

00170.003194/2025-18



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES

Decisão nº 88/2025/COLIT/COLIC/DILOG/SA/SE/CC/PR

Brasília, 23 de dezembro 2025.  
DECISÃO EM RECURSO ADMINISTRATIVO PE nº 90048/2025-SA

**Assunto:** Decisão de Recurso

**Referência:** Pregão nº 90048/2025 – Contratação de serviços contínuos de apoio administrativo e secretariado, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

**Processo:** 00170.003194/2025-18

1. Trata-se de recurso interposto pela empresa ADFORT SERVIÇOS GERAIS LTDA (7216998), inscrita no CNPJ sob o nº 24.845.574/0001-29, contra a decisão do Pregoeiro que aceitou a proposta da empresa CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA CNPJ nº: 02.270.280/0001-83, no referido certame, no âmbito do Pregão, na forma eletrônica, nº 90048/2025.

2. As razões de recurso foram interpostas tempestivamente e encontram-se disponíveis no sítio [www.compras.gov.br](http://www.compras.gov.br).

## DOS FATOS

3. Aos 02 dias de dezembro do ano de 2025, foi aberta sessão da licitação instaurada pela Secretaria de Administração, com vistas à contratação de serviços contínuos de apoio administrativo e secretariado, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

4. Após a fase de lances, foi realizada a convocação da empresa G3 POLARIS SERVIÇOS LTDA, primeira classificada, para o envio da proposta de preços ajustada ao último lance. Entretanto, a empresa não enviou a documentação no prazo estabelecido, sendo desclassificada em razão do descumprimento do item 6.21.4 do edital.

5. Ato contínuo, foi feita convocação da UMJ LTDA, segunda colocada, a qual solicitou a desclassificação, nos seguintes termos:

senhor pregoeiro em analise a planilha de custo e a cct 2025 solicitamos nossa desclassificação uma vez que nossa empresa se equivocou no momento do lances,

6. Posteriormente, foi feita convocação da empresa MIRASERV GESTÃO E MARKETING LTDA, terceira colocada, a qual não enviou a proposta no prazo estabelecido, sendo desclassificada em razão do descumprimento do item 6.21.4 do edital.

7. Em seguida, foi convocada a empresa SOL BRIGADA DE INCÊNDIO FACILITES LTDA, quarta colocada. Após uma análise acurada da qualificação econômico-financeira quanto ao Balanço Patrimonial de 2024, restou a empresa inabilitada em razão do descumprimento dos subitens 9.26 e 9.27 do Termo de Referência.

8. Na sequência, foram recebidas a proposta e a documentação de habilitação enviadas pela empresa CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, quinta colocada, as quais foram submetidas à área técnica demandante para análise.

9. Na ocasião, a área técnica solicitou diligência, nos termos do Despacho COSEG (7195496), solicitando ajustes na planilha de custos, bem como documento comprobatório da desoneração, para fins de admissibilidade da proposta.

10. Após os ajustes realizados pela empresa na planilha de custos, foi solicitada nova diligência acerca da exequibilidade da proposta. Os documentos apresentados pela empresa encontram-se acostados aos autos (7199506, 7204178, 7205234), dentre os quais destacam-se a Declaração de Desoneração (7204178) e a Declaração de Exequibilidade da Proposta (7205234).

11. Por fim, a área técnica aceitou a proposta e documentação de habilitação de acordo com o Despacho COSEG (7205804). Diante disso, a empresa CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA teve sua proposta aceita e, na sequência, foi habilitada.

12. Em momento oportuno, foi registrado pela empresa ADFORT SERVIÇOS GERAIS LTDA a intenção de recorrer.

## DO RECURSO

13. A Recorrente ADFORT SERVIÇOS GERAIS LTDA (7216998) apresentou suas razões recursais, conforme pedido registrado abaixo:

### IV DO PEDIDO

Diante do exposto, requer a Recorrente a Vossa Excelência o conhecimento e o provimento do presente Recurso Administrativo, para que:

1. Que seja recebido e conhecido o presente Recurso Administrativo, por ser tempestivo e preencher todos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 bem como Acórdão 721/2023 - Primeira Câmara (Acórdão 5847/2018- TCU-Primeira Câmara; Acórdão 602/2018-TCU-Plenário; Acórdão 815/2015-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 3785/2013-TCU-Segunda Câmara; Acórdão 478/2011-TCU-Primeira Câmara; Acórdão 1140/2005-TCU-Plenário);
  2. Seja declarada a desclassificação da proposta apresentada pela empresa privada CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, em razão das irregularidades constatadas em suas planilhas de custos, da indevida opção pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB e do inadequado enquadramento sindical perante o Sinduscon-DF /STICOMBE-DF às exigências editalícias constantes dos itens 5.13. a 5.14. e item 7.4. a 7.6. e item 7.14. a 7.15. e 7.18. a 7.19. do edital do instrumento convocatório, diante do exposto;
  3. Seja declarada a inabilitação da empresa privada CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, em razão das irregularidades constatadas em suas planilhas de custos, da indevida opção documentada pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB e do inadequado enquadramento sindical perante o Sinduscon-DF /STICOMBE-DF às exigências editalícias constantes dos itens 5.13. a 5.14. e item 7.4. a 7.6. e item 7.14. a 7.15. e 7.18. a 7.19. do edital do instrumento convocatório, diante do exposto;
  4. Consequentemente, seja convocada a próxima licitante classificada, em estrita observância à ordem de classificação e aos princípios que regem as licitações públicas.
- Outrossim, caso não seja esse o entendimento de Vossa Senhoria rogamos para que faça com que o mesmo, após as devidas intimações, seja remetido à autoridade superior, em conformidade com o § 2º, art. 165, da Lei nº 14.133/2021

## DAS CONTRARRAZÕES DO RECURSO

14. A empresa Recorrida, CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, apresentou suas contrarrazões, conforme pedido registrado abaixo:

(...)

Diante do exposto, requer-se:

1. O não conhecimento do recurso administrativo interposto pela ADFORT Serviços Gerais Ltda., ou, subsidiariamente, o seu total indeferimento;
2. A manutenção integral da decisão que declarou a CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA vencedora do certame;
3. O regular prosseguimento do processo licitatório, com a consequente homologação e adjudicação do objeto

## DA ANÁLISE

15. Quanto ao recurso interposto pela empresa CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, considerando que as razões apresentadas pela recorrente são eminentemente técnicas, as quais recaem sobre as exigências contidas no Termo de Referência que é de responsabilidade exclusiva da área demandante, a qual detém conhecimento técnico do objeto por ela especificado, os autos foram remetidos à área técnica demandante para análise da peça recursal, conforme Despacho COLIT (7226260), que, por meio do Despacho COSEG (7237822), emitiu parecer técnico, conforme transcrição abaixo:

### 1. DA DESONERAÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO

1.1 A Recorrente sustenta que a Recorrida não poderia optar pela Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta – CPRB para a execução de serviços administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra, invocando supostas

limitações previstas na Lei nº 12.546/2011, notadamente em seus arts. 8º, II, "a", e 9º, §§ 5º e 6º.

1.2 Todavia, a interpretação conferida pela Recorrente não encontra amparo na legislação de regência nem na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

1.3 Com efeito, a Lei nº 12.546/2011 estabeleceu que a substituição da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha de salários pela CPRB está vinculada, quando assim definido em lei, ao enquadramento da empresa em determinado Código Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, conforme prevê o Acórdão nº 2456/2019 – Plenário, nos seguintes termos:

"Art. 7º Até 31 de dezembro de 2020, 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 8.212, de 24 de julho de 1991:

[...]

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

[...]

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.

§ 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.'

5. O § 9º do art. 9º da Lei 12.546/2011 estabelece que a atividade principal da empresa se define a partir da maior receita auferida ou esperada, questão que foi objeto da Solução de Consulta 107 - Cosit (peça 31) , da Receita Federal do Brasil, que apresentou a seguinte conclusão (peça 31, p. 19) :

i) Para fins de enquadramento as empresas sujeitas ao recolhimento da contribuição previdenciária substitutiva de que trata a Lei 12.546, de 2011, vinculadas a essa sistemática em razão de atividade econômica definida na CNAE, terão sua receita total assim enquadrada por força da classificação relativa à sua atividade principal, qual seja, a vinculada à maior receita auferida ou esperada.

ii) A receita auferida será apurada com base no ano-calendário anterior, que poderá ser inferior a 12 (doze) meses, quando se referir ao ano de início de atividades da empresa.

iii) A receita esperada é uma previsão da receita do período considerado e será utilizada no ano-calendário de início de atividades da empresa.

6. A questão, inclusive, foi expressamente regulamentada pela Instrução Normativa RFB 1.436/2013, nos §§ 1º a 3º do art. 17 (peça 27, p. 11) :

'Art. 17. [...]

§ 1º O enquadramento no CNAE principal será efetuado pela atividade econômica principal da empresa, assim considerada, dentre as atividades constantes no ato constitutivo ou alterador, aquela de maior receita auferida ou esperada.

§ 2º A 'receita auferida' será apurada com base no ano-calendário anterior, que poderá ser inferior a 12 (doze) meses, quando se referir ao ano de início ou de reinício de atividades da empresa.

§ 3º A 'receita esperada' é uma previsão da receita do período considerado e será utilizada no ano-calendário de início ou de reinício de atividades da empresa."

1.4 No mesmo sentido, na formação do voto condutor do Acórdão nº 2456/2019 – Plenário, foi expressamente considerada a então vigente Instrução Normativa RFB nº 1.436/2013, substituída pela IN RFB nº 2.053/2021, a qual dispõe que:

"Art. 19. As empresas para as quais a substituição da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento pela CPRB estiver vinculada ao seu enquadramento no CNAE deverão considerar apenas o CNAE principal.

§ 1º O enquadramento no CNAE principal será efetuado pela atividade econômica principal da empresa, assim considerada, dentre as atividades constantes no ato constitutivo ou alterador, aquela de maior receita auferida ou esperada."

1.5 Nesse contexto, o TCU utilizou a norma tributária como parâmetro técnico para análise da coerência da planilha de custos, sem atribuir à Administração o papel de fiscalização tributária, restringindo-se à verificação de eventual impacto na exequibilidade da proposta ou afronta às regras editalícias, o que não se evidencia no presente caso.

1.6 A jurisprudência do TCU é pacífica: não viola a isonomia a utilização da desoneração em licitação com objeto distinto da atividade principal, desde que compatível com o cadastro da empresa (Acórdãos 480/2015-Plenário, 1097/2019-Plenário e 437/2020-Plenário). A exigência de comprovação de percentual de faturamento por atividade não está prevista no edital, configurando inovação indevida e violação à vinculação ao instrumento convocatório (art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

1.7 Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão nº 1097/2019 – Plenário:

"Discute-se ainda sobre a regularidade de um licitante se valer do benefício de desoneração da folha de pagamento na formulação de proposta de preços para execução de atividades contempladas na legislação específica. Este ponto

também foi invocado pelo pregoeiro como causa motivadora da desclassificação da representante.

No caso em exame, a representante RCS Tecnologia Ltda. informou, em sua proposta, atuar no segmento da indústria metalúrgica, mecânicas e de materiais elétricos e eletrônicos, como atividade econômica preponderante, atividade aparentemente enquadrada na Divisão 43, Grupo 43.2 do Código Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), estando, assim, enquadrada no inciso IV do art. 7º da Lei 12.546/2011, autorizada, portanto, a recolher a contribuição previdenciária na forma do art. 7º-A daquela Lei.

Em situação assemelhada, este Tribunal já se manifestou, por meio do Acórdão 480/2015-TCU-Plenário, no sentido de que não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária previsto na Lei 12.546/2011 em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime.

Em outra oportunidade, ficou registrado no voto que fundamentou o Acórdão 6013/2015-TCU-Segunda Câmara, em sede de embargos de declaração contra o Acórdão 3472/2015-TCU-Segunda Câmara, constante da Relação 15/2015, que o tratamento tributário diferenciado previsto na Lei 12.546/2011 não ampara a adoção de dois orçamentos estimativos como critério de aceitabilidade de preços máximos na licitação, a depender de a licitante recolher a contribuição previdenciária sobre o valor da receita bruta ou sobre o valor da folha de pagamento.

Em conclusão, não há irregularidade nem fere a isonomia do certame a possibilidade de formação da planilha de custos com encargos previdenciários abrangidos pela legislação vigente, no caso a Lei 12.546/2011, por um licitante legitimamente optante do regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta, em substituição à contribuição incidente sobre a folha de pagamento (20% sobre o montante da remuneração do trabalhador)."

1.8 Ademais, em 2025, a Lei nº 14.973/2024 introduziu regime híbrido de reoneração gradual, mas a CPRB permanece aplicável às empresas enquadradas, inclusive da construção civil (grupos CNAE 412, entre outros), com opção por obra ou atividade. Não há prejuízo demonstrado à Administração.

## 2. DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

2.1 O Pregoeiro promoveu diligências regulares, atendidas pela Recorrida sem alteração do valor global ou majoração de preços, limitando-se a ajustes formais (art. 59 da Lei nº 14.133/2021). A exequibilidade foi aferida, contemplando encargos previdenciários via alíquota aplicável.

2.2 O Acórdão 2.546/2015-Plenário do TCU estabelece que erros materiais nas planilhas não ensejam a desclassificação antecipada, devendo a Administração realizar diligências para a correção das falhas, desde que o valor global proposto não seja alterado.

2.3 A presunção de inexequibilidade é relativa, exigindo diligência prévia e demonstração objetiva de inviabilidade, o que não ocorreu. Ausente prejuízo à Administração.

2.4 Em atendimento às diligências realizadas, a CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA apresentou declaração de exequibilidade, conforme transcrição a seguir:

"A CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 02.270.280/0001-83, por meio de seu representante legal, vem respeitosamente apresentar a DECLARAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE referente à proposta apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90048/2025, em atendimento ao subitem 7.10 do Edital e à diligência emitida em 10/12/2025.

Declaramos, para os devidos fins, que a proposta apresentada por esta empresa é plenamente exequível, uma vez que:

A Construtora Diniz Almeida Ltda possui capacidade técnica, operacional e logística, mantendo equipe própria, equipamentos adequados e estrutura administrativa devidamente organizada para execução integral do objeto contratual.

A empresa dispõe de patrimônio, recursos financeiros e estrutura consolidada, suficientes para garantir a execução dos serviços, sem prejuízo das demais atividades já desenvolvidas.

Os percentuais de Custos Indiretos (0,50%) e Lucro (0,59%) adotados na planilha refletem a realidade operacional da empresa, sendo compatíveis com sua estrutura administrativa e com o histórico de execução de contratos similares, assegurando a viabilidade econômico-financeira da proposta.

A empresa possui experiência comprovada na execução de serviços da mesma natureza do presente certame, o que garante segurança e capacidade plena para o cumprimento das obrigações contratuais.

Diante disso, reafirmamos que os valores apresentados na proposta final são suficientes para cobrir todos os custos diretos, indiretos e encargos previstos, não comprometendo a qualidade nem a regularidade da execução contratual."

## 3. DO ENQUADRAMENTO SINDICAL

3.1 O enquadramento sindical define-se pela atividade econômica preponderante do empregador (art. 581, § 2º, CLT), e não pelo objeto da contratação ou função do empregado (salvo categoria diferenciada). A Recorrida, enquadrada no ramo da construção civil, vincula-se legitimamente ao respectivo sindicato representativo da categoria econômica (STICOMBE).

3.2 O edital expressamente consignou que as CCTs indicadas no Termo de Referência não são obrigatórias. Impor CCT específica violaria a liberdade sindical (art. 8º, II, CF) e a vinculação ao edital. O TCU entende que a Administração não pode fixar CCT obrigatória, cabendo ao licitante indicar a norma compatível com seu enquadramento, com verificação apenas da exequibilidade do preço (Acórdãos 1097/2019-Plenário e 2101/2020-Plenário).

3.3 Assim, não compete à Administração impor Convenção Coletiva específica, desde que a proposta conte com a remuneração, os encargos legais e os benefícios trabalhistas previstos nas normas coletivas e que seja

comprovadamente exequível, como verificado no caso concreto.

#### 4. DA PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

4.1 **Item 2.3 do recurso** - Quanto à Contribuição de Custo Patronal, não se aplica ao caso, nos termos do art. 6º da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017, verbis:

*Art. 6º A Administração não se vincula às disposições contidas em Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho que tratem de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa contratada, de matéria não trabalhista, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei, tais como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.*

4.2 **Item 2.4 do recurso** - Quanto à “Incidência do submódulo 2.2 sobre 13º Salário e 1/3 de Férias”, equivocadamente indicado como não cotado, verifica-se que consta na Planilha de Custos e formação de Preços da licitante no submódulo 2.1 - letra “C” (linha 47 das planilhas de cada categoria).

4.3 **Item 2.5 do recurso** - Quanto à contestação referente ao Submódulo 4.1 - letra “B”, do Substituto na Cobertura de Ausências Legais, registra-se que o Módulo 4 da planilha tem sua previsão baseada no histórico da empresa para determinado serviço e não em percentuais legais.

4.4 **Item 2.6 do recurso** - Quanto ao questionamento referente ao Submódulo 4.1 - letra “A”, do Substituto na cobertura de Férias, este item destina-se ao cálculo do custo do empregado substituto que virá cobrir o período de férias do residente, portanto, não se confunde com o direito ao pagamento de férias daquele.

4.5 A Recorrente alega insuficiência em 13º salário, férias e substituições, baseando-se em médias genéricas. A Recorrida apresentou composição detalhada, aceita após análise técnica. A inexequibilidade é presunção relativa, superada pelas diligências realizadas e a declaração citada no item 2.4.

#### 5. CONCLUSÃO

5.1 Diante de todo o exposto, opina-se pelo DESPROVIMENTO do recurso administrativo interposto por ADFORT Serviços Gerais Ltda., mantendo-se integralmente a decisão que aceitou e habilitou a proposta da Construtora Diniz Almeida Ltda., com o regular prosseguimento do certame até a homologação e adjudicação.

Cumpre registrar ainda que, alheio à matéria tratada no presente recurso, foi observada necessidade de atualização da planilha de custos e formação da empresa CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA, a qual foi diligênciada, por meio do Sistema de Compras do Governo Federal, nos termos do Item 7.12 do edital. Por sua vez, a empresa apresentou sua planilha atualizada (7237161 / 7237165).

#### DA CONCLUSÃO

16. Em razão dos fatos registrados no Recurso, **CONHEÇO** o Recurso interposto pela **RECORRENTE**, por ser tempestivo e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, com base no parecer técnico exarado pela área técnica demandante, **MANTENDO** a decisão de habilitação e classificação da licitante CONSTRUTORA DINIZ ALMEIDA LTDA como vencedora do certame.

17. Os autos do processo permanecerão com vista franqueada aos interