

ELABORAÇÃO DE PLANILHA DE CUSTOS: CAUTELAS E REFLEXOS DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

Por: *Julieta Mendes Lopes Vareschini*

Sócia Fundadora do Grupo JML Consultoria & Eventos, empresa especializada em Direito Administrativo. Mestre em Direito. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Ambiental. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Advogada e Consultora na área do Direito Administrativo, com ênfase em Licitações e Contratos Administrativos. Coordenadora técnica da JML Consultoria. Professora do Curso de Especialização em Licitações e Contratos da UNIBRASIL. Professora do curso de Graduação em Direito da UNIBRASIL (licenciada). Palestrante na área de Licitações e Contratos perante entidades da Administração Pública e Sistema S, com atuação em todo território nacional. Autora da obra Licitações e Contratos no Sistema S. 6. ed. Curitiba: JML, 2015 e da obra Discricionariedade Administrativa: uma releitura a partir da constitucionalização do direito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. Organizadora da obra Repercussões da Lei Complementar 123/06 nas Licitações Públicas: de acordo com o Decreto 6.204/07. Curitiba: JML Editora, 2008. Autora de diversos artigos jurídicos, dentre os quais: Gestão Planejada do Sistema de Registro de Preços. In: Diálogos de Gestão: novos ângulos e várias perspectivas. Curitiba: JML Editora, 2013.

1. Elaboração de planilha de custos nas licitações e a correta pesquisa de preços.

Na fase interna da licitação a Administração deve realizar estudos e pesquisas de forma a definir adequadamente e em consonância com as regras de mercados e legislação incidente o objeto de sua contratação, seus quantitativos, as especificações técnicas, as condições de execução contratual e o valor estimado da contratação, dentre outros.

Por conta disso é que a Lei 8.666/93 exige, para licitar obras e serviços, a elaboração de prévio projeto básico:

“Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:

- a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
- b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;
- c) (VETADO).
- d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada;

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) **orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**" (grifou-se)

Ademais, sempre que o valor do objeto for composto por diversos elementos, a exemplo das contratações de obras e serviços de engenharia, serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, deve a Administração elaborar planilha de custos e anexá-la, via de regra, ao instrumento convocatório de seu certame, bem como exigir que os licitantes apresentem propostas acompanhadas da referida planilha.

A planilha de custos é essencial para que a Comissão de Licitação/Pregoeiro possa aferir, por ocasião do julgamento do certame, a aceitabilidade das propostas.

Nesse esteira, a Lei 8.666/93 também exige que o orçamento estimado da licitação seja discriminado em planilha de custos unitários e global:

"Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

(...)

§ 2º. As **obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:**

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - **existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;**

(...)

Art. 40. **O edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e **indicará, obrigatoriamente, o seguinte:**

(...)

X - **o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos**, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários.” (grifou-se)

Infere-se, portanto, que é dever da Administração, ao licitar obras e serviços, providenciar competente projeto básico e/ou termo de referência acompanhado de orçamento detalhado em planilha que expresse adequadamente a composição de todos os custos unitários que incidirão na contratação do objeto (insumos, tributos, encargos sociais, BDI, etc.) e que será inserido como anexo ao edital, devendo tal planilha ser preenchida adequadamente pelos licitantes, de acordo com a legislação que lhes rege e demais normas aplicáveis, como forma de detalhar os componentes de custos que incidirão na formação de seus preços.

Importa salientar que a finalidade da planilha de custos é identificar e pormenorizar o custo estimado/máximo da contratação, no intuito de se averiguar a disponibilidade orçamentária e definir a modalidade de licitação a ser adotada, conforme o caso¹, bem como viabilizar a obtenção da proposta mais vantajosa aos interesses da Administração e atender aos princípios insculpidos no art. 3º da Lei Geral de Licitações, notadamente os do julgamento objetivo, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade, visto que somente tendo ciência dos elementos e valores compreendidos pelo objeto pretendido é que poderá realizar um julgamento efetivamente adequado.

Dada a importância do orçamento analítico da licitação é que sua realização, ainda na fase interna do procedimento, deve ser da forma mais consistente e correta possível, refletindo de fato a realidade praticada no mercado, pois somente assim será viável a obtenção de proposta adequada e vantajosa à Administração.

Ao analisar a temática especificamente em relação a obras e serviços de engenharia, o eng. Rolf Dieter Oskar Friedrich Bräunert leciona:

“Entende-se por orçamento detalhado ou analítico a determinação, com a máxima precisão possível, do preço de uma obra ou de um serviço de engenharia, antes de sua execução, ou seja, ele deve ser consistente. Para que um orçamento seja consistente, é indispensável o

¹ Já que é o custo da contratação que conduz à escolha da modalidade adequada, exceto no pregão, concurso e leilão, onde o que importa é o objeto da contratação.

conhecimento de uma série de requisitos que não se restringem unicamente à questão técnica, mas, sim, de conhecimentos que envolvem aspectos legais: previsão legal, legislação profissional, legislação tributária e fiscal, conhecimento do mercado de insumos entre outros e deve ser elaborado com base nos documentos específicos, ou seja, projetos, especificações técnicas, memoriais, caderno de encargos, condições contratuais e outros aspectos relevantes que possam influenciar o preço total.

Na elaboração do orçamento, deverão ser previstos todos os serviços necessários para a completa execução da obra ou do serviço de engenharia, as respectivas quantidades, os seus custos unitários, os custos parciais e preço final ou valor global do objeto a ser licitado. Isso nem sempre pode ser cumprido, principalmente quando se trata de projeto mal elaborado, estando sujeito a imprecisões. **De qualquer forma, não se deve eliminar o dever de estimar os preços, pois não é lícito proceder-se a uma licitação sem previsão do preço global ou final do objeto. A regra da previsão de recursos orçamentários é uma das condições obrigatórias para se instaurar licitação. Ademais, a falta de previsão do preço ou valor global do objeto impossibilita a definição da modalidade de licitação.**² (grifou-se)

Referida planilha apresentará a composição dos custos diretos e indiretos. Os primeiros decorrem diretamente da execução do objeto, como por exemplo, materiais, equipamentos e mão de obra utilizada na prestação do serviço, bem como, encargos sociais incidentes. Já os custos indiretos reúnem as despesas relativas à estrutura administrativa da empresa, a exemplo dos gastos com imóveis, riscos eventuais, lucro, impostos, etc., e não advém da execução direta do objeto.

Nessa linha é que a IN MPOG nº 02/08, que disciplina a contratação de serviços contínuos ou não no âmbito da Administração Federal, assim conceitua custos indiretos em seu Anexo I:

“IV – CUSTOS INDIRETOS: os custos envolvidos na execução contratual decorrentes dos gastos da contratada com sua estrutura administrativa, organizacional e gerenciamento de seus contratos, calculados mediante incidência de um percentual sobre o somatório da remuneração, benefícios mensais e diários, insumos diversos, encargos sociais e trabalhistas, tais como os dispêndios relativos a:

- a) funcionamento e manutenção da sede, aluguel, água, luz, telefone, Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, dentre outros;
- b) pessoal administrativo;
- c) material e equipamentos de escritório;
- d) supervisão de serviços; e
- e) seguros.”

Elaborada e anexada a planilha de custos ao instrumento convocatório resta aos licitantes preenchê-la, de acordo com a legislação que lhes rege e demais normas aplicáveis, e à comissão de licitação/pregoeiro julgar as propostas valendo-se dela como critério de aceitabilidade dos preços, pois a fase do julgamento de uma licitação destina-se justamente a aferição da compatibilidade das propostas apresentadas aos requisitos fixados.

² BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. *Como elaborar editais e contratos para obras e serviços de engenharia*. 3. ed. rev.atual. e ampl. Curitiba: Editora JML, 2014, p. 85.

A composição dessa planilha, vale ressaltar, varia de acordo com o objeto da licitação e sofre influência da legislação aplicada à espécie. Assim, para adequada composição da planilha é essencial que a Administração estude detidamente a legislação incidente e o mercado para avaliar as práticas e procedimentos próprios e obter informações sobre como deve ser formado o custo do serviço ou da obra, conforme o caso.

Nesse contexto é que se insere o dever da Administração Pública, durante a fase de planejamento de suas licitações, de efetuar a avaliação de custo do objeto pretendido. Para tanto, deverá realizar ampla e esmerada pesquisa de preços visando à avaliação do ônus financeiro que a futura contratação envolve, tendo sempre como parâmetro a realidade encontrada no mercado.

Tal pesquisa de preços, dentre outras finalidades, tem por objetivo estimar o valor da contratação e a modalidade de licitação adequada; a disponibilidade de recursos orçamentários para a cobertura das despesas; bem como estabelecer um valor de balizamento para a análise das propostas dos licitantes que serão apresentadas durante a fase competitiva do certame.

E, para realizar o orçamento detalhado da licitação, a Administração Pública deverá valer-se de ampla pesquisa de mercado, abarcando todos os meios disponíveis para se chegar a um preço que reflita a efetiva realidade praticada pelo mercado, em vista das especificidades de cada contratação, a exemplo de: solicitação de orçamentos a empresas idôneas do ramo do objeto; pesquisa em revistas especializadas; exame de preços constantes em atas de registro de preços próprios ou de terceiros; apuração de preços constantes em tabelas oficiais, quando existentes; levantamento de valores praticados em contratos similares firmados por outros órgãos e entidades da Administração Pública; etc., cabendo à Administração justificar adequadamente a utilização dos preços pesquisados nos autos do processo que dá azo à contratação.

Essa ampla pesquisa de mercado corresponde ao que o TCU denomina de “cesta de preços aceitáveis”, conforme se denota das seguintes deliberações desta Corte de Contas:

“9.3. recomendar à Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos - Apex-Brasil, que:

9.3.1. elabore manuais e/ou rotinas de procedimentos com o objetivo de padronizar a estimativa do valor das licitações e das contratações por dispensa e inexigibilidade, de forma a obter preços que representem os valores do mercado, atendendo, assim, ao disposto no art. 11, caput, e o art. 13 do Regulamento de Licitações e de Contratos - RLC da Apex-Brasil e ao princípio da economicidade, incluindo-se no escopo do trabalho a necessidade de detalhamento dos itens de serviços;”³ (grifou-se)

“(…) **não é possível licitar obras e serviços sem que o respectivo orçamento detalhado, elaborado pela Administração, esteja expressando, com razoável precisão quanto aos valores de mercado**, a composição de todos os seus custos unitários, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, tendo-se presente que essa peça é fundamental para a contratação pelo preço justo e vantajoso (…).”⁴ (grifou-se)

³ TCU. Acórdão nº 1.785/2013 – Plenário.

⁴ TCU. Acórdão nº 1.038/2011 – Plenário.

“8. Vale destacar que o inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Geral de Licitações e Contratos estabelece como **um dos requisitos para licitação de obras e serviços a existência de ‘orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.’**”

9. **A regra contida no preceito legal traz basicamente duas implicações. A primeira contempla o dever de a Administração estimar seus custos, pois os valores a desembolsar devem ser previstos antes mesmo de se iniciar a licitação.** A segunda guarda consonância com o princípio da transparência na gestão dos recursos públicos de forma que se possa verificar a conformidade de cada proposta ofertada à Administração com os preços correntes no mercado, o que se coaduna com a busca da proposta mais vantajosa e da isonomia e ainda conduz a um aumento de efetividade no controle dos recursos.”⁵ (grifou-se)

“**No que tange à exigência de orçamento estimativo em composições de custos unitários é fato que, independente da modalidade de licitação, a elaboração de planilhas que expressem a composição dos custos unitários é peça imprescindível para o processo licitatório, conforme se observa no comando do inciso II, § 2º, do art. 7º da Lei nº 8.666/1993.**”⁶ (grifou-se)

“**Proceda à pesquisa de mercado, em atenção ao art. 14, inciso IV, da IN/SLTI nº 04/2008, considerando as seguintes opções: • preços praticados em contratações similares com empresas públicas e privadas; • consulta às empresas que apresentaram questionamentos no âmbito do certame em questão; • consulta a órgãos da Administração, que informaram estar em processo de aquisição de solução semelhante (...).**”⁷ (grifou-se)

“**A avaliação do custo do serviço pela Administração deve ser feita por meio de orçamento detalhado, considerados os preços e as especificações em prática no mercado.**”⁸ (grifou-se)

“**Os instrumentos contratuais devem explicitar os preços a serem pagos pelos itens de serviços efetivamente executados, a fim de garantir que sejam compatíveis com os preços de mercado.**”⁹ (grifou-se)

Marçal Justen Filho, ao comentar sobre a importância da pesquisa de preços durante a fase interna da licitação, destaca que:

“**A obrigatoriedade da formulação de estimativas quanto aos custos necessários à execução do objeto destina-se a satisfazer várias finalidades.**”

Em primeiro lugar, **trata-se de assegurar a seriedade do planejamento administrativo. Se a Administração desconhecer os custos será inviável programar a execução do objeto. Sem estimar os custos, é inviável determinar a existência de recursos orçamentários, a modalidade cabível de licitação, o prazo necessário para executar o objeto, e assim por diante.**

Depois, a Administração não disporá de condições para avaliar a seriedade das propostas apresentadas. Será inviável identificar as ofertas despropositadas e destituídas de consistência. A Administração correrá o risco de contratar com um licitante destituído das condições mínimas de executar o objeto.

Ainda sob o prisma da avaliação das propostas, a existência de uma planilha de custos – a qual deverá balizar a proposta apresentada pelo licitante – permite à Administração identificar os próprios equívocos.”¹⁰ (grifou-se)

⁵ TCU. Acórdão nº 2.157/2010 – Plenário.

⁶ TCU. Acórdão nº 2.133/2010 – Plenário.

⁷ TCU. Acórdão nº 280/2010 – Plenário.

⁸ TCU. Acórdão nº 531/2007 – Plenário.

⁹ TCU. Acórdão nº 50/2007 – Plenário.

¹⁰ FILHO, Marçal Justen. *Comentários...*, p. 190-191.

Observa-se, assim, que a pesquisa de preços não constitui mera exigência formal prevista pelo ordenamento jurídico. Em verdade, trata-se de etapa fundamental do processo licitatório, uma vez que visa estabelecer parâmetros objetivos para que a Administração Pública possa elaborar a planilha de custos e julgar adequadamente as propostas apresentadas pelos licitantes na fase competitiva do certame.

Em face do exposto, a pesquisa deverá ser a mais ampla possível, de forma a abarcar todos os meios disponíveis para se chegar a um preço que reflita a efetiva realidade praticada pelo mercado atual. Para tanto, deverá a Administração se valer de todos os meios hábeis disponíveis, em vista das especificidades de cada contratação e das regras de mercado.

Inclusive, vale destacar o teor da Instrução Normativa MPOG nº 05/2014, alterada pela IN nº 07/14, que, ao dispor sobre procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral por órgãos e entidades da Administração Pública federal integrantes do SISG, estabelece os seguintes parâmetros para a realização da pesquisa de preços:

“Art. 2º. A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização de um dos seguintes parâmetros:

I - Portal de Compras Governamentais - www.comprasgovernamentais.gov.br;

II - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso;

III - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços; ou

IV - pesquisa com os fornecedores.

§ 1º. No caso do inciso I será admitida a pesquisa de um único preço.

§ 2º. No âmbito de cada parâmetro, o resultado da pesquisa de preços será a média ou o menor dos preços obtidos.

§ 3º. A utilização de outro método para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, que não o disposto no § 2º, deverá ser devidamente justificada pela autoridade competente.

§ 4º. No caso do inciso IV, somente serão admitidos os preços cujas datas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 5º. Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores.

§ 6º. Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser considerados os preços inexequíveis ou os excessivamente elevados, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.”

Importa ressaltar que, no caso específico de obras e serviços de engenharia, o custo máximo¹¹ da contratação é balizado, a rigor, pelos valores constantes em tabelas oficiais de referência, tal como a tabela SINAPI (Sistema Nacional de Pesquisa de

¹¹ TCU. Súmula 259: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a definição do critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, com fixação de preços máximos para ambos, é obrigação e não faculdade do gestor.”

Custos e Índices da Construção Civil), nos moldes do que orienta o Decreto Federal 7.983/2013, que dispõe:

“Art. 1º Este Decreto estabelece regras e critérios a serem seguidos por órgãos e entidades da administração pública federal para a elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União.

Parágrafo único. Este Decreto tem por finalidade padronizar a metodologia para elaboração do orçamento de referência e estabelecer parâmetros para o controle da aplicação dos recursos referidos no caput.

(...)

Art. 3º O custo global de referência de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços e obras de infraestrutura de transporte, será obtido a partir das composições dos custos unitários previstas no projeto que integra o edital de licitação, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes nos custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil.

Parágrafo único. O Sinapi deverá ser mantido pela Caixa Econômica Federal - CEF, segundo definições técnicas de engenharia da CEF e de pesquisa de preço realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

(...)

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.”

Especificamente em relação aos serviços terceirizados, para os órgãos submetidos à Instrução Normativa 02/08, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, deve-se atentar para os limites máximos aprovados para estes objetos, por meio de norma específica, a teor do disposto no art. 54 da aludida Instrução Normativa:

“Art. 54. Os casos omissos serão dirimidos pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, que poderá disponibilizar em meio eletrônico informações adicionais e expedir normas complementares, em especial sobre as sistemáticas de fiscalização contratual e repactuação, e os eventuais valores máximos ou de referência nas contratações dos serviços”.

Estabelecidas essas premissas pertinentes à pesquisa de mercado e à elaboração da planilha de custos, cumpre analisar os reflexos da desoneração da folha de pagamento tanto na confecção quanto no julgamento das respectivas planilhas, em face das recentes modificações da Lei 13.161/15.

2. Desoneração da folha de pagamento e as alterações da Lei 13.161/15.

A Lei 12.546/11 está inserida no contexto do Plano Brasil Maior, que instituiu a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do atual Governo Federal. Dentre os objetivos dessa política estão o de sustentar o crescimento econômico inclusivo e de mudança estrutural da inserção do país na economia mundial. Para

tanto, uma das medidas tomadas é a desoneração da folha de pagamento para setores específicos da economia.

Em sua redação original, a Lei disciplinava a obrigatoriedade da desoneração para alguns setores, vinculando assim tanto as empresas desses segmentos, quanto à Administração Pública quando da elaboração de orçamentos e apresentação das propostas.

Ocorre que a Lei 13.161/15, ao alterar a Lei 12.546/11, facultou às empresas abrangidas pelo diploma legal a opção pelo recolhimento da Contribuição Previdenciária sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento, nos termos do que preconiza o art. 7º e seguintes da Lei:

“Art. 7º **Poderão** contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição às contribuições previstas nos [incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#): [\(Redação dada pela Lei nº 13.161, de 2015\)](#)

I - as empresas que prestam os serviços referidos nos [§§ 4o e 5o do art. 14 da Lei no 11.774, de 17 de setembro de 2008](#); [\(Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012\)](#)

II - as empresas do setor hoteleiro enquadradas na subclasse 5510-8/01 da Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE 2.0;

III - as empresas de transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, municipal, intermunicipal em região metropolitana, intermunicipal, interestadual e internacional enquadradas nas classes 4921-3 e 4922-1 da CNAE 2.0.

IV - as empresas do setor de construção civil, enquadradas nos grupos 412, 432, 433 e 439 da CNAE 2.0;

V - as empresas de transporte ferroviário de passageiros, enquadradas nas subclasses 4912-4/01 e 4912-4/02 da CNAE 2.0;

VI - as empresas de transporte metroferroviário de passageiros, enquadradas na subclasse 4912-4/03 da CNAE 2.0;

VII - as empresas de construção de obras de infraestrutura, enquadradas nos grupos 421, 422, 429 e 431 da CNAE 2.0.

§ 1º Durante a vigência deste artigo, as empresas abrangidas pelo caput e pelos §§ 3º e 4º deste artigo não farão jus às reduções previstas no caput do [art. 14 da Lei nº 11.774, de 2008](#).

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica a empresas que exerçam as atividades de representante, distribuidor ou revendedor de programas de computador, cuja receita bruta decorrente dessas atividades seja igual ou superior a 95% (noventa e cinco por cento) da receita bruta total.

(...)

§ 6º No caso de contratação de empresas para a execução dos serviços referidos no caput, mediante cessão de mão de obra, na forma definida pelo [art. 31 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991](#), e para fins de elisão da responsabilidade solidária prevista no [inciso VI do art. 30 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991](#), a empresa contratante deverá reter 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do valor bruto da nota fiscal ou da fatura de prestação de serviços.

§ 7º As empresas relacionadas no inciso IV do caput poderão antecipar para 4 de junho de 2013 sua inclusão na tributação substitutiva prevista neste artigo

§ 8º A antecipação de que trata o § 7º será exercida de forma irrevogável mediante o recolhimento, até o prazo de vencimento, da contribuição substitutiva prevista no caput, relativa a junho de 2013.

§ 9º Serão aplicadas às empresas referidas no inciso IV do caput as seguintes regras:

I - para as obras matriculadas no Cadastro Específico do INSS - CEI até o dia 31 de março de 2013, o recolhimento da contribuição previdenciária deverá ocorrer na forma dos [incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#), até o seu término;

II - para as obras matriculadas no Cadastro Específico do INSS - CEI no período compreendido entre 1º de abril de 2013 e 31 de maio de 2013, o recolhimento da contribuição previdenciária deverá ocorrer na forma do caput, até o seu término;

III - para as obras matriculadas no Cadastro Específico do INSS - CEI no período compreendido entre 1º de junho de 2013 até o último dia do terceiro mês subsequente ao da publicação desta Lei, o recolhimento da contribuição previdenciária poderá ocorrer, tanto na forma do caput, como na forma dos [incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#)

IV - para as obras matriculadas no Cadastro Específico do INSS - CEI após o primeiro dia do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei, o recolhimento da contribuição previdenciária deverá ocorrer na forma do caput, até o seu término;

V - no cálculo da contribuição incidente sobre a receita bruta, serão excluídas da base de cálculo, observado o disposto no art. 9º, as receitas provenientes das obras cujo recolhimento da contribuição tenha ocorrido na forma dos [incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991](#)

§ 10. A opção a que se refere o inciso III do § 9º será exercida de forma irrevogável mediante o recolhimento, até o prazo de vencimento, da contribuição previdenciária na sistemática escolhida, relativa a junho de 2013 e será aplicada até o término da obra”.

No mesmo sentido é a previsão da Instrução Normativa RFB nº. 1436/13, com as alterações realizadas pelas Instruções Normativas 1.597/15 e 1.607/16:

“Art. 1º As contribuições previdenciárias das empresas que desenvolvem as atividades relacionadas no Anexo I ou produzem os itens listados no Anexo II incidirão sobre o valor da receita bruta, em substituição às contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, considerando-se os períodos e as alíquotas definidos nos Anexos I e II, e observado o disposto nesta Instrução Normativa. (Redação dada pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

§ 1º Considera-se empresa, para efeitos do disposto nesta Instrução Normativa, a sociedade empresária, a sociedade simples, a cooperativa, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso.

§ 2º Equipara-se a empresa, de que trata o § 1º, o consórcio constituído nos termos dos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que realizar a contratação e o pagamento, mediante a utilização de CNPJ próprio do consórcio, de pessoas físicas ou jurídicas, com ou sem vínculo empregatício, ficando as empresas consorciadas solidariamente responsáveis pelos tributos relacionados às operações praticadas pelo consórcio.

§ 3º No caso de sociedades cooperativas, a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) aplica-se somente àquelas que produzam os itens listados no Anexo II.

§ 4º A receita bruta, a que se refere o caput, compreende a receita decorrente da venda de bens nas operações de conta própria e da prestação de serviços em geral, e o resultado auferido nas operações de conta alheia, devendo ser considerada sem o ajuste de que trata o inciso VIII do art. 183 da Lei nº 6.404, de 1976.

§ 5º As empresas de que trata o caput estarão sujeitas à CPRB: (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

I - obrigatoriamente, até o dia 30 de novembro de 2015; e (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

II - facultativamente, a partir de 1º de dezembro de 2015. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

§ 6º A opção pela CPRB será manifestada: (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

I - no ano de 2015, mediante o pagamento da contribuição incidente sobre a receita bruta relativa à competência dezembro de 2015; e (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

II - a partir de 2016, mediante o pagamento da contribuição incidente sobre a receita bruta relativa a janeiro de cada ano ou à 1ª (primeira) competência para a qual haja receita bruta apurada, e será irrevogável para todo o ano-calendário. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

§ 7º No caso de empresas que contribuam simultaneamente com base nos Anexos I e II, a opção de que trata o § 6º valerá para ambas as contribuições, vedada a opção por apenas uma delas. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

§ 8º A contribuição previdenciária das empresas de que trata o caput que não fizerem a opção pela CPRB na forma prevista no § 6º incidirá sobre a folha de pagamento na forma prevista no art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, durante todo o ano-calendário. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015)

§ 9º No caso de empresas que se dediquem a atividades ou fabriquem produtos sujeitos a diferentes alíquotas da CPRB, o valor da contribuição será calculado mediante aplicação da respectiva alíquota sobre a receita bruta correspondente a cada atividade ou produto. (Incluído(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1597, de 01 de dezembro de 2015) “ (grifou-se)

A alteração promovida na legislação suscita a seguinte dúvida: qual parâmetro a Administração Pública deve adotar na elaboração do orçamento? Deve considerar a contribuição previdenciária sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento?

Releva ressaltar que, muito embora a Administração Pública deva anexar ao edital planilha de custos, que esta sirva de parâmetro para analisar a aceitabilidade das propostas apresentadas, na visão da JML Consultoria, a planilha serve como referência

para a elaboração das propostas, impondo-se à licitante preenchê-la e adequá-la conforme sua realidade.

Com efeito, a Administração Pública não pode fazer ingerência sobre os preços dos particulares, tendo os licitantes liberdade de cotar os valores de acordo as normas que lhes são incidentes e as possibilidades de cada qual, à vista de suas estruturas físicas e econômicas.

Nesse sentido, aliás, a previsão constante no § 3º do art. 29-A da IN 02/08:

“§ 3º É vedado ao órgão ou entidade contratante fazer ingerências na formação de preços privados, por meio da proibição de inserção de custos ou exigência de custos mínimos que não estejam diretamente relacionados à exequibilidade dos serviços e materiais ou decorram de encargos legais, tais como:”

Não se pode esquecer, ademais, que o ônus da apresentação de propostas e da formação de preço suficiente para cobertura de todos os valores necessários para a execução do objeto cabe aos licitantes, ensejando eventuais irregularidades, a exemplo da não inclusão de custo obrigatório, a desclassificação dessa (proposta). Nesse sentido a determinação constante no § 3º do art. 44 da Lei 8.666/93:

“§ 3º. Não se admitirá proposta que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado, acrescidos dos respectivos encargos, ainda que o ato convocatório da licitação não tenha estabelecido limites mínimos, exceto quando se referirem a materiais e instalações de propriedade do próprio licitante, para os quais ele renuncie a parcela ou à totalidade da remuneração.”

Portanto, os licitantes devem cotar todos os encargos, tributos, etc. nos percentuais que a legislação e demais atos normativos lhes impõe sobre a prestação do serviço objeto da licitação, considerada a natureza jurídica e especificidade de cada qual, podendo deixar de cotá-los em caso de isenção prevista em norma própria ou em face de isenção decorrente de decisão judicial, a exemplo de liminar concedida em ação de mandado de segurança. Do mesmo modo, os licitantes podem ter encargos e custos que não foram previstos na planilha anexa ao edital, mas que compõe sua proposta e devem ser repassados para a Administração de alguma forma.

É de se ressaltar que no julgamento das propostas nem sempre será possível estabelecer um padrão aplicável a todos os casos, pois poderá haver circunstâncias impossíveis de definição prévia exaustiva. Entretanto, há obrigatoriedade de observância dos tributos e encargos obrigatórios, bem como do piso salarial, etc. previsto na convenção coletiva da categoria, pois constituem imperativo normativo e devem ser observados pelas licitantes.

Como foi dito alhures, não há padronização de custos nem de natureza jurídica ou de obrigações legais para todos os licitantes. Cada qual possui especificações próprias que podem influenciar na elaboração de suas propostas.

Assim sendo, a planilha de custos anexada ao edital é um referencial para que os licitantes possam elaborar suas propostas de acordo com sua realidade e por essa razão, não pode haver um modelo único, absoluto e obrigatório.

Dessa feita, a faculdade preconizada na legislação, de fato, dificulta a elaboração do orçamento por parte da Administração Pública, porquanto poderão concorrer no certame empresas que recolham a contribuição previdenciária sobre a receita bruta e outras sobre a folha de pagamento.

O tema é recente e pode comportar divergências doutrinárias e jurisprudenciais, mas, no entender da JML Consultoria, a Administração Pública deve optar por uma das planilhas (com ou sem a desoneração), justificando a opção que julgar mais vantajosa, deixando claro no edital, porém, que as empresas deverão adaptá-la de acordo com a opção de cada qual. Fixando-se preço máximo, deve-se apenas ter a cautela de deixar consignado no edital que, em relação a este item da planilha, a aceitabilidade da proposta será aferida conforme opção informada pela empresa em sua proposta. Na prática, alguns órgãos têm adotado a planilha de maior valor, a fim de permitir maior flexibilidade por parte das empresas.

Assim o fazendo, os licitantes deverão apresentar seus preços em consonância com as normas vigentes e demais práticas de mercado, atendendo à legislação fiscal e tributária correspondente a sua atividade, elaborando suas propostas com base nos custos, insumos e tributos incidentes, de acordo com a opção feita pela empresa, informando se a contribuição previdenciária incidirá sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento.

Não haverá, nesse caso, prejuízo à competitividade e à isonomia na hipótese de participarem empresas com opções distintas, cabendo a cada qual exprimir em sua proposta a correta tributação a qual estiverem vinculados.

O Tribunal de Contas da União ao analisar caso similar (ainda que anterior à lei 13.161/15), entendeu não haver afronta a tais princípios diante de orçamento utilizado pela Administração Pública sem a desoneração, desde que constante regra no edital acerca da necessidade de adaptação da planilha pelas empresas:

46. No que concerne à quarta alegação da empresa Cibam, de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, cumpre registrar o que o termo de referência anexo ao edital esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas (peça 10, p. 12, 30-31, grifamos):

TERMO DE REFERÊNCIA - Anexo I

4. Os preços apresentados pelas licitantes deverão cobrir todos os custos dos serviços propostos, abrangendo o fornecimento de mão de obra especializada e encargos sociais legais decorrentes, materiais, ferramentas e equipamentos, transportes, alimentação, fretes, remoção de móveis, máquinas ou equipamentos para execução dos serviços e seu reposicionamento no local, limpeza do ambiente, enfim, tudo o que for preciso para garantir a qualidade e funcionalidade dos serviços solicitados. (...)

13. Deverão ser observados, quando do preenchimento da planilha de preços, os valores, percentuais e benefícios exigidos em normas gerais e específicas aplicáveis, em especial aqueles estabelecidos na legislação vigente relativos ao recolhimento dos encargos sociais (tais como INSS, SESI ou SESC, SENAI ou SENAC, INCRA, Salário Educação, FGTS, Seguro Acidente de Trabalho/SAT/INSS, SEBRAE, Férias, 13º Salário e outros).

14. Na formulação de sua proposta, a empresa deverá observar ainda o regime de tributação ao qual está submetida, inclusive no tocante à incidência das alíquotas de ISS, PIS e COFINS sobre seu faturamento, conforme as Leis n.º 10.637/2002 e 10.833/2003 (Acórdão TCU Plenário n.º 2.647/2009).

47. O edital permitiu, portanto, a apresentação de propostas com ou sem desoneração da folha de pagamentos prevista na Lei 12.456/2011, com as alterações da Lei 12.844/2013. A elaboração do valor estimado da contratação com base em encargos sociais sem desoneração não afastou do certame empresas beneficiadas com a desoneração ou as impediu de utilizar, na licitação, as alíquotas reduzidas a que fazem jus pela legislação vigente.

48. Destarte, não se pode inquirir a conduta do pregoeiro de aceitar proposta da empresa M Service, haja vista que é inferior ao valor estimado da contratação previsto no item 3 do termo de referência anexo ao edital. Ademais, é importante ressaltar que não há, nestes autos, indícios de ausência de competitividade no certame e que o lance da empresa contratada foi efetivamente o melhor do pregão.

...

[VOTO]

...

8. Quanto à "aceitação irregular de proposta com dano ao erário oriundo de malversação da lei temporária chamada desoneração tributária, Lei nº 12.546/2011", considero suficientes os elementos constantes do exame técnico ao concluir que tal arguição não deve ser acatada e os incorporo, igualmente, como fundamentos da minha decisão.

9. No mesmo sentido, no que tange à alegação de que o edital do pregão eletrônico não previu tratamento isonômico para empresas enquadradas em diferentes regimes de tributação, visto que o termo de referência anexo ao edital (peça nº 10) esclarece que na elaboração do valor estimado da contratação foram considerados encargos sociais sem a desoneração da folha de pagamento, cabendo às licitantes a aplicação da correta tributação a qual estivessem vinculadas.¹² (grifou-se)

"2. A representante, em resumo, noticia, à peça 1, p.2, a ocorrência de irregularidade pertinente ao fato da licitante vencedora do grupo três, descrito no anexo I do edital, à peça 2, p. 24, ser detentora de benefício tributário específico de empresa do ramo de tecnologia da informação, ou seja, a empresa se enquadra nos benefícios estabelecidos na Lei 12.546/2011(empresa Beltis Comércio e Prestação de Serviços em Informática Ltda.). Destaca que essa condição além de afetar a competição, demonstra que a citada empresa não desenvolve a atividade contida no objeto descrito no item 1 do edital (serviços continuados de apoio administrativo, item 1, à peça 2, p. 1). Informa que interpôs recurso e que o mesmo foi julgado improcedente pela autoridade competente.

...

14. Quanto ao benefício conferido à empresa Beltis, considerando que a mesma exerce atividade de seleção e agenciamento de mão de obra, listada como atividade secundária, a questão pertinente à isenção ou diminuição de percentual de arrecadação, também não procede, tendo em vista o que estabelece os parágrafos 9º e 10, do art. 9º, da Lei 12.546/2011(que institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera a Lei 11.774, de 17 de setembro de 2008 dentre outras), na forma que segue:

¹² TCU. Acórdão 93/2015 – Plenário.

Lei 12.546/2012

(...)

art. 9º - Para fins do disposto nos arts. 7º e 8º desta Lei:

(...)

§ 9º - As empresas para as quais a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela contribuição sobre a receita bruta estiver vinculada ao seu enquadramento no CNAE deverão considerar apenas o CNAE relativo a sua atividade principal, assim considerada aquela de maior receita auferida ou esperada, não lhes sendo aplicado o disposto no § 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013).

§ 10 - Para fins do disposto no § 9º, a base de cálculo da contribuição a que se referem o caput do art. 7º e o caput do art. 8º será a receita bruta da empresa relativa a todas as suas atividades. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013).

15. Diante dos textos acima, pode-se concluir que a questão relativa à desoneração está bem definida. Esse ponto foi objeto de recurso, julgado improcedente, conforme observado à peça 4, p. 98, cuja decisão do pregoeiro, confirmada pela autoridade superior, à peça 4, p. 102, baseou-se nos textos legais acima. Sendo assim, considera-se improcedente essa questão que fundamentou a presente representação. Essa posição foi confirmada pela Consultoria Jurídica da União, conforme expresso nos esclarecimentos encaminhados pela unidade, descritos mais a frente no parágrafo 19.

16. Em relação aos esclarecimentos prestados por meio do Ofício 546/2015-Lanagro-SP, à peça 5, a unidade informa quais foram as empresas vencedoras dos respectivos grupos, a data da assinatura do contrato e o estágio atual dos procedimentos adotados em relação ao contrato. Na sequência informa que não houve adjudicação das empresas vencedora, mas homologação pelo Coordenador do Lanagro-SP, informando que a dispensa da adjudicação se deu em razão da homologação ter sido realizada pelo coordenador logo após a decisão do recurso.

...

[voto]

...

3. A tese objeto deste questionamento é a de que a Beltis enquadrou-se como beneficiária do regime de desoneração da folha de pagamentos na condição de empresa do ramo de TI (Tecnologia da Informação), em atenção ao art. 14 da Lei 11.774/2008 - mencionado no art. 7º, inciso I, da Lei 12.546/2011 -, que estabelece, em seu § 4º, rol taxativo dos serviços de TI e de TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação), e, portanto, não poderia se utilizar desse regime em licitação cujo objeto é incompatível com os serviços listados pela lei, por caracterizar vantagem indevida em descompasso com o princípio da isonomia.

4. Ao final, pede a representante que este Tribunal torne nulos os atos de adjudicação e homologação e que suspenda, cautelarmente, o certame a fim de evitar que o contrato seja assinado.

-II-

5. A representação merece ser conhecida porquanto atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.

6. Quanto ao mérito, considero-a improcedente.

7. A Beltis encontra-se apta a prestar os serviços objeto do certame uma vez cadastrada no CNAE (Código e Descrição das Atividades) secundário 78.10-8-00 (Seleção e agenciamento de mão-de-obra), conforme atesta o documento inserto à peça 4, p. 103.

8. Também não vislumbro irregularidade em seu enquadramento no regime de desoneração da folha de pagamentos, tampouco como isso possa ter violado a isonomia na licitação.

9. Figura a citada empresa como sujeito passivo da obrigação tributária relativa à CPRB por força do disposto no art. 8º, § 3º, inciso I, da Lei 12.546/2011:

Art. 8º Contribuirão sobre o valor da receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, à alíquota de 1% (um por cento), em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, as empresas que fabricam os produtos classificados na Tipi, aprovada pelo Decreto nº 7.660, de 23 de dezembro de 2011, nos códigos referidos no Anexo I. (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

(...)

§ 3º O disposto no caput também se aplica às empresas: (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)

(...)

XII - de varejo que exercem as atividades listadas no Anexo II desta Lei; (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

10. O Anexo II da lei contempla a atividade principal da licitante vencedora (CNAE 47.51-2-01), constante de seu cadastro nacional como pessoa jurídica (documento à peça 4, p. 103).

11. Não há impeditivo legal - como seria lógico supor - a que determinada pessoa jurídica, enquadrada no regimento desta lei de desoneração tributária, exerça outras atividades econômicas. Nesses casos, a Lei 12.546/2011, em seu art. 9º, § 9º, regulou uma forma diferenciada de cálculo da CPRB, incidente apenas sobre a receita proveniente da atividade principal da empresa:

§ 9º As empresas para as quais a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela contribuição sobre a receita bruta estiver vinculada ao seu enquadramento no CNAE deverão considerar apenas o CNAE relativo a sua atividade principal, assim considerada aquela de maior receita auferida ou esperada, não lhes sendo aplicado o disposto no § 1º. (Redação dada pela Lei nº 12.844, de 2013)

§ 10. Para fins do disposto no § 9º, a base de cálculo da contribuição a que se referem o caput do art. 7º e o caput do art. 8º será a receita bruta da empresa relativa a todas as suas atividades. (Incluído pela Lei nº 12.844, de 2013)

12. Como se nota, relação não há com a hipótese do art. 7º, inciso I, da Lei 12.546/2011, sujeita ao rol de serviços de TI e TIC previsto no art. 14, § 4º, da Lei 11.774/2008. Ademais, ainda que aquela empresa estivesse vinculada ao aludido regime de tributação com fundamento nessa situação, não haveria prejuízo à sua participação no certame pelo fato de exercer atividade secundária compatível com o objeto licitado, conforme esclarecido acima.¹³

Em outro caso análogo, o TCU entendeu que, por falta de amparo legal, a Administração Pública não pode adotar dois orçamentos distintos – com e sem a desoneração da folha de pagamento – devendo, ao contrário, elaborar único orçamento e analisar a aceitabilidade de cada proposta apresentada, de acordo com a opção feita pela empresa:

“8. Em primeiro lugar, o referido Acórdão cuidou adequadamente da matéria, porquanto, na parte dispositiva, apenas orientou os gestores da Câmara de Deputados, ao dar ciência, portanto, sem qualquer efeito cogente, da seguinte impropriedade no pregão em referência:

¹³ TCU. Acórdão 480/2015 – Plenário.

“1.6.1.1. ausência de amparo legal para a adoção de dois orçamentos diferentes, a serem utilizados como critério de aceitabilidade de preços máximos, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária incidente sobre o valor da receita bruta ou recolher as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento, considerando-se, ainda, que o ordenamento legal pátrio prevê o tratamento diferenciado, sem que haja afronta à isonomia, nos termos da Lei 12.546/2011”.

(...)

“43. Quanto à alegação de ser indevida a inclusão de critérios de aceitabilidade distintos no pregão 94/2015, aduz-se razão à representante, ante a ausência de amparo legal para a adoção da medida, considerando-se que o ordenamento legal pátrio permite o tratamento diferenciado entre as empresas e, ainda, tendo em vista que, na prática, tal medida é inócua em função do exposto na presente análise (itens 40 e 41).

44. Todavia, considerando-se que a previsão de diferentes critérios de aceitabilidade de preços máximos não impactará o critério de julgamento do certame (menor preço) e que, apenas na situação improvável de não participação de empresa beneficiada pela Lei 12.546/2011 o preço máximo para empresas que recolhem a contribuição pela folha de pagamentos seria aplicado, considera-se medida suficiente dar ciência ao órgão acerca da impropriedade, não se demonstrando oportuno determinar a anulação do certame pleiteada pela representante”.

11. Em reforço e por esclarecedores, reproduzo, igualmente, o item 39 bem como os supra referenciados itens 40 e 41 da instrução:

“39. Tendo em vista que o critério de julgamento do pregão é o menor preço, para que uma determinada empresa se sagre vencedora do pregão deverá ofertar a proposta de menor valor, independentemente do regime de contribuição previdenciária em que se enquadre.

40. Além disso, na hipótese de qualquer empresa beneficiada pela desoneração ofertar proposta válida, necessariamente, toda proposta apta a vencer o certame (seja para licitante desonerada ou não) já se situaria em patamar inferior ao máximo fixado para a Administração para empresas incluídas na Lei 12.546/2011, o que tornaria inócua a dupla previsão.

***41. A única possibilidade de aplicação do valor máximo aceitável para empresas que recolhem as contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento (não desoneradas) ocorreria na hipótese de não participação, na disputa de lances, de qualquer empresa que conte com a desoneração, situação improvável, uma vez que esse grupo inclui a maioria das licitantes, conforme informado pela própria representante”.*¹⁴**

Em face do exposto, considerando que a Lei 13.161/15, ao alterar a Lei 12.546/11, facultou às empresas abrangidas pelo diploma legal a opção pelo recolhimento da contribuição previdenciária sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento, cabe à Administração Pública elaborar orçamento considerando ou não a desoneração, justificando a opção mais adequada, ao passo que os licitantes deverão apresentar seus preços em consonância com as normas vigentes e demais práticas de mercado, atendendo à legislação fiscal e tributária correspondente a sua atividade, elaborando suas propostas com base nos custos, insumos e tributos incidentes, de acordo com a opção feita pela empresa, informando se a contribuição previdenciária incidirá sobre a receita bruta ou sobre a folha de pagamento.

¹⁴ TCU. Acórdão 6013/2015 – 2ª Câmara.