



AO PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO E AÇÃO REGIONAL

REF: MODO DE DISPUTA FECHADO Nº 17/2024

A empresa **VPR CONSTRUÇÕES LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 14.923.146/0001-13, com sede na Rua Doutor Gerino de Souza Filho, nº 1403, Galpão 01, Itinga, Lauro de Freitas/BA, CEP: 42738-200, neste ato representada por sua advogada já credenciada nos autos, Amanda Moraes Serrado, OAB nº 51397, vem à presença de Vossa Senhoria apresentar **RECURSO ADMINISTRATIVO** em face da sua desclassificação no certame licitatório em epígrafe, com base nos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. BREVE SÍNTESE DOS FATOS

A Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional promoveu a Disputa Fechada nº 17/2024, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em engenharia para execução de obras e serviços de engenharia para Reforma do Mercado Municipal em Gentio do Ouro.

Ocorre que a recorrente fora desclassificada sob o argumento de que a empresa apresentou valor de mão de obra de funcionários abaixo do piso normativo do acordo coletivo vigente.

Na oportunidade, o órgão dispôs que:

o SINTRACOM-BA, de mar/24 – R\$10,58 + 92,66% (encargos sociais horista) = R\$20,38. O valor de mão de obra para pedreiro apresentado na composição do serviço “*pedreiro com encargos complementares*”, insumo “*pedreiro (horista)*” foi de R\$ 14,79. (pág. 93) e está desclassificada.

Tal justificativa não merece, contudo, prosperar, consoante será demonstrado nos fundamentos a seguir.

2. DOS FUNDAMENTOS.

2.1. DA CORRETA APRESENTAÇÃO DO VALOR DA MÃO DE OBRA



A análise da composição de custos de mão de obra em licitações exige criteriosa atenção aos modelos de contratação adotados pelas licitantes e à correta metodologia de comparação. Isso porque, embora as tabelas de referência (como o SINAPI e o ORSE) adotem parâmetros baseados no regime horista, muitas empresas operam com contratos regidos pela CLT sob o formato mensalista, o que implica um sistema de cálculo completamente diferente — especialmente no tocante aos encargos incidentes e à distribuição proporcional dos custos trabalhistas.

De forma técnica, é incorreto comparar diretamente o valor de um insumo horista isolado, como o “pedreiro (horista)”, sem considerar o restante dos itens que integram a composição completa do serviço, como ocorre na descrição “pedreiro com encargos complementares”. As composições oficiais (como as do SINAPI e ORSE) não tratam o insumo de mão de obra como um custo isolado, mas sim como parte de um conjunto que contempla todos os encargos legais, benefícios previstos em convenção coletiva, e demais custos diretos e indiretos vinculados ao posto de trabalho.

No caso específico da VPR CONSTRUÇÕES LTDA., a contratação dos profissionais se dá por meio do regime mensalista, e não por hora trabalhada. Por isso, os encargos aplicáveis à contratação mensalista são diferentes daqueles aplicáveis ao horista, o que exige que qualquer comparação entre os valores apresentados na proposta da empresa e os pisos salariais convencionais utilize a mesma base de comparação: horista x horista ou mensalista x mensalista.

A desclassificação da proposta com base no valor do insumo “pedreiro (horista)” à R\$ 14,79 (quatorze reais e setenta e nove centavos) desconsidera que esse insumo não representa o valor final da hora de trabalho do profissional, mas apenas um componente dentro da composição completa.

Quando se avalia a composição integral do serviço “pedreiro com encargos complementares”, considerando os custos totais mensais do profissional contratado como mensalista (salário, adicionais, benefícios, encargos), observa-se que o valor final não apenas se mantém dentro do piso da categoria, como, em muitos casos, supera o mínimo convencional, consoante composição a seguir, veja:

CARGO	PEDREIRO
-------	----------

SALARIO	R\$	2.455,70
ADICIONAL		
TOTAL	R\$	2.455,70
ENCARGOS		53,05%
TOTAL ENCARGOS	R\$	3.758,45

BENEFICIOS		
TRANSPORTE	R\$	72,66
ALIMENTAÇÃO		496,54
SEGURO DE VIDA	R\$	12,00
FARDA	R\$	30,00



EPI	R\$	30,00
TOTAL	R\$	641,20

total com beneficios	R\$	4.399,65
TOTAL ENCARGOS	R\$	20,00

valor PEDREIRO LICITAÇÃO	R\$	21,75
-----------------------------	-----	-------

Mais que isso: se fosse realizada uma simulação correta, convertendo o custo mensal total da mão de obra em valor horário, e comparando-o com a mesma base de cálculo utilizada para o horista (incluindo encargos), ver-se-ia que o custo final da hora de trabalho no modelo mensalista adotado pela VPR é, proporcionalmente, até superior ao exigido pela convenção coletiva.

