

GABINETE DO CONSELHEIRO Eduardo Tuma
Excelentíssimo Senhor Conselheiro

Ref.: TC/012532/2025

Representação em face da Concorrência Eletrônica 90010/SUB-MG/2025, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia e/ou arquitetura para execução de obras para Revitalização da Praça Diamantino de Jesus, Jardim Brasil, local em área sob jurisdição da Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Relatório Conclusivo referente à Representação apresentada pela empresa GFS Construções e Serviços Ltda., com pedido de concessão de liminar, em face do Concorrência Eletrônica N° 90010/SUB-MG/2025 (SEI nº 6058.2025/0001403-7), cujo objeto é a “contratação de empresa de engenharia e/ou arquitetura para execução de obras para revitalização da Praça Diamantino de Jesus, Jardim Brasil, local em área sob jurisdição da Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme, conforme especificações constantes do ANEXO I do Edital”.

A sessão pública do certame foi realizada em 15.09.2025 (SEI nº 143938261), encontrando-se o procedimento atualmente na etapa recursal.

Em síntese, a Representante alega ter sido indevidamente desclassificada, apesar de ter apresentado a melhor proposta, e requer a suspensão do certame (peça 1).

Em 24.09.2025, a inicial foi recebida pelo d. Conselheiro Relator, que determinou a expedição de ofício à Subprefeitura Vila Maria/Vila Guilherme (SUB-MG) para apresentação de Manifestação Prévia (peça 5).

Decorrido o prazo sem resposta (peça 9), foi determinada a expedição de novo ofício (peça 10).

Após devidamente oficiada (peça 11), a SUB-MG apresentou Manifestação Prévia (peças 15/16).

Os autos foram, então, encaminhados a esta Coordenadoria, para manifestação em sede de Relatório Conclusivo (peças 17 e 18).

Registra-se, por fim, que a presente análise ficará restrita ao objeto da representação, por força do princípio da adstrição, em atendimento à determinação expedida pelo Pleno, no acórdão

proferido no julgamento do TC nº 72-000.418.15-95, durante a 2.922ª Sessão Ordinária, ocorrida em 10.05.2017¹.

2. ANÁLISE

2.1. Da indevida desclassificação da Representante.

Argumentos da Representante

A Representante alega ter anexado todos os documentos exigidos pelo item 10.3 do edital, conforme solicitado pelo pregoeiro por meio do chat, e que, ainda assim, foi desclassificada indevidamente. Afirma que o motivo apresentado para a desclassificação — a suposta ausência de valores unitários — não corresponde à realidade, uma vez que as planilhas denominadas “Anexo I.a PCU” e “Anexo I.a PO” conteriam o detalhamento dos valores unitários requeridos. Alega, ademais, ter se manifestado no sentido de anexar uma planilha aberta no formato Excel com o intuito de dirimir eventuais dúvidas do pregoeiro na análise dos documentos apresentados:

Contudo, embora tenha anexado o quanto previsto no edital item 10.3, tendo anexado 04 (quatro) documentos em arquivos zipados, conforme solicitação realizada via “Chat” pelo pregoeiro, foi desclassificada sem justo motivo.

[...]

A licitante (empresa GFS Construções), atendeu integralmente o item 10.3. Além disso foi enviado uma planilha complementar de orientação e esclarecimento do desenvolvimento do desconto e aplicação no valor unitário de cada item de referencia sobre a planilha orçamentária Anexo I.a , entregue.

Temos que a desclassificação foi Indevida, e ilegal, haja vista, contrariar as proprias regras do certame, na“ mensagens do Chat “ o pregoeiro alega que a licitante (GFS Construções e Serviços Ltda) **não apresentou os valores unitários.** Contudo isso não é verídico ! Na planilha denominada como“ Anexo I.a PCU “ , contém a planilha detalhada com os valores unitários exigidos, bem como o Anexo I.a PO.

Podendo ser verificada em simples análise nos prints que seguem abaixo que a empresa não só atendeu a exigência do Edital como ainda se manifestou no

¹ [...] **ACORDAM**, ademais, à unanimidade, em determinar a cientificação do presente Acórdão à Secretaria Geral, à Assessoria Jurídica de Controle Externo e à Subsecretaria de Fiscalização e Controle deste Tribunal, a fim de que se atenham à abrangência do objeto no curso da instrução processual, em observância ao princípio da adstrição, previsto expressamente no artigo 492 do Novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária no âmbito desta Corte de Contas, cujo teor é o que segue: "Art. 492. É vedado ao juiz proferir decisão de natureza diversa da pedida, bem como condenar a parte em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado." [...]

sentido de anexar em bora não exigível uma planilha aberta no formado “Excel” para sanar quaisquer dúvida do pregoeiro sobre a análise dos documentos.

[...]

Fato esse que não condiz com as provas carreadas aos do certame, pois a planilha lá está!

(peça 1, fls. 2/4 — Destaques no original)

Para embasar suas alegações, a Representante apresentou capturas de tela das conversas mantidas com a pregoeira na plataforma eletrônica da licitação, bem como as planilhas encaminhadas, nas quais afirma estarem demonstrados os valores unitários, em conformidade com o orçamento estimado pela Administração (peça 2, fls. 7/13).

Manifestação prévia da SUB-MG (peças 15/16)

A SUB-MG encaminhou a manifestação da Agente de Contratação. A agente sustentou que a desclassificação decorreu de falhas de natureza material, capazes de comprometer a exequibilidade da proposta. Ressaltou que o valor global ofertado pela licitante foi inferior a 75% do orçamento referencial, sem que houvesse comprovação suficiente de sua viabilidade, tendo em vista inconsistências identificadas nas composições de custos unitários — como a ausência da coluna de custo unitário dos insumos e a adoção de encargos e custos de mão de obra inferiores aos mínimos estabelecidos pela convenção coletiva da categoria.

Esclareceu, por fim, que tais falhas são de natureza material e, portanto, insuscetíveis de correção por meio de diligência, uma vez que esta não autoriza a recomposição ou alteração do conteúdo econômico da proposta após o julgamento:

2. Análise Técnica (CPO) e Fundamentos da Desclassificação

A análise técnica da Coordenadoria de Projetos e Obras (CPO), constante na informação doc. SEI nº 143711834, demonstra que a desclassificação da proposta da empresa **GFS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 25.002.323/0001-03** não se deu por exigências meramente formais, mas por questões materiais graves que comprometem a exequibilidade e a integridade da oferta.

As inconsistências identificadas, que fundamentam a manutenção da desclassificação, são as seguintes:

2.1. Aceitabilidade Global da Proposta (Inexequibilidade Objetiva)

- Proposta < **75% do referencial (inexequibilidade)**
- A proposta da recorrente totaliza **R\$ 183.739,21**, enquanto o Orçamento Referencial (com BDI) é de **R\$ 249.051,68**. O índice de aceitabilidade resulta em **73,78%**, portanto inferior a 75% (piso previsto no edital).
- Além disso, **75% do referencial corresponde a R\$ 186.788,76**, de modo que a proposta ficou **R\$ 3.049,55 abaixo desse limite**.
- Trata-se de **critério objetivo de aceitabilidade e de inexequibilidade** previsto em lei (art. 59 da Lei nº 14.133/2021, combinado com os princípios de vinculação ao edital – art. 5º – e de julgamento objetivo – art. 17, §1º, I).

A recorrente não apresentou comprovação robusta de exequibilidade capaz de afastar esse enquadramento.

2.2. Inconsistências nas Composições de Custos Unitários (CPUs)

A análise das planilhas apresentadas pela Representante apontou falhas que impedem a conferência técnica da formação dos preços:

Ausência da Coluna "Custo Unitário": As planilhas de composição (CPUs) apresentadas continham apenas as colunas Unidade, Coeficiente, Valor Unitário e Valor Total, mas não incluíam a coluna "Custo Unitário" do insumo (custo/h para mão de obra, custo unitário de material/equipamento). Esta informação é fundamental para validar a formação dos preços unitários e a incidência de encargos. Sem essa coluna, fica inviabilizada a conferência técnica dos itens e das incidências de encargos.

2.3. Mão de Obra Abaixo do Mínimo Legal/Convencional

Foram identificados custos-hora de mão de obra inferiores aos mínimos estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho de São Paulo (CCT/SP + 129,17% - horistas, COM desoneração):

- **Servente:** Adotado ≈ R\$ 21,51/h, enquanto o mínimo é R\$ 22,80/h.
- **Pedreiro:** Adotado ≈ R\$ 26,42/h, enquanto o mínimo é R\$ 27,75/h.

A adoção de valores inferiores compromete a exequibilidade trabalhista das CPUs. e, por consequência, do valor global ofertado.

2.4. Inconsistência entre a tabela de encargos e os valores aplicados nas CPUs

Embora a licitante tenha juntado quadro de Leis Sociais - Horistas (COM desoneração) com A+B+C+D+E = 129,17%, os custos-hora efetivamente usados nas CPUs não refletem esse patamar (na prática, ficam ≈ 115–118%). Há,

portanto, incompatibilidade material entre a memória de encargos declarada e a aplicada na formação dos preços.

2.5. Diligência - limites legais

A diligência prevista no art. 64, §1º, da Lei nº 14.133/2021 não autoriza recomposição do conteúdo econômico da proposta (p. ex., elevar custos-hora, refazer encargos ou alterar coeficientes após o julgamento). Admite-se apenas esclarecimento/complemento formal. Assim, as falhas apontadas são materiais e insuscetíveis de saneamento por simples diligência.

Diante disso, a CPO concluiu pela **manutenção da desclassificação** da empresa **GFS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, CNPJ: 25.002.323/0001-03** nos termos do edital e da legislação aplicável.

(peça 16, fls. 2/3 — Destaques no original)

Análise Conclusiva da Coordenadoria

O item 10.3.1 do edital estabelece que, nos casos em que a proposta apresentada seja inferior a 75% do valor estimado pela Administração — hipótese em que se enquadra a Representante —, a licitante deverá comprovar a viabilidade de sua proposta por meio da apresentação de uma composição analítica dos custos unitários:

10.3.1. Em caso de preços manifestadamente inexecutáveis, nos termos do art. 33 da Instrução Normativa 73/SEGES/ME/2022, ou seja, menores que 75% do valor estimado pela administração, a empresa deverá comprovar a viabilidade de sua proposta com a apresentação de uma composição analítica dos seus custos unitários.

(peça 3, fls.12/13)

Conforme verificado no documento SEI nº 143937156, na etapa de julgamento das propostas, anterior a etapa recursal, a desclassificação da Representante foi motivada exclusivamente pela ausência da indicação dos custos unitários dos itens na planilha de composição, o que teria inviabilizado a conferência e validação técnica da proposta:

Senhor(a) Representante. Após análise da área técnica da documentação enviada a mesma se manifestou: “Após a análise da proposta da empresa GFS CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA, foram identificadas as seguintes inconformidades: 1. **Na planilha de composição de custos unitários, a empresa não apresentou o custo unitário dos itens, o que impossibilita a conferência e validação da planilha.** Diante das inconsistências mencionadas, somos pela desclassificação.

(SEI nº 143937156, fl. 14 — Destaques nossos)

Posteriormente, a Representante interpôs recurso em sede administrativa, reiterando as mesmas alegações da presente Representação (SEI nº 143938605). O recurso foi indeferido, momento em que a Agente de Contratação, além de reafirmar os fundamentos originais da desclassificação, acrescentou outras justificativas, destacando, entre elas, a adoção de custos-hora de mão de obra inferiores aos mínimos previstos na Convenção Coletiva de Trabalho de São Paulo e a existência de incompatibilidade entre os encargos sociais declarados e aqueles efetivamente aplicados na formação dos preços da mão de obra (SEIs nº 144390674 e nº 144517779).

Ou seja, a desclassificação não se deu apenas por ausência de apresentação dos custos unitários, mas sim em função de verificação, pela agente de contratação, de insuficiente demonstração de exequibilidade na planilha enviada pela Representante, em função especialmente de haver custos de mão de obra em valor inferior aos estabelecidos em convenção coletiva.

Da análise dos registros apresentados, observa-se que a Representante juntou capturas de tela de planilhas encaminhadas à pregoeira, contendo uma planilha analítica, com o detalhamento dos insumos que compõem cada item de serviço (peça 1, fls. 10/12), e uma planilha sintética, sem o referido desdobramento (peça 1, fl. 12).

Para fins de análise da exequibilidade da proposta, a planilha analítica constitui a base de referência, em conformidade com o item 10.3.1 do edital. Dessa forma, somente essa planilha será considerada na presente análise.

Inicialmente, é importante diferenciar os conceitos de “custo horário” e “custo unitário”, termos utilizados pela SUB-MG em sua manifestação e na análise do recurso administrativo. O “custo horário” refere-se ao gasto total de um insumo por hora de trabalho, como, por exemplo, o valor gasto para uma hora de trabalho de um pedreiro na construção de um muro. Já o “custo unitário” representa o gasto total necessário para produzir uma unidade de determinado produto ou serviço, calculado pela divisão do custo total pelo número de unidades produzidas; por exemplo, o valor total para que um pedreiro construa um muro completo.

Para análise, considerou-se o insumo “servente (SGSP)”, integrante do serviço “Remoção de entulho com caçamba metálica, inclusive carga manual e descarga em bota-fora” (peça 1, fl. 10, item 1001007-1). A planilha analítica inclui uma coluna denominada “valor unitário”, que, embora não use a terminologia “custo unitário”, corresponde, na prática, ao custo unitário do insumo para a empresa. Nesse caso, o custo para que um servente realize uma unidade do serviço (remoção, carga e descarga de 1 m³ de entulho) é de R\$ 37,44, demonstrando que a empresa apresentou o custo unitário dos insumos que compõem o serviço.

Quanto ao “custo horário”, embora não exista coluna específica na planilha, ele pode ser calculado de forma indireta, dividindo-se o custo unitário pelo coeficiente de produtividade, ou seja, pelo tempo (em horas) necessário para que o servente execute uma unidade do serviço. Nesse caso, o custo horário do servente resulta em R\$ 21,51/h ($R\$ 37,44 \div 1,74$). Vale ressaltar que a própria SUB-MG chega a esse valor em sua manifestação:

2.3. Mão de Obra Abaixo do Mínimo Legal/Convencional

Foram identificados **custos-hora de mão de obra** inferiores aos mínimos estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho de São Paulo (CCT/SP + 129,17% - horistas, COM desoneração):

- **Servente: Adotado $\approx$ R\$ 21,51/h**, enquanto o mínimo é R\$ 22,80/h.

(Peça 16, fl. 2 — Destaques nossos)

Por outro lado, verifica-se que, conforme registrado na análise do recurso interposto pela Representante em sede administrativa (SEI nº 144517383) e reiterado na manifestação da SUB-MG (peça 16, fls. 2/3), a licitante adotou custos-hora de mão de obra inferiores aos valores estabelecidos pela Convenção Coletiva de Trabalho de São Paulo para o período de 2024/2025². De acordo com as planilhas apresentadas, foram utilizados os valores de R\$ 21,51/h para serventes ($R\$ 37,44 \div 1,74$ — peça 1, fl. 10, item 1001007-1) e R\$ 26,42/h para pedreiros ($R\$ 0,2906 \div 0,011$ — peça 1, fl. 10, item 17030002-2).

² file:///C:/Users/20330/Downloads/sinduscon_sintracon_cct20242025_final.pdf. Acessado em 03.11.2025.

Entretanto, a referida Convenção Coletiva fixa pisos salariais de R\$ 9,39/h para serventes e R\$ 11,43/h para pedreiros. Considerando os encargos sociais de 129,17%, conforme a Tabela de Leis Sociais da SIURB (janeiro/2025) com desoneração para mão de obra horista³, utilizada como referência para o orçamento estimado (peça 3, fl. 22, item 14.2), obtêm-se os custos-hora mínimos de R\$ 22,80/h para serventes ($R\$ 9,39 \times [1 + 129,17\%]$) e R\$ 27,75/h para pedreiros ($R\$ 11,43 \times [1 + 129,17\%]$).

Dessa forma, verifica-se que os valores adotados pela Representante ficaram abaixo dos parâmetros mínimos exigidos pela Convenção Coletiva e pela Tabela de Encargos vigentes. Ademais, ressalta-se que os custos dos insumos “servente” e “pedreiro”, conforme determinados pela Representante, correspondem conjuntamente a aproximadamente 12,7% do valor total do orçamento estimado pela Administração, o que reforça sua relevância.

Dessa forma, considerando que o valor total da proposta ficou inferior ao que o art. 59, §4º, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece como presunção (relativa) de inexecutabilidade (75%), e que na diligência obrigatória realizada para aferir tal exequibilidade foram detectadas inconsistências de natureza material, identificadas nas planilhas de composições de custos apresentadas pela Representante (adoção de custos-hora de mão de obra inferiores aos valores estabelecidos pela Convenção Coletiva) — as quais não configuram mera irregularidade formal nem situação passível de correção por diligência —, e tendo em vista que a Administração apresentou justificativas para a decisão administrativa adotada, conclui-se pela **improcedência** da Representação.

3. CONCLUSÃO

À luz da análise realizada, conclui-se, em sede de Relatório Conclusivo, pela **improcedência** da Representação.

³ [ARQUIP | DOSP - 123663133 - Despacho Documental](#). Acessado em 03.11.2025.

4. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DE RESPONSABILIZAÇÃO

A Análise dos Elementos da Responsabilização é o método por meio do qual serão elencados os achados de auditoria e verificados os elementos que poderão ensejar eventual responsabilização a partir de cada achado e da individualização da conduta. Após percorridas as etapas da instrução processual, com as devidas garantias constitucionais, quais sejam, contraditório e ampla defesa, caberá ao Conselheiro Relator/Tribunal Pleno, no momento do julgamento, apreciar os elementos e decidir sobre a responsabilidade de cada agente.

Considerando que a irregularidade apontada pela Representante foi considerada improcedente, não há que se falar em análise dos elementos de responsabilização

São Paulo, em 05/11/2025

DANIEL ARAÚJO FERREIRA DA SILVA
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria IX

PEDRO LUÍS DE VASCONCELOS OLIVEIRA
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria IX

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe
Coordenadoria IX