



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

Processo Licitações nº 075/2025

Construção de Nova Unidade de Saúde da Família Jd. Praia Grande

DE: Eng.º Daniela Pignatari Grieco

Coordenadora de compras, licitações e contratos de obras

PARA: Luiz Carlos Benjamim dos Santos

Agente de Contratação

1. Introdução

O presente relatório técnico tem por objetivo analisar, de forma criteriosa e imparcial, aspectos relacionados à inexequibilidade da proposta apresentada pela empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME, inscrita no CNPJ nº 26.255.387/0001-10, em procedimento licitatório conduzido sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 – nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A análise ora apresentada não possui caráter decisório, tampouco substitui a manifestação do Agente de Contratação ou da Autoridade Competente. Trata-se de um relatório técnico opinativo, voltado a avaliar a exequibilidade da proposta e identificar eventuais inconsistências, fragilidades, riscos, interferências ou desconformidades, de modo a subsidiar a Administração Pública com elementos de avaliação mais completos e juridicamente fundamentados.

Para tanto, a abordagem seguirá os seguintes parâmetros:

- Imparcialidade na análise, com observância estrita da legislação vigente, regulamentos correlatos e entendimentos consolidados pelos órgãos de controle, notadamente o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais;



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

- Fundamentação jurídica e técnica, com referências expressas à Lei nº 14.133/2021, a dispositivos normativos aplicáveis, bem como à jurisprudência administrativa e judicial pertinente;
- Ênfase na conformidade legal e na eficiência administrativa, destacando tanto as adequações constatadas quanto as eventuais irregularidades, omissões ou falhas que possam comprometer a lisura, a competitividade e a efetividade do certame;
- Respeito à competência decisória da Administração, ressaltando que as conclusões aqui apresentadas possuem caráter técnico e subsidiário, servindo de apoio à tomada de decisão pela autoridade competente.

Com base nesses critérios, a análise será desenvolvida a partir do exame de aspectos específicos do processo licitatório, notadamente quanto à comprovação da exequibilidade da proposta, permitindo uma visão abrangente e consistente sobre a participação da empresa em questão e os reflexos jurídicos e administrativos decorrentes.

2. Esclarecimentos

Na fase de julgamento das propostas, a empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME apresentou valor global que se revelou inexecutável, situando-se em 25,15% inferior ao orçamento estimado pela Administração. Ressalte-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 59, §3º, estabelece como parâmetro a margem de 25% para caracterização da inexecutabilidade, sendo necessária, portanto, a comprovação objetiva da viabilidade do preço ofertado.

Adicionalmente, observa-se que a empresa não apresentou qualquer solicitação de esclarecimento durante o período oportuno previsto no edital, limitando-se a encaminhar sua proposta sem registro de questionamentos. A manifestação quanto ao subitem 16.14, referente à Rede de Oxigênio e Ar Comprimido, da planilha



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

orçamentária ocorreu apenas após a fase de abertura das propostas, por meio de correio eletrônico institucional, o que configura conduta procedimental inadequada, uma vez que o momento adequado para sanar dúvidas sobre critérios técnicos, parâmetros de custos ou coeficientes adotados pela Administração é justamente o prazo de esclarecimentos estabelecido em edital.

A Lei nº 14.133/2021, disciplina, expressamente essa etapa. De acordo com o art. 64, §2º, qualquer interessado pode solicitar esclarecimentos sobre o edital até três dias úteis antes da data de abertura das propostas, cabendo à Administração respondê-los de forma clara, objetiva e com ampla divulgação, garantindo a isonomia entre os participantes, conforme preceituam os Arts. 5º e 7º da mesma Lei. Assim, quando o licitante deixa de apresentar questionamentos no prazo adequado, assume o ônus de interpretar o edital e formular sua proposta com base nas informações disponíveis, não sendo possível deslocar essa responsabilidade para fase posterior.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça esse entendimento. O Acórdão nº 1923/2015 – Plenário destacou que a disponibilização de informações a apenas uma empresa, sem divulgação às demais, viola o princípio da isonomia. O Acórdão nº 2622/2013 – Plenário fixou que a ausência de questionamentos tempestivos impede a alegação de dúvidas em momento posterior como justificativa para eventuais deficiências da proposta. Já o Acórdão nº 2784/2016 – Plenário consolidou que esclarecimentos devem ser prestados e publicados a todos os interessados dentro do prazo previsto, sob pena de nulidade do certame.

Portanto, ao solicitar a composição de custos do subitem 16.14 somente após o julgamento, a empresa não apenas se afastou do procedimento regular, mas também acabou por suscitar situação que poderia gerar vantagem informacional exclusiva, em aparente risco aos princípios da isonomia, competitividade e



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

transparência. Cabe ainda ressaltar que a planilha orçamentária disponibilizada no edital era de caráter sintético, não exigindo a divulgação de composições analíticas, sendo certo que, conforme o art. 24 da Lei nº 14.133/21, documentos internos da Administração relacionados à formação do orçamento oficial permanecem sob sigilo até a homologação.

Dessa forma, embora existam entendimentos que defendam a disponibilização de composições de custos, tal providência somente é legítima quando adotada com ampla publicidade e acesso a todas as empresas, dentro do período de esclarecimentos. Em regra, a elaboração da proposta é de responsabilidade exclusiva do licitante, nos termos do art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/21, cabendo a cada empresa formular suas próprias composições de custos. A solicitação isolada, feita após a abertura das propostas, pode ser interpretada como tentativa de obtenção de vantagem indevida em detrimento da igualdade de condições entre os concorrentes.

Portanto, à luz da legislação e da jurisprudência aplicáveis, cabe à Administração avaliar se a conduta descrita produziu reflexos sobre a competitividade e a lisura do certame. Este relatório apenas aponta os potenciais riscos jurídicos e técnicos do ocorrido, sem adentrar no mérito decisório, que é de competência exclusiva do Agente de Contratação e da Autoridade Superior.

3. Encargos Sociais e composição apresentada

Na análise da planilha de custos apresentada pela empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME, verificou-se que os encargos sociais foram considerados sem desoneração, enquanto a planilha orçamentária de referência da Prefeitura foi elaborada com aplicação da desoneração da folha de pagamento, em conformidade com a legislação vigente. Ressalta-se que não há impedimento legal para que a licitante adote a



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

sistemática sem desoneração, desde que essa opção corresponda à realidade de seu enquadramento tributário e que a empresa apresente a devida comprovação documental.

Na análise da planilha apresentada pela empresa, observou-se que os encargos sociais foram considerados no percentual de 128,23% (sem desoneração). Em princípio, a adoção dessa sistemática deveria resultar em um custo de mão de obra superior ou equiparado ao valor apurado pela Administração, cuja planilha de referência foi elaborada com encargos desonerados.

Todavia, verificou-se situação inversa: os preços unitários de mão de obra informados pela empresa resultaram em valores inferiores aos constantes da planilha oficial. Essa disparidade indica possível inconsistência nos critérios adotados para composição dos custos, uma vez que a diferença de encargos deveria refletir em maior onerosidade, e não em valores reduzidos.

Tal circunstância reforça a necessidade de que a empresa apresente comprovação detalhada de sua metodologia de composição de custos, de modo a demonstrar como foi alcançado o percentual de encargos sociais informado e justificar a formação de preços de mão de obra em patamar inferior ao da planilha de referência, sob pena de caracterizar indício de inexecuibilidade.

Portanto, sugiro ao Agente de Contratação solicitar os documentos que demonstrem a base de cálculo efetivamente utilizada pela empresa, tais como: GFIP, Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais - DCTFWeb, e-Social ou outro documento oficial que comprove o recolhimento da contribuição previdenciária patronal de 20% sobre a folha de salários. A ausência de tais documentos fragiliza a comprovação da exequibilidade da proposta, tendo em vista que os encargos sociais representam parcela significativa no custo da mão de obra.



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

Adicionalmente, constatou-se que a empresa utilizou, como parâmetro, os encargos sociais idênticos, constantes do Boletim de Referência da CDHU, em vez de apresentar sua própria composição de custos, construída a partir da sua realidade operacional e tributária. Essa prática compromete a análise da exequibilidade, uma vez que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, inciso II, estabelece que a elaboração da proposta é de responsabilidade exclusiva do licitante, não sendo recomendável a reprodução de composições referenciais oficiais sem a devida adequação às condições específicas da empresa.

Diante disso, cabe à Administração avaliar se a ausência de comprovação formal da sistemática de encargos adotada e a utilização de parâmetros genéricos podem afetar a consistência da proposta e, por consequência, a sua exequibilidade.

4. Análise da inexecuibilidade e das composições unitárias

Considerando a representatividade financeira de determinados serviços na execução contratual e a necessidade de comprovação objetiva da exequibilidade, entende-se que a empresa deverá apresentar notas fiscais, contratos ou demais documentos idôneos que comprovem os preços unitários praticados nas composições referentes aos seguintes grupos da planilha orçamentária: 4. Infraestrutura; 5. Superestrutura; Paredes e Painéis; 8. Esquadrias Metálicas; 15. Pisos Externos; 17. Instalações Elétricas; e 18. Pintura. Inclui-se também, item 07.01.01 - Kit de porta 80x210cm, item 07.01.01 - Kit de porta 90x210cm, item 13.02.02 - Cerâmica esmaltada 10x10, item 12.03.03 - Tampo aço inox com cuba simples, item 14.01.03 - Concretagem de radier, item 14.03.01 - Revestimento porcelanato e item 19.03.10 - Pavimento intertravado bloco 16 faces.



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

Tais itens são classificados como parcelas de maior relevância ou valor significativo, não apenas do ponto de vista financeiro, mas também quanto à qualidade exigida para execução do serviço. Em razão disso, além da comprovação dos preços unitários, recomenda-se que a empresa apresente notas fiscais ou documentos que atestem a qualidade dos materiais e serviços utilizados, garantindo que os padrões estabelecidos no edital e nas normas técnicas sejam respeitados.

A exigência da documentação é necessária para assegurar que os valores propostos são compatíveis com os custos de mercado e que os materiais e serviços atendem aos critérios de qualificação técnica, evitando a caracterização de inexequibilidade. Essa prática está em consonância com os princípios da isonomia, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como com o art. 59, §3º, que trata da avaliação da exequibilidade mediante comprovação da consistência das composições de custos e da adequação técnica dos itens ofertados.

No exame da composição do subitem 16.14, verificou-se que a empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME utilizou dados idênticos aos constantes da planilha da Prefeitura, inclusive coeficientes de produtividade, sem elaborar sua própria composição de custos. Essa prática evidencia que a proposta foi estruturada com base em referência externa, sem adaptação à realidade operacional e tributária da empresa, o que compromete a análise da exequibilidade.

Adicionalmente, constatou-se que a empresa não inseriu valores de mão de obra nos subitens 16.14.01, 16.14.02 e 16.14.03, componentes relevantes para a execução dos serviços. A ausência desses custos impacta diretamente a consistência da proposta e dificulta a verificação do equilíbrio econômico-financeiro, em desacordo



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

com o princípio da responsabilidade do licitante sobre sua proposta previsto no art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, recomenda-se que a empresa apresente documentação detalhada da sua composição própria, incluindo a planilha de custos da mão de obra e respectivos encargos, de modo a permitir à Administração a verificação objetiva da exequibilidade do item 16.14 e sua compatibilidade com os padrões técnicos e financeiros exigidos no edital.

Na análise das planilhas apresentadas, observou-se que a empresa não elaborou composições próprias de custos, tendo se utilizado de referências externas como CDHU, SINAPI e FDE. Embora a adoção de boletins referenciais seja prática admitida em determinados contextos, verifica-se que, ao apresentar sua proposta, a licitante adotou de forma fragmentada critérios distintos de diferentes fontes, sem uniformidade técnica ou adequação às suas condições reais de execução.

Nesse sentido, destaca-se que a empresa aplicou os encargos sociais de 128,23%, correspondentes ao boletim da CDHU, desconsiderando os encargos previstos nas demais referências utilizadas (SINAPI e FDE), cada qual com percentuais diferenciados. A escolha isolada de um índice de encargos, dissociado das demais variáveis de composição, gera desarmonia metodológica e compromete a coerência da formação de preços.

Adicionalmente, verificou-se que diversos coeficientes de produtividade constantes nas composições apresentadas se encontram em desacordo com normas técnicas de produtividade e em desarmonia com a natureza das atividades executivas. Soma-se a isso a constatação de que um mesmo insumo apresenta preços divergentes em diferentes composições, sem justificativa técnica aparente. Como exemplo, a tábua de pinus 2,5x30 cm foi orçada em R\$ 9,72 em uma composição e



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

em R\$ 10,76 em outra, demonstrando ausência de padronização na precificação dos insumos.

Essas inconsistências reforçam a necessidade de revisão detalhada das composições apresentadas, com a devida comprovação documental por meio de notas fiscais ou referências de mercado, de forma a garantir a uniformidade de critérios e a adequação dos parâmetros de produtividade e custos aos requisitos do edital.

5. Conclusão

Diante da análise realizada, constata-se que a proposta apresentada pela empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME apresenta inúmeras inconsistências técnicas e indícios de inexequibilidade, especialmente no que tange à formação de preços, utilização de referências externas sem uniformidade metodológica, ausência de composições próprias, divergência entre encargos sociais e valores de mão de obra, inconsistência nos coeficientes de produtividade e falta de padronização nos preços de insumos.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 59, § 3º, que o julgamento das propostas deve considerar a exequibilidade dos preços e que, havendo indícios de inexequibilidade, a Administração deve exigir da licitante comprovação da sua viabilidade mediante apresentação de documentos que demonstrem a consistência dos custos. Além disso, o art. 18, inciso II, impõe ao licitante a responsabilidade integral pela elaboração e apresentação de sua proposta, incluindo a fidedignidade das composições de custos.



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a inexecutabilidade ou inconsistência de preços compromete a vantajosidade da contratação e a segurança da execução contratual, cabendo à Administração desclassificar a proposta quando não houver comprovação suficiente da viabilidade. Nesse sentido, citam-se:

Acórdão TCU nº 325/2007 – Plenário, que estabelece que a Administração deve exigir comprovação da exequibilidade das propostas sempre que houver indícios de valores inexequíveis, sob pena de comprometer a execução do contrato;

Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário, que reforça que a ausência de justificativas idôneas para preços abaixo do mercado autoriza a desclassificação da proposta, em observância ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa;

Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário, que determina que a Administração deve atuar preventivamente diante de inconsistências nas composições de preços, evitando riscos à execução contratual.

No caso em análise, observa-se que a empresa não apenas deixou de apresentar comprovação adequada de custos, como também se baseou em composições alheias (CDHU, SINAPI, FDE) sem a devida adequação aos seus parâmetros internos, além de ter utilizado encargos sociais dissociados das metodologias de referência e coeficientes de produtividade em desacordo com normas técnicas.



Prefeitura da Estância Balneária de Mongaguá

Estado de São Paulo

UNIDADE GESTORA DE PLANEJAMENTO URBANO AMBIENTAL

Tais fatores revelam um quadro de fragilidade na proposta apresentada, que pode comprometer tanto a economicidade quanto a execução contratual, em afronta aos princípios da eficiência, isonomia, planejamento e seleção da proposta mais vantajosa previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, sob o ponto de vista técnico, e com fundamento nos dispositivos legais e jurisprudenciais mencionados, entende-se que há elementos suficientes para recomendar ao Agente de Contratação a desclassificação da empresa MÁRCIO G. SILVA Ltda. ME em razão das inúmeras inconsistências constatadas em sua proposta. Ressalta-se, contudo, que a decisão final compete exclusivamente à Autoridade competente, a quem cabe avaliar as medidas cabíveis no âmbito do certame.

Mongaguá, 01 de outubro de 2025.

Arq. ° Kátia Regina Cardoso Carvalho Freire
Gestora de Planejamento Urbano Ambiental

CAU A23701-9

Eng. ° Daniela Pignatari Grieco
Coordenadora de compras, licitação e contratos de obras
Unidade Gestora de Planejamento Urbano Ambiental