANÁLISE DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA. IMPROCEDÊNCIA. INDICAÇÃO DE UNIDADE DE MEDIDA DO TIPO VERBA “VB”. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME OU AO ERÁRIO. RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONOMIA PROCESSUAL. ENCERRAMENTO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. O projeto básico deve conter todos os elementos necessários e suficientes para a definição do objeto e para a elaboração das propostas, nos termos do art. 6º, IX, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 6º, XXV, da Lei n. 14.133/2021.
2. Não havendo prejuízo ao certame em face da existência de requisitos suficientes no edital para a elaboração das propostas, afasta-se a

irregularidade atinente à ausência de documento formal intitulado projeto básico.

3. Nas propostas de preços apresentadas em licitações públicas objetivando a contratação de obras e serviços de engenharia devem constar as composições de custos unitários e o detalhamento dos encargos sociais e do BDI, conforme orientação extraída da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União e TCU.

4. Nos termos da jurisprudência deste Tribunal e do TCU, a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes deve limitar-se, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado.

5. Não obstante a falta de indicação dos serviços definidos como essenciais e compatíveis ao objeto em disputa, uma vez explicitada de forma clara no edital a parcela de maior relevância do serviço, não há que se falar em irregularidade.

6. Em regra, a utilização da unidade de medida do tipo verba “VB” é irregular, por ser genérica e não permitir identificar corretamente o tipo e a quantidade de serviços envolvidos, podendo tal irregularidade ser afastada caso conste no orçamento base a composição do custo unitário do serviço indicado por meio da unidade de medida do tipo “verba”.

[DENÚNCIA n. 1088967. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO. Sessão do dia 08/02/2022. Disponibilizada no DOC do dia 03/05/2022. Colegiado. PRIMEIRA CÂMARA.]

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. EDITAL DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE REFORMA E READEQUAÇÃO DE CEMITÉRIO. PRELIMINAR. CONEXÃO. PROCESSOS DE DENÚNCIA. FALTA DE IDENTIDADE NO PEDIDO E NA CAUSA DE PEDIR. INEXISTÊNCIA DE RISCO DE DECISÕES CONFLITANTES OU CONTRADITÓRIAS. REJEIÇÃO. MÉRITO. SUPOSTO DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULA DO EDITAL QUE EXIGIU COMPOSIÇÃO DOS CUSTOS UNITÁRIOS DOS ITENS LICITADOS E DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO DO BDI. PROPOSTAS APRESENTADAS CONTENDO VALORES UNITÁRIOS DOS ITENS LICITADOS E DEMONSTRATIVO DO CÁLCULO DO BDI, ALÉM DOS PREÇOS TOTAIS, COM E SEM BDI. IMPROCEDÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

1. Não há conexão entre processos se forem diversos o pedido e a causa de pedir, assim como se não existir risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias.

2. Nas propostas de preços apresentadas em licitações públicas objetivando a contratação de obras e serviços de engenharia, deve constar as composições de custos unitários e o detalhamento do BDI, conforme orientação extraída da jurisprudência desta Corte e do Tribunal de Contas da União.

3. O princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser analisado e aplicado com a devida razoabilidade, a fim de que, em decorrência de um formalismo exacerbado, a Administração não seja obrigada a agir contrariamente ao interesse público, deixando de obter a proposta mais vantajosa, respeitada a observância da isonomia entre os licitantes.

[DENÚNCIA n. 1077135. Rel. CONS. SUBST. ADONIAS MONTEIRO.
Sessão do dia 05/08/2021. Disponibilizada no DOC do dia 31/08/2021.
Colegiado. SEGUNDA CÂMARA.]

Pois bem. A composição de preços unitários é definida no Decreto nº 7.983/2013, Art. 2º, Inc. II, como *“o detalhamento do custo unitário do serviço que expresse a descrição, quantidades, produtividades e custos unitários dos materiais, mão de obra e equipamentos necessários à execução de uma unidade de medida”*.

A composição de custo unitário devidamente detalhada, portanto, previne a orçamentação e o pagamento de serviços em duplicidade, pois identifica com clareza quais os serviços que estão sendo previstos em cada item orçado. Além disso, também ampara a fiscalização a certificar o montante a ser pago pelos serviços executados nas medições, momento esse em que deve ser verificado o valor exato a ser pago ao contratado com base no valor efetivamente executado e não simplesmente no valor total de contrato.

Em licitações nas quais não se exige das licitantes a manifestação formal sobre as composições detalhadas de preços unitários, pode ocorrer, eventual jogo de planilhas, já que, mais à frente, na execução do contrato, a contratada poderia jogar com o quantitativo de insumos, que, por sinal, não teriam sido sequer por ela formalmente apresentados.

Assim, os licitantes devem apresentar os quantitativos de itens de serviço com os correspondentes custos unitários, porque a linearidade de descontos em relação aos orçamentos deve ser comprovada pela licitante em sua proposta, permitindo-se, com isso, que se possa aferir a aceitabilidade dos preços unitários e até mesmo a exequibilidade da proposta.

Ao contrário do que defende a RECORRENTE, portanto, resta claro que a exigência de apresentação da planilha de Composição de Custos Unitários na Proposta Comercial contida no Edital do presente caso não é um mero “formalismo exacerbado” que possa ser relativizado ou mesmo afastado pela CPL, mas sim, um requisito legal, que a Administração Pública tem a obrigação de observar e fazer cumprir, sob pena, inclusive, de responsabilização e aplicação de sanções.

O que se busca com a referida regra é **preservar o princípio constitucional da impessoalidade**, uma vez que evita que o agente público possa, por motivos de índole subjetiva, afastar do certame este ou aquele interessado.

Deste modo, a decisão da CPL não pode privilegiar qualquer licitante em detrimento dos demais e deve sempre observar estritamente os princípios da isonomia, da legalidade e da vinculação à lei e ao Edital.

No presente caso, o que se observa é uma tentativa inócua da RECORRENTE de suprir o seu descumprimento da exigência de ter constado na sua proposta comercial documentos e informações que são essenciais ao Processo Administrativo Licitatório, para que fosse validamente classificada pela CPL.

III – CONCLUSÃO E REQUERIMENTO

Por todos os fatos e fundamentos expostos, a RECORRIDA requer o acolhimento das presentes CONTRARRAZÕES para se rejeitar o Recurso Administrativo interposto por *LEOPAV INFRAESTRUTURA URBANA LTDA.*, o qual deve ser JULGADO TOTALMENTE IMPROCEDENTE, mantendo-se inalterada a Decisão Administrativa da Comissão Permanente de Licitações da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre/MG.

Nestes termos pede deferimento.

Belo Horizonte, 27 de julho de 2023

EDUARDO HENRIQUE ANDRADE DE PAULA:08431571608
Assinado de forma digital por
EDUARDO HENRIQUE ANDRADE
DE PAULA:08431571608
Dados: 2023.07.27 16:01:42 -03'00'

BLACK ENGENHARIA LTDA

CNPJ: 40.669.672/0001-09

EDUARDO HENRIQUE ANDRADE DE PAULA

SÓCIO – REPRESENTANTE LEGAL

CPF: 084.315.716-08