A Administração Pública não pode se limitar a uma análise superficial do insumo isolado sem considerar a metodologia de contratação, a composição integral dos custos e as variáveis empregadas por cada empresa. Agir dessa forma resulta em julgamento equivocado e em desclassificação indevida, violando os princípios da legalidade, da razoabilidade e da isonomia entre os participantes do certame.

Diante disso, resta evidente que a proposta da VPR CONSTRUÇÕES LTDA. está em total conformidade com a legislação trabalhista, com a convenção coletiva vigente e com as boas práticas de engenharia de custos, não havendo qualquer fundamento técnico ou jurídico que justifique sua desclassificação.

2.2. DA DESCLASSIFICAÇÃO INDEVIDA E DEVER DE DILIGÊNCIA

Nos termos do quanto disposto na Lei 13.303/16, entende-se que:

Art. 56. Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

- I - contenham vícios insanáveis;
- II - descumpram especificações técnicas constantes do instrumento convocatório;
- III - apresentem preços manifestamente inexequíveis;
- IV - se encontrem acima do orçamento estimado para a contratação de que trata o § 1º do art. 57, ressalvada a hipótese prevista no caput do art. 34 desta Lei;
- V - não tenham sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela empresa pública ou pela sociedade de economia mista;
- VI - apresentem desconformidade com outras exigências do instrumento convocatório, salvo se for possível a acomodação a seus



termos antes da adjudicação do objeto e sem que se prejudique a atribuição de tratamento isonômico entre os licitantes.

Observe-se que a norma é categórica em afirmar que somente serão passíveis de desclassificação aquelas propostas que contiverem vícios insanáveis.

Sob esta ótica, é pacífico o entendimento do Tribunal de Contas da União de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à desclassificação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame, veja:

A mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração do valor global originalmente proposto.

Acórdão 370/2020-TCU-Plenário

As omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não ensejam necessariamente a antecipada desclassificação das respectivas propostas, devendo a administração pública promover as adequadas diligências junto às licitantes para a devida correção das eventuais falhas, sem a alteração, contudo, do valor global originalmente proposto, em consonância, por exemplo, com os Acórdãos 2.546/2015, 1.811/2014 e 1.87/2014, do Plenário do TCU.

Acórdão 830/2018 – Plenário

É pacífico o entendimento do Tribunal de que falhas sanáveis, meramente formais, identificadas nas propostas, não devem levar necessariamente à inabilitação, cabendo à Comissão Julgadora promover as diligências destinadas a esclarecer dúvidas ou complementar o processamento do certame (Lei 8.666/1993, art. 43, §3º). É o sentido que se extrai do Acórdão 2.521/2003-TCU-Plenário, in verbis: “atente para o disposto no art. 43, §3º, abstendo-se, em consequência, de inabilitar ou desclassificar empresas em virtude de detalhes irrelevantes ou que possam ser supridos pela diligência autorizada por lei”.

Acórdão 3.340/2015 – Plenário

A construção da linha de interpretação adotada pelo TCU passa pela premissa de que não há, nos casos de apresentação de planilhas corrigidas em sede de diligência, a inclusão de nova proposta, pois esta deve ser considerada em relação ao preço total e não à composição desse valor, o que permitiria o saneamento de erros/falhas cometidas



no preenchimento da planilha desde que não haja majoração do preço global, ou seja, sem qualquer mudança na proposta ofertada pela empresa.

Em síntese, para o TCU, o envio de nova planilha não representa nenhuma espécie de privilégio para a empresa, posto que o preço global não pode ser alterado, ou seja, não haverá mudança na classificação, mas apenas uma retificação no documento que discrimina a composição do preço oferecido pela licitante.

Ainda conforme o entendimento pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, o referido instrumento não tem a sua aplicabilidade condicionada à discricionariedade ao gestor público, sendo a diligência um verdadeiro dever de ação atribuído à Administração Pública nas situações em que esta se mostrar necessária e adequada.

Diante de todo o exposto, resta demonstrado que a proposta apresentada pela VPR CONSTRUÇÕES LTDA. está tecnicamente adequada, uma vez que contempla, em sua composição integral, todos os custos decorrentes da contratação de mão de obra na forma mensalista, incluindo salário-base, benefícios, encargos sociais e demais componentes previstos na convenção coletiva vigente. Quando convertidos para uma base comparativa equivalente, os valores ofertados superam, inclusive, os pisos estipulados para a categoria profissional.

A desclassificação fundada unicamente no valor isolado do insumo “pedreiro (horista)”, desconsiderando o modelo de contratação adotado (mensalista) e ignorando a composição global do item "pedreiro com encargos complementares", configura um julgamento equivocado e tecnicamente inconsistente. Ademais, tal entendimento afronta os princípios da razoabilidade e da isonomia, além de contrariar a própria sistemática da Lei nº 13.303/2016, cujo art. 56 estabelece, de forma expressa, que somente serão desclassificadas as propostas que apresentarem vícios insanáveis.

No presente caso, mesmo que se entendesse haver alguma dúvida ou inconsistência na forma de apresentação da planilha, o correto seria a abertura de diligência sanadora, conforme pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que tem reiteradamente firmado o entendimento de que erros meramente formais ou omissões na planilha de custos não ensejam desclassificação automática, desde que o valor global da proposta se mantenha inalterado — o que se verifica no caso da recorrente.

Assim, diante da ausência de vício insanável e da clareza quanto à compatibilidade da proposta com os parâmetros legais e convencionais aplicáveis, não subsiste fundamento legítimo para a manutenção da desclassificação da VPR CONSTRUÇÕES LTDA., devendo ser imediatamente revista tal decisão, com o consequente prosseguimento da empresa no certame.

2.3. DA PARCIALIDADE NA ESCOLHA DA LICITANTE VENCEDORA



O princípio da impessoalidade é um dos pilares da administração pública e deve nortear todas as suas ações, garantindo que os atos administrativos sejam praticados sem favorecimentos ou perseguições. No contexto das licitações, esse princípio assegura que a escolha dos contratados seja feita de forma objetiva, com critérios claros e previamente definidos, evitando qualquer direcionamento ou privilégio indevido. Dessa forma, busca-se garantir que a competição entre os interessados seja justa e transparente, promovendo a seleção da proposta mais vantajosa para a administração.

A aplicação desse princípio exige que a condução do processo licitatório seja isenta de interesses particulares ou motivações subjetivas, impedindo a atuação tendenciosa dos agentes públicos. Isso implica a adoção de regras e procedimentos que garantam igualdade de condições entre os participantes, impedindo que requisitos excessivos ou direcionados restrinjam a competitividade. Além disso, a publicidade dos atos do certame é essencial para assegurar que todas as decisões sejam verificáveis e fundamentadas, permitindo o controle social e institucional sobre a legalidade e a legitimidade do processo.

A impessoalidade também se reflete na vedação de favorecimento ou discriminação de empresas ou indivíduos, garantindo que a administração pública atue sempre em prol do interesse coletivo. Assim, quaisquer critérios subjetivos ou que estabeleçam privilégios indevidos devem ser evitados, assegurando que a escolha do vencedor ocorra com base em parâmetros técnicos e objetivos. Isso inclui, por exemplo, a padronização de exigências e a adoção de métodos de julgamento que priorizem a eficiência e a economicidade.

No caso em apreço, observa-se que diversos licitantes optaram por não aplicar qualquer desconto sobre os valores relativos à mão de obra, concentrando reduções expressivas, e, em muitos casos, exorbitantes, sobre os itens de materiais destinados à execução contratual. Tal prática compromete a exequibilidade das propostas, uma vez que os valores ofertados para os insumos materiais restam manifestamente incompatíveis com os preços de mercado e com os custos mínimos para sua adequada aquisição.

À luz da Lei nº 14.133/2021, propostas com valores inexequíveis devem ser objeto de análise rigorosa, justamente para evitar contratações que, na prática, não poderão ser adimplidas com a qualidade e os insumos requeridos. Trata-se de medida indispensável para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a preservação do interesse público.

Todavia, no presente certame, a Comissão Permanente de Licitação se absteve de examinar com a devida atenção a compatibilidade dos valores de materiais apresentados por tais licitantes (descontos em materiais superiores a 40%), deixando de aplicar os mesmos critérios de exigência que foram rigorosamente direcionados à proposta da recorrente, por exemplo. Tal conduta evidencia uma quebra de isonomia no tratamento das propostas, comprometendo a imparcialidade da avaliação e gerando vício que pode comprometer a validade do julgamento.



De igual modo, a empresa declarada vencedora modificou a produtividade de diversos itens em planilha e não foi desclassificado. Porém, em outros certames julgados por esta administração, licitantes que modificaram a produtividade tiveram sua proposta recusada. Fatos que devem ser analisados com cautela.

2.3. DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA REVER SEUS ATOS DE OFÍCIO

Cumpra também a esta recorrente trazer à presente discussão o dever de a Administração Pública rever os seus atos administrativos que estejam eivados de vícios.

Segundo o dever de autotutela, a Administração tem o poder-dever de controlar seus próprios atos, revendo-os e anulando-os quando houverem sido praticados com alguma ilegalidade.

É nesta perspectiva que foram sumulados pelo Supremo Tribunal Federal os seguintes entendimentos:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Tais súmulas foram firmadas na Tese de Repercussão Geral que prevê que:

Ao Estado é facultada a revogação de atos que repute ilegalmente praticados; porém, se de tais atos já tiverem decorrido efeitos concretos, seu desfazimento deve ser precedido de regular processo administrativo. [Tese definida no RE 594.296, rel. min. Dias Toffoli, P, j. 21-9-2011, DJE 30 de 13-2-2012, Tema 138.]

De igual modo, a jurisprudência da Suprema Corte dispõe:

No caso dos autos, conforme destacado no acórdão atacado, é incontroverso que o impetrante foi convocado e nomeado após expirado o prazo de validade do concurso público. Desse modo, como preconiza a própria Constituição Federal, a não observância de concurso público e seu respectivo prazo de validade para a investidura em cargo ou emprego público torna o ato nulo. (...) É pacífico, nesta Suprema Corte, que, diante de suspeitas de ilegalidade, a Administração Pública há de exercer seu poder-dever de anular seus próprios atos, sem que isso importe em desrespeito ao princípio da



segurança jurídica ou da confiança. (...) Não subsiste o direito alegado pelo recorrido, visto ser impossível atribuir-se legitimidade a qualquer convocação para investidura em cargo público não comissionado realizada depois de expirado o prazo de validade do certame após a promulgação da Constituição Federal de 1988, sob pena de se transpor a ordem constitucional e de se caminhar de encontro aos ditames preconizados pelo Estado Democrático de Direito. Entendo, por conseguinte, não ser possível invocar os princípios da confiança e da boa-fé para amparar a presente demanda, uma vez que a matéria em questão está inserida na ordem constitucional, a todos imposta de forma equânime. [ARE 899.816 AgR, rel. min. Dias Toffoli, 2ª T, j. 7-3-2017, DJE 57 de 24-3-2017.]

Deste modo, é notório que, por força do dever de autotutela deve a Administração Pública rever a decisão que desclassificou a empresa VPR CONSTRUÇÕES LTDA. do certame licitatório em epígrafe, por todas as razões de fato e de direito expostas nas seções anteriores.

2.4. DO DANO AO ERÁRIO

Por fim, mas não menos importante, cumpre ainda salientar que, nos termos do que dispõe a Constituição Federal em seu art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Assim, considerando que um dos princípios que norteia as contratações públicas é o da eficiência, o qual se debruça sobre a capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição, de modo a minimizar os gastos públicos sem comprometimento dos padrões de qualidade, não se deve deixar considerar o fato de que a proposta ofertada pela empresa VPR CONSTRUÇÕES LTDA. é significativamente inferior àquela ofertada pelas empresas que a sucedem.

Vislumbra-se, neste caso, que a manutenção da desclassificação da recorrente, de forma ilegal, implicará um significativo dano ao erário, o que reitera a necessidade deste órgão proceder à reclassificação da empresa VPR CONSTRUÇÕES LTDA.

4. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer seja o presente recurso recebido e julgado totalmente procedente para rever a decisão que desclassificou a empresa VPR CONSTRUÇÕES LTDA. do Modo de Disputa Fechado nº 17/2024, procedendo-se à sua reclassificação.



Termos em que,
Pede deferimento.

Lauro de Freitas, 18 de junho de 2025.

VPR CONSTRUÇÕES LTDA.
CNPJ nº 14.923.146/0001-13
Amanda Moraes Serrado
OAB nº 51397