



**Processo n.:** 1.168.133  
**Natureza:** Denúncia  
**Relator:** Conselheiro Durval Ângelo  
**Entidade/ Órgão:** Município de Nova Lima  
**Juízo de Admissibilidade:** 10/05/2024  
**Autuação:** 13/05/2024

### Análise Inicial

#### **I – Relatório**

Trata-se de denúncia apresentada pela empresa Decorbel Revestimentos Ltda., em face do Pregão Eletrônico 08/2024, Processo Licitatório 32/2024, promovido pelo Município de Nova Lima, objetivando o registro de preços para eventual contratação dos serviços de manutenção, reparos preventivos e corretivos, instalações diversas, adequação, recuperação e modernização de imóveis públicos.

Segundo alega a denunciante (peça 2, item 5), em síntese, houve ocorrência das seguintes irregularidades (i) vedação à participação de empresas em consórcios; (ii) escolha do sistema de registro de preços; (iii) ausência de planilha de encargos sociais; (iv) cerceamento de participação para optantes pelo regime previdenciário de não desoneração da folha; e (v) defasagem de preços na planilha orçamentária.

Diante disso, requereu a concessão de medida cautelar para determinar a suspensão do procedimento licitatório.

A documentação foi recebida e determinada sua autuação como denúncia em 10/05/2024 (peça 4), sendo distribuída à Relatoria em 13/05/2024, conforme termo de peça 5.

Como medida de instrução processual, foi solicitada a oitiva da entidade licitante para manifestação acerca dos fatos apontados pela denunciante e solicitada, também, cópia do procedimento licitatório (peça 6).

Devidamente intimados, o Sr. Marcelo Henriques Pinto, Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos e subscritor do edital, e a Sra. Karla Márcia Barbosa, Pregoeira, protocolizaram sua manifestação à peça 10, defendendo a regularidade dos atos e pugnando pelo arquivamento da denúncia.

A relatoria, em análise perfunctória do objeto, considerando a atual jurisprudência deste Tribunal e os esclarecimentos prestados pela Administração Municipal não concedeu a medida cautelar de suspensão do procedimento licitatório, conforme motivação lançada à peça 12.

Após, intimadas a denunciante e a entidade licitante, acerca do teor da decisão, os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios para a realização de exame técnico inicial.

#### **II – Fatos e Fundamentos**

##### **II.1 – Da ofensa à ampla concorrência: vedação à participação de empresas em consórcios**

#### a) Alegações da denunciante

Conforme expresso em sua argumentação, a denunciante alega que o certame apresenta caráter restritivo, notadamente em função das disposições contidas nas condições de participação, com destaque para o subitem 3.1.1, que veda a participação de empresas sob a forma de consórcios no processo licitatório:

3.1.1 – Não será admitida a participação de empresas em consórcio, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021.

A denunciante argumenta, ainda, que a Administração Municipal fundamenta a vedação à participação de consórcios na licitação com base na existência de diversas empresas aptas a prestar os serviços de forma individual, conforme indicado no subitem 3.1.1.1. No entanto, ao observar o subitem 8.3.1.2.6, que trata dos documentos de habilitação, a denunciante destaca que a Administração restringe a participação da maioria das licitantes ao exigir a comprovação, referente ao último exercício, de capital social ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor total estimado para a contratação, correspondente a R\$ 16.440.728,27 (dezesseis milhões, quatrocentos e quarenta mil, setecentos e vinte e oito reais e vinte e sete centavos).

#### b) Análise técnica

Inicialmente, em relação à vedação à participação de empresas em consórcios, assim dispõe o edital:

3.1.1 – Não será admitida a participação de empresas em consórcio, nos termos do artigo 15 da Lei nº 14.133/2021.

3.1.1.1 – O objeto licitado encontra-se na seara dos serviços comuns de engenharia. Portanto, não se verifica complexidade que justifique a permissão da participação de empresas organizadas em consórcio, sobretudo porque há um número considerável no mercado de empresas aptas a, isoladamente, prestar tais serviços.

Sob o viés técnico, a participação de consórcios pode dificultar a coordenação e a garantia da qualidade dos serviços, uma vez que diferentes empresas podem ter abordagens e métodos distintos.

Além disso, ao vedar a participação de consórcio, é possível estabelecer claramente a responsabilidade da empresa contratada pela execução dos serviços. Em casos de problemas ou falhas, é mais fácil identificar a empresa responsável e aplicar medidas corretivas ou penalidades, se necessário. Isso garante maior segurança jurídica e agilidade na solução de eventuais impasses. Quando à vantajosidade econômica, a admissão do pacto consorcial pode viabilizar a coligação de empresas que antes seriam adversárias naturais, restringindo-se, assim, o número de potenciais licitantes e, conseqüentemente, a própria competitividade do certame, o que, por fim, acaba dificultando sobremaneira, senão impossibilitando, a contratação da proposta mais vantajosa possível para a Administração Pública.

Nesse sentido, merece nota o alerta de Carvalhosa (2004, p. 393), segundo o qual o instituto da associação consorcial pode ser convertido em eficiente ferramenta “(...) de cartelização de atividades setoriais. Diferentemente dos monopólios individuais – trustes – o consórcio pode objetivar a constituição de um

monopólio coletivo. Este se constitui pela regulamentação associativa da conduta mercadológica das empresas até então concorrentes” (MODESTO 4 CARVALHOSA. Comentários à Lei de Sociedades Anônimas, 4º vol., t. II, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2003).

Logo, a vedação à organização de empresas em consórcio além de não prejudicar a competitividade, a bem da verdade se mostra benéfica ao caso.

Sobre a participação de empresas consorciadas em licitações, o art. 15 da Lei nº 14.133/2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, assim estabelece:

Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas (...)

Pelo disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, infere-se que a participação de consórcios em licitações públicas não é obrigatória. Dessa forma, cabe à Administração, no exercício de seu poder discricionário, avaliar, na fase de planejamento, e em conformidade com os princípios da boa administração, a conveniência e a vantajosidade de permitir ou não tal participação.

Sobre o tema, destaca-se que, segundo o professor Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, “a Lei 14.133/2021 consagra, como regra geral, a admissibilidade da participação de consórcios. Mas admite que, no caso concreto, seja afastada essa solução”.

Ou seja, a decisão de vedar a participação de consórcios deve ser antecedida de um processo de avaliação da realidade do mercado em face do objeto a ser licitado e da ponderação dos riscos inerentes à atuação de uma pluralidade de sujeitos associados para a execução do objeto.

Como toda decisão exercitada em virtude de competência discricionária, admite-se controle relativamente à compatibilidade entre os motivos e a realidade e no tocante à adequação proporcional entre os meios e os resultados pretendidos”.

No presente caso, a Administração optou pela vedação à participação de consórcios, fundamentando-se no mencionado art. 15 da Lei nº 14.133/2021. A justificativa para essa restrição decorre da natureza do objeto licitado envolvido, que se refere a serviços comuns de engenharia, sem complexidade técnica suficiente para exigir-se a formação de consórcios para a execução prevista.

Além disso, destaca-se que há um número significativo de empresas no mercado capacitadas a executar esses serviços de maneira eficiente e autônoma, conforme justificado pela licitante. A própria estrutura do pregão eletrônico, amplamente acessível a empresas de todo o país, reforça a competitividade do certame de forma significativa.

Assim, a decisão de não se admitir a participação de consórcios não prejudica a dinâmica competitiva do certame nem a obtenção de propostas vantajosas para a Administração Pública. Além do fundamento legal, tal decisão encontra respaldo na doutrina e na jurisprudência, como será demonstrado a seguir.

---

<sup>1</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition) (p. 296). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

Inicialmente, sobre o tema, destaca-se os seguintes trechos retirados do livro “Comentários à lei de licitações e contratações administrativas” do professor Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

### 3) Consórcio e dominação de mercados

Em regra, o consórcio não é favorecido ou incentivado pelo nosso Direito. Assim se passa porque, como instrumento de atuação empresarial, o consórcio pode conduzir a resultados indesejáveis.

#### 3.1) A conjugação de esforços entre empresas autônomas

A formação de consórcios acarreta risco da dominação do mercado, através de pactos de eliminação de competição entre os empresários. No campo de licitações, a formação de consórcios poderia reduzir o universo da disputa. O consórcio poderia retratar uma composição entre eventuais interessados: em vez de estabelecerem disputa entre si, formalizariam acordo para eliminar a competição. Aliás, a composição entre os potenciais interessados para participar de licitação pode alcançar a dimensão da criminalidade.

#### 3.2) Consórcio e ampliação da competição

Mas o consórcio também pode prestar-se a resultados positivos e compatíveis com a ordem jurídica. Há hipóteses em que as circunstâncias do mercado e (ou) a **complexidade do objeto** tornam problemática a competição. Isso se passa quando parcela significativa de empresas, isoladamente, não dispuser de condições para participar da licitação. Nesse caso, o instituto do consórcio é a via adequada para propiciar ampliação do universo de licitantes.

**É usual que a Administração Pública apenas autorize a participação de empresas em consórcio quando as dimensões e a complexidade do objeto ou as circunstâncias concretas exijam a associação entre os particulares. São as hipóteses em que somente poucas empresas estariam aptas a preencher as condições especiais exigidas para licitação.**

Observa-se que o referido professor discute o papel dos consórcios em licitações a partir de dois aspectos principais.

De maneira geral, o consórcio não é favorecido pelo Direito devido ao risco de dominação de mercado. A formação de consórcios pode levar à redução da competição, pois as empresas podem combinar esforços para eliminar a disputa entre si, o que pode resultar em implicações negativas, incluindo possíveis irregularidades, como justificado pela licitante.

Por outro lado, os consórcios podem produzir resultados positivos em situações em que a complexidade do objeto ou as condições do mercado dificultam a participação de empresas isoladas. Nesses casos, permitir a formação de consórcios pode ampliar o número de participantes e facilitar a competição, especialmente quando o projeto exige diferentes especialidades ou recursos que apenas a colaboração entre empresas pode proporcionar. Dessa forma, a legislação admite consórcios principalmente para assegurar a viabilidade do processo licitatório e garantir a competição efetiva.

---

<sup>2</sup>Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition) (p. 292/293). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

Vista essa abordagem doutrinária, convém analisar, neste ponto, como o Tribunal de Contas da União - TCU aborda a questão da participação dos consórcios nas licitações públicas. Veja-se alguns entendimentos relacionados ao tema<sup>3</sup>:

- “Embora a obra, quando confrontada com outras realizadas pelo próprio órgão, **dificilmente possa ser classificada de complexa**, penso que a **justificativa deva ser aceita, já que a lei não enumera as situações nas quais se deva permitir a participação de consórcios, deixando a critério da administração admiti-los ou não, norteadas pela finalidade de ampliar o universo de participantes**. Seria reprovável a permissão à participação de empresas em consórcio como forma artilosa de prejudicar a competição, favorecendo acordos entre potenciais concorrentes. Contudo, não foram apontados pela instrução indícios nesse sentido, sendo de se presumir regular a motivação para o permissivo incluso no edital” (Acórdão 1.917/2003, Plenário, rel. Min. Adylson Motta).
- **“Em regra, a formação de consórcios é admitida quando o objeto a ser licitado envolve questões de alta complexidade ou de relevante vulto, em que empresas, isoladamente, não teriam condições de suprir os requisitos de habilitação do edital**. Nestes casos, a Administração, com vistas a aumentar o número de participantes, admite a formação de consórcio” (Acórdão 22/2003, Plenário, rel. Min. Benjamim Zymler).
- **“(…) a jurisprudência desta Corte aponta para o caráter discricionário no que concerne à decisão acerca da participação de consórcios nos diversos eventos licitatórios**, a teor do art. 33 da Lei de Licitações. Para tanto, há que se demonstrar com fundamentos sólidos a escolha a ser feita pelo gestor durante o processo de licitação no que toca à vedação da participação de consórcios, ou mesmo à sua autorização” (Acórdão 1.165/2012, Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro).
- **“A jurisprudência deste Tribunal já se firmou no sentido de que a admissão ou não de consórcio de empresas em licitações e contratações é competência discricionária do administrador, devendo este exercê-la sempre mediante justificativa fundamentada**. Não obstante a participação de consórcio seja recomendada sempre que o objeto seja considerado de alta complexidade ou vulto, tal alternativa também não é obrigatória. Devem ser consideradas as circunstâncias concretas que indiquem se o objeto apresenta vulto ou complexidade que torne restrito o universo de possíveis licitantes. Somente nessa hipótese, fica o administrador obrigado a autorizar a participação de consórcio de empresas no certame, com o intuito precípuo de ampliar a competitividade e proporcionar a obtenção da proposta mais vantajosa” (Acórdão 2.831/2012, Plenário, rel. Min. Ana Arraes).
- **“(…) caso seja feita a opção por não permitir, no edital do certame, a participação de empresas na forma de consórcios, considerando a faculdade constante do art. 33, caput, da Lei 8.666/1993, justifique formalmente tal escolha no respectivo processo administrativo da licitação”** (Acórdão 1.316/2010, 1.a Câmara, rel. Min. Augusto Nardes).
- “O art. 33 da Lei de Licitações expressamente atribui à Administração a prerrogativa de admitir a participação de consórcios. Está, portanto, no âmbito

<sup>3</sup> Retirados do livro de autoria do professor Marçal Justen Filho “Comentários à lei de licitações e contratações administrativas (Portuguese Edition). Thomson Reuters Revista dos Tribunais. Edição do Kindle.

da discricionariedade da Administração. Isto porque, ao nosso ver, a formação de consórcio tanto pode se prestar a fomentar a concorrência (consórcio de empresas menores que, de outra forma, não participariam do certame), quanto a cerceá-la (associação de empresas que, caso contrário, concorreriam entre si). Com os exemplos fornecidos pelo Bacen, vemos que é prática comum a não aceitação de consórcios” (Acórdão 1.946/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa).

De forma semelhante, na Denúncia nº 1.107.652, relatada pelo Conselheiro Wanderley Ávila e apreciada pela Segunda Câmara, em sessão realizada na data de 27/06/2023, foi destacado que:

3. A possibilidade ou não de participação de empresas reunidas em consórcio em procedimento licitatório constitui escolha discricionária do órgão licitante, nos termos do art. 33, caput, da Lei Federal n. 8.666/1993, a ser avaliada frente à complexidade e vultuosidade financeira da contratação, de modo a perquirir a ampliação da competitividade e eficiência da contratação.

4. Não sendo a licitação de grande vulto e alta complexidade, a vedação para a participação de empresas reunidas em consórcio está implícita na natureza do objeto.

Prosseguindo, agora tratando do subitem 8.3.1.2.6, do edital, referente à documentação de habilitação, em que a denunciante se opõe à exigência de comprovação de capital social ou patrimônio líquido mínimo igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, por entender que tal requisito afastaria a participação da maioria das licitantes.

Veja-se o que dispôs o edital:

8.3 – Para fins de qualificação técnica, os interessados deverão apresentar a documentação constante do Item 4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO: HABILITAÇÃO / QUALIFICAÇÃO TÉCNICA do Termo de Referência (Anexo I), se limitando a:

(...)

8.3.1.2 - Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, já exigíveis na forma da lei, que comprove a boa situação financeira da proponente, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios.

(...)

**8.3.1.2.6-** Comprovação do último exercício de capital social ou patrimônio líquido mínimo, igual ou superior a 10% (dez por cento) do valor total estimado para a contratação.

Pois bem, quanto a essa exigência, cumpre anotar que a Administração agiu em conformidade com o previsto no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

(...)



Conforme a denunciante, a tentativa da Administração de redefinir essas obras como "manutenção, reparos e adequações" para enquadrá-las como serviços rotineiros e padronizados não altera a natureza mais complexa desses processos, o que comprometeria a legalidade do certame.

#### **b) Análise técnica**

O sistema de registro de preços tem sua definição no art. 6º, inciso XLV, da Lei nº 14.133/2021, como sendo o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”.

Segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup>, na Lei nº 14.133/2021, o sistema de registro de preços é incluído entre os procedimentos auxiliares da licitação e pode ser utilizado nos contratos relativos à prestação de serviços, obras e aquisição e locação de bens, conforme conceito do referido art. 6º, XLV, tendo sido consideravelmente ampliada a sua utilização.

O art. 82, § 5º, determina que “o sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia”, e estabelece as condições que devem ser observadas no procedimento:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

(...)

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

- I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;
- II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;
- III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;
- IV - atualização periódica dos preços registrados;
- V - definição do período de validade do registro de preços;
- VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

No tocante à contratação de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, exige-se a observância dos requisitos previstos no art. 85, que incluem a existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, e a necessidade permanente ou frequente da obra ou serviço a ser contratado:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

---

<sup>4</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo (Portuguese Edition) (p. 429). Forense. Edição do Kindle.

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Não há outras exigências previstas na lei, ou seja, desde que observadas as condições indicadas na norma supracitada, o sistema de registro de preços poderá ser adotado para a contratação de execução de obras e serviços de engenharia.

A seguir, transcreve-se considerações do professor Ronny Charles<sup>5</sup>, acerca de tais exigências:

São esses os requisitos que a Lei nº 14.133/2021 impõe. Não é novidade a padronização de projetos de engenharia e arquitetura. Já tivemos a oportunidade de explicar, quando se trata de engenharia e arquitetura este requisito:

Padronizar um projeto implica uniformizar os serviços, os materiais e os demais componentes do ambiente construído, de modo que englobe as especificações desses elementos e os procedimentos para sua execução.

Um ambiente construído padronizado gera uma expectativa de que com as repetições de sua execução os resultados atingidos serão sempre semelhantes em relação à estética (aparência geral), às dimensões, aos serviços que o compõe e ao resultado relativo ao desempenho da construção.

A padronização exige, portanto, um modelo de projeto composto por um conjunto de informações previamente definidas.

Porém, não basta que o projeto seja padronizado, é necessário que não tenha complexidade técnica e operacional. Evidentemente é o mercado próprio da construção civil que deve dizer se determinada obra ou serviço de engenharia possui ou não essas características.

*Complexidade técnica* é relativa àqueles projetos que envolvam alta especialização na área de engenharia e arquitetura, como fator de extrema relevância para garantir a execução do objeto a ser contratado, ou que demonstrem dificuldade no gerenciamento de atividades interconectadas e que não possam ser padronizadas; e *complexidade operacional* diz respeito àqueles projetos que possuem propriedades que o tornam difícil de entender, prever e manter seu comportamento geral sob controle, mesmo que existam informações razoavelmente completas sobre o sistema do projeto, e que possuem um alto grau de incerteza e imprevisibilidade, derivadas do próprio projeto e do seu contexto e que não possam ser padronizadas.

Vencido o primeiro requisito, o segundo diz respeito à necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado. No mesmo trabalho anteriormente citado tratamos de discorrer a respeito:

Entende-se como *necessidade permanente* aquela que implica contratações constantes e continuamente necessárias. Exemplo típico que ilustra a necessidade permanente no caso de serviços de engenharia é a contratação de manutenção predial ou de manutenção de outro ambiente construído. Esses ambientes,

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://ronnycharles.com.br/sistema-de-registro-de-precos-para-obras-e-servicos-de-engenharia-balada-do-louco/>> Consultado na data de 10/09/2024.

inevitavelmente, sofrem desgastes por diversas razões, necessitando sempre de atividades de manutenção preventiva ou corretiva.

*Necessidade frequente* é aquela que deve se dar em determinado período, de tempos em tempos. É assídua, mas não contínua. Se dá quando sua necessidade é recorrente em determinado período. Exemplo dessa frequência é a necessidade de construção de edifícios padronizados. Nesse caso, pode ser registrado o preço de cada edifício a partir de um projeto padronizado e, cada vez que surgir a necessidade de construí-lo, aquele que registrou o melhor preço em ata é chamado para assinar o contrato e construir a edificação de acordo com o projeto.

Assim, conclui-se que a tese da denunciante sobre a suposta ilegalidade na escolha do sistema de registro de preços não se sustenta. A Lei nº 14.133/2021 admite de forma clara e objetiva o uso do referido procedimento para a finalidade pretendida pela Administração Pública.

Dispositivos como o inciso XLV do art. 6º, o § 5º do art. 82, autorizam expressamente o uso do sistema de registro de preços para a contratação de bens, serviços, incluindo obras e serviços de engenharia. Já o art. 85, ao tempo em que autoriza a Administração a contratar a execução de obras e serviços de engenharia por meio do sistema de registro de preços, também condiciona sua utilização ao cumprimento de requisitos como a padronização do projeto, sem complexidade técnica ou operacional e à necessidade contínua ou frequente do serviço.

Manifesta-se, portanto, pela improcedência do apontamento relativo à irregularidade na escolha na escolha do sistema de registro de preços realizado pela Administração.

## II.3 – Da ausência de publicação da planilha de encargos sociais

### a) Alegações da denunciante

Na peça de denúncia consta que:

Conforme se verificou no instrumento convocatório a Administração não apresentou planilha de composição de Encargos Sociais a ser seguido.

Verifica-se assim, violação dos princípios que norteiam as compras públicas, além de ferir o disposto na súmula 258/2010 do TCU, que dispõe que o detalhamento dos Encargos sociais e do BDI deve constar expressamente nos anexos do Edital.

**SÚMULA Nº 258: “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 indicada mediante o uso da expressão “verba” ou de unidades genéricas.”(grifou-se)**

Não localizamos na peça editalícia, as composições do detalhamento de encargos sociais, que deverá constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes.

A denunciante argumenta que a ausência da planilha de composição dos encargos sociais no edital de licitação viola os princípios que regem as compras públicas, além de infringir a Súmula 258/2010 do TCU, que exige o detalhamento dos encargos sociais e do BDI nos anexos do edital. Ressalta, ainda, que a falta desse detalhamento compromete a transparência e a regularidade do certame.

**b) Análise técnica**

Informa-se que a referida planilha está disponível no site da licitante, acessível no endereço eletrônico <https://novalima.mg.gov.br/empresas/licitacao/12637>, cuja cópia segue reproduzida abaixo:

CÓDIGO		DESCRIÇÃO	COM DESONERAÇÃO		SEM DESONERAÇÃO	
			HORISTA	MENSALISTA	HORISTA	MENSALISTA
			%	%	%	%
<b>GRUPO A</b>						
A1		INSS	0,00%	0,00%	20,00%	20,00%
A2		SENAI	1,50%	1,50%	1,50%	1,50%
A3		SESI	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
A4		IN CRA	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%
A5		SEBRAE	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%
A6		SALÁRIO PRODUÇÃO	2,50%	2,50%	2,50%	2,50%
A7		SEGURO CONTRA ACIDENTES DE TRABALHO	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
A8		FGTS	8,00%	8,00%	8,00%	8,00%
A9		SECONCI	1,20%	1,20%	1,20%	1,20%
A		<b>TOTAL</b>	<b>18,00%</b>	<b>18,00%</b>	<b>38,00%</b>	<b>38,00%</b>
<b>GRUPO B</b>						
B1		REPOUSO SEMANAL REMUNERADO	17,76%	Não incide	17,76%	Não incide
B2		FERIADOS	3,68%	Não incide	3,68%	Não incide
B3		AUXILIO ENFERMIDADE	0,87%	0,86%	0,87%	0,86%
B4		13º SALÁRIO	11,05%	8,33%	11,05%	8,33%
B5		LICENÇA PATERNIDADE	0,07%	0,05%	0,07%	0,05%
B6		FALTAS JUSTIFICADAS	0,74%	0,56%	0,74%	0,56%
B7		DIAS DE CHUVA	1,08%	Não incide	1,08%	Não incide
B8		AUXILIO ACIDENTE DE TRABALHO	0,11%	0,08%	0,11%	0,08%
B9		FÉRIAS GOZADAS	13,66%	10,29%	13,66%	10,29%
B10		SALÁRIO MATERNIDADE	0,04%	0,03%	0,04%	0,03%
B		<b>TOTAL</b>	<b>49,06%</b>	<b>20,00%</b>	<b>49,06%</b>	<b>20,00%</b>
<b>GRUPO C</b>						
C1		AVISO PRÉVIO INDENIZADO	5,97%	4,50%	5,97%	4,50%
C2		AVISO PRÉVIO TRABALHADO	0,14%	0,11%	0,14%	0,11%
C3		FÉRIAS INDENIZADAS	0,92%	0,69%	0,92%	0,69%
C4		DEPOSITO RESCISÃO SEM JUSTA CAUSA	2,81%	2,12%	2,81%	2,12%
C5		INDENIZAÇÃO ADICIONAL	0,50%	0,38%	0,50%	0,38%
C		<b>TOTAL</b>	<b>10,34%</b>	<b>7,80%</b>	<b>10,34%</b>	<b>7,80%</b>
<b>GRUPO D</b>						
D1		REINCIDÊNCIA DE GRUPO A SOBRE GRUPO B	8,83%	3,60%	18,64%	7,60%
D2		REINCIDÊNCIA DE GRUPO A SOBRE AVISO PRÉVIO TRABALHADO E REINCIDÊNCIA DO FGTS SOBRE AVISO PRÉVIO INDENIZADO	0,50%	0,38%	0,53%	0,40%
D		<b>TOTAL</b>	<b>9,33%</b>	<b>3,98%</b>	<b>19,17%</b>	<b>8,00%</b>
<b>TOTAL (A+B+C+D)</b>			<b>86,73%</b>	<b>49,78%</b>	<b>116,57%</b>	<b>73,80%</b>

Considerando-se que a referida planilha foi publicada e está disponível no site da licitante, conclui-se, portanto, pela improcedência do apontamento da denunciante, sem necessidade de análise complementar.

**II.4 – Do cerceamento de participação para optantes pelo regime previdenciário de não desoneração da folha**

**a) Alegações da denunciante**

Segundo a denunciante a desoneração da folha de pagamento, estabelecida pela Lei 12.546/2011, permite que empresas escolham entre tributar salários ou faturamento. No setor da construção civil, se a empresa optar pela desoneração, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita

Bruta - CPRB substitui a contribuição patronal e deve ser incluída no BDI. Caso contrário, deve considerar a tributação do INSS sobre a folha.

O edital é criticado por utilizar tabelas desoneradas para a elaboração das propostas. Desse modo, a Administração municipal estaria agindo ilegalmente ao impor esse regime, excluindo empresas que não optam pela desoneração e inviabilizando a formulação de propostas. Veja-se:

A desoneração da folha de pagamento foi instituída pela Lei 12.546/2011, e consiste na substituição da incidência da contribuição previdenciária sobre a folha de salários pela incidência sobre o faturamento.

De qualquer forma é necessário a qualquer empresa fazer a sua opção ou não pelo regime de desoneração, nos termos estabelecidos na Lei 13.161/15, para o que levarão em conta qual dos regimes implica menor carga fiscal.

Caso a empresa opte pela desoneração, no caso específico do setor de construção civil, a CPRB – Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta substitui a Contribuição Previdenciária Patronal sobre a folha de salários. Este percentual de CPRB deve ser previsto na composição do BDI.

Já na hipótese de a empresa não optar pela desoneração, ela deverá considerar a tributação referente ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, órgão responsável pelo recolhimento da Previdência Social, sobre a folha de pagamento. Nesse caso, tal percentual a ser recolhido deverá estar previsto no item INSS da composição dos Encargos Sociais.

Conforme observado no edital, as tabelas oficiais utilizadas, são desoneradas, o seja, a administração municipal opta de forma ilegal e arbitrária, por determinar o regime de contribuição da futura contratada, ou ao mesmo tempo, exclui todas as optantes do regime de contribuição sem desoneração de participar do certame, visto, ser inviável a formulação de propostas.

## b) Análise técnica

De início, cabe destacar a manifestação da Administração em relação às alegações da denunciante (peça 10, item 3)<sup>6</sup>:

O Sr. Marcelo Henrique Pinto – Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos do Município apresentou parecer no qual justificou a opção da Administração:

A escolha da proposta com desoneração tributária para a licitação em questão demonstra responsabilidade e compromisso com a gestão eficiente dos recursos públicos da administração municipal. Essa decisão, tomada após análise criteriosa das planilhas com e sem desoneração, demonstra transparência e busca pela economicidade, priorizando o menor custo para o erário municipal.

Podendo estimular a participação de empresas que se beneficiam desse regime, promovendo a competitividade entre as empresas licitantes e potencialmente reduzindo ainda mais os custos para o município.

---

<sup>6</sup> Manifestação apresentada por Marcelo Henriques Pinto, Secretário municipal e Karla Márcia Barbosa, pregoeira do Município de Nova Lima, ref. Ofícios nº 9305/2024 e 9306/2024, da 1ª Câmara (peças 7 e 8, respectivamente).

A desoneração tributária reduz os encargos fiscais da empresa contratada, o que se traduz em um menor custo final para o município. Essa economia pode ser utilizada para investir em outras áreas de interesse público, como saúde, educação, infraestrutura, etc.

A planilha elaborada pela administração está em consonância com a jurisprudência do TCU:

“Os orçamentos de obras e serviços de engenharia devem considerar a desoneração instituída pela Lei 12844/2013, que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil. Caracteriza sobrepreço a fixação de valores em contrato que desconsidere a dedução.”  
(TCU – 2293/2013 – Plenário)

A Administração, por meio do parecer do Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos, destaca que a opção pela desoneração tributária na licitação reflete responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos públicos. E que a escolha fundamenta-se em análise criteriosa que prioriza a economicidade e a transparência, visando o menor custo para o erário municipal.

Ressalta, também, que a desoneração tributária pode estimular a participação de empresas que se beneficiem desse regime, aumentando a competitividade entre licitantes e, potencialmente, reduzindo os custos para o município. Diante disso, a economia gerada pode ser redirecionada para outras áreas de interesse público, como saúde e educação.

Ademais, argumenta que a planilha elaborada pela Administração está em conformidade com a jurisprudência do TCU, especificamente o Acórdão TCU 2293/2013, que reconhece a desoneração da folha de pagamento como uma prática essencial nos orçamentos de obras e serviços de engenharia, particularmente no contexto das licitações e contratos na construção civil.

O TCU, na oportunidade, estabeleceu que a desoneração, prevista na legislação, permite a redução de custos previdenciários e, portanto, deve ser considerada nos orçamentos. Além disso, enfatiza que a inclusão dessa dedução é fundamental para evitar a caracterização de sobrepreço nos contratos.

A propósito, transcreve-se abaixo trecho extraído do Informativo de Licitações e Contratos número 166 – TCU. Sessões: 27 e 28 de agosto de 2013, que trata da matéria em foco:

**1. Os orçamentos de licitações em obras e serviços de engenharia devem considerar a desoneração instituída pela Lei 12.844/13, que possibilita a redução de custos previdenciários das empresas de construção civil, caracterizando sobrepreço a fixação de valores em contrato que desconsidere tal dedução.**

Levantamento de Auditoria realizado nas obras de reforma e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Salgado Filho, em Porto Alegre/RS, apontara, dentre outras irregularidades, "*sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado*". **No caso concreto, o orçamento da licitação não considerara a desoneração instituída pela Lei 12.844/13, que, ao alterar o art. 7º da Lei 12.546/11 permite a redução dos custos previdenciários das empresas de construção civil nas obras de construção de edifícios, de instalações prediais, de acabamento e outros serviços especializados de construção.** O relator anotou que a desoneração "*impacta diretamente e significativamente nos encargos sociais sobre a mão de obra, aplicável ao objeto da presente contratação. São 20% a menos a serem aplicados sobre os custos de todos os operários. Ao mesmo tempo, como medida compensatória, deve-se incluir 2% sobre o lucro bruto relativo à Contribuição Previdenciária*

*sobre a Renda Bruta (CPRB), a ser incluída diretamente no BDI". Ressaltou ainda que "a não consideração dessa novidade em matéria tributária ensejou um sobrepreço em toda a mão de obra do empreendimento". Considerando que a Infraero, ao tomar conhecimento da irregularidade, republicou o edital, bem como aplicou a desoneração estabelecida pela Lei 12.546/11, o Tribunal, acolhendo proposta do relator, decidiu, em relação ao ponto, notificar a empresa da impropriedade relativa à "inobservância, à época da elaboração do orçamento da obra, da Lei 12.844/2013, que alterou o art. 7º da Lei 12.546/2011 – a impactar nos custos das empresas da construção civil nas áreas de construção de edifícios; instalações elétricas, hidráulicas e outras instalações em construções; obras de acabamento e outros serviços especializados de construção – especificamente quanto à desoneração do INSS nos encargos sociais sobre a mão de obra e quanto à criação da Contribuição Previdenciária sobre a Renda Bruta (CPRB), a onerar o BDI em 2%". **Acórdão 2293/2013-Plenário, TC 017.124/2013-1, relator Ministro Valmir Campelo, 28.8.2013.***

Dessa forma, pelo exposto, esta Unidade Técnica entende que o posicionamento da Administração procede, pois fundamenta a opção pela desoneração com base em critérios de eficiência, competitividade, e conformidade com a legislação e jurisprudência pertinentes. Essa abordagem é coerente com a busca pela melhor aplicação dos recursos públicos e o atendimento ao interesse coletivo.

Assim, manifesta-se pela improcedência do apontamento da denunciante.

## II.5 – Da defasagem de preços na composição da planilha orçamentária.

### a) Alegações da denunciante

A denunciante argumenta que a planilha orçamentária utilizada estaria desatualizada, o que poderia comprometer a formulação de propostas exequíveis e a competitividade do certame, destacando que a defasagem dos preços utilizados no projeto básico fere a legislação aplicável e os princípios de vantajosidade e economicidade, como se observa em sua argumentação. Veja-se:

**No caso específico, o órgão licitante optou pela adoção do regime de preço por item, porém ao mesmo tempo trata o edital pela realização do desconto em apenas um item, maior desconto sobre o valor global da proposta.**

Não obstante, qualquer que seja o regime adotado, as licitações para a execução de obras ou para a prestação de serviços dependem, por expressa imposição legal, da elaboração de projeto básico, sendo certo que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando, dentre outros requisitos:

Com o objetivo de atender tais determinações legais, como não poderia deixar de ser, o órgão licitante elaborou, fazendo parte integrante e inseparável do Edital, a respectiva planilha orçamentária.

Porém conforme verificado no projeto básico, **foram utilizados os preços e encargos descritos no Caderno de Encargos do Setop 04/2023, Sudecap 07/2022 e Sinapi 09/2023, ou seja, defasados em relação a realização do certame.**

A relevância do referido documento é latente não apenas pela determinação legal de sua elaboração, mas também por servir de parâmetro principal no julgamento das propostas, destacando-se que a licitante não poderá apresentar proposta com valor que sobreponha o orçado pela administração.

Portanto, eventuais divergências e/ou irregularidades entre os documentos elaborados não apenas violam a lei de regência, como também impedem: a) a formulação de uma proposta mais vantajosa que seja verdadeiramente exequível.

**Afinal, tratando-se de licitação no tipo menor preço global, a qual tem como base um valor referencial já defasado e que serve como critério de desclassificação, não há dúvidas de que a proposta a ser apresentada estará sensivelmente prejudicada e possivelmente será inexequível, especialmente considerando a ausência de previsão de reajustamento, tanto no edital como na minuta do contrato anexa.**

## b) Análise técnica

Inicialmente, cumpre destacar a manifestação da Administração acerca das alegações da denunciante (peça 10, item 3)<sup>7</sup>:

O Sr. Marcelo Henriques Pinto – Secretário Municipal de Obras e Serviços Urbanos do Município apresentou parecer no qual informou:

DEFASAGEM NA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA – (PÁGINA 9):

Sob esse aspecto, resta esclarecer que a Planilha orçamentária não se encontra desatualizada, não havendo que se falar em defasagem do orçamento, posto que, foram utilizadas as últimas planilhas disponíveis quando da montagem do processo licitatório, garantindo a lisura e a economicidade de todo o procedimento.

Conforme esclarecido, não há defasagem nos preços contidos na planilha orçamentária anexada ao termo de referência do edital, posto que foram utilizadas as planilhas referenciais atualizadas à época da elaboração do objeto.

Ademais o critério de julgamento é o maior desconto sobre a tabela, o que significa que o desconto será aplicado sobre a tabela vigente à época da execução do serviço. Veja-se:

O MUNICÍPIO DE NOVA LIMA/MG realizará procedimento de licitação na modalidade, Pregão Eletrônico para Registro de Preços, tipo MAIOR DESCONTO, critério de julgamento POR ITEM, modo de disputa ABERTO, nos termos da Lei 14.133/2021, Decretos Municipais nº 13.749/2023 e 13.929/2024, e legislação correlata, e de acordo com as condições estabelecidas no presente instrumento convocatório e seus anexos.

(...)

20.6 – Quando o critério de julgamento for o maior desconto sobre a tabela de preços referenciada, **as contratações derivadas da ata de registro de preços poderão observar**, conforme previsão no edital, **as variações da tabela adotada**, respeitando-se o percentual de desconto, quando identificada alta volatilidade nos preços de mercado.

Assim, com base na argumentação apresentada pela Administração Pública, esta Unidade Técnica entende que é possível acatar os argumentos expostos. A utilização das planilhas mais

<sup>7</sup> Manifestação apresentada por Marcelo Henriques Pinto, Secretário municipal e Karla Márcia Barbosa, pregoeira do Município de Nova Lima, ref. Ofícios nº 9305/2024 e 9306/2024, da 1ª Câmara (peças 7 e 8, respectivamente).

recentes disponíveis no momento do processo licitatório, juntamente com a adoção do critério de maior desconto sobre a tabela vigente à época da execução, asseguram a regularidade do procedimento licitatório em termos de economicidade e vantajosidade.

Nada obstante as alegações da denunciante, não foram apresentadas evidências concretas de desatualização ou irregularidades nas planilhas orçamentárias utilizadas. Ademais, considerando que o critério de julgamento adotado é o maior desconto sobre a tabela vigente no momento da execução dos serviços ou obras, conclui-se que qualquer eventual defasagem teria impacto prático minimizado, afastando a necessidade de diligências complementares quanto à elaboração das planilhas.

Tal cenário se dá em razão de os preços serem ajustados conforme a tabela vigente à época da execução. Essa metodologia proporciona uma camada adicional de proteção, a fim de evitar defasagem nos preços, objetivando execução contratual vantajosa e econômica para a Administração.<sup>8</sup>

Manifesta-se, portanto, pela improcedência do apontamento da denunciante, uma vez que as alegações apresentadas não demonstram prejuízo concreto à exequibilidade do objeto.

### III – Conclusão

Pelo exposto, esta Unidade Técnica se manifesta pela improcedência dos apontamentos de irregularidades.

Submete-se o presente relatório à consideração superior.

Belo Horizonte, 30 de setembro de 2024

Joaquim Antônio de Moura  
Analista de Controle Externo  
Matrícula: 03218-0

---

<sup>8</sup> Ao aplicar o desconto sobre a tabela vigente, a Administração Pública consegue não apenas manter a regularidade do processo licitatório, mas também garantir que o contrato será executado de forma vantajosa e econômica, alinhado com os princípios de eficiência e economicidade que regem a Administração Pública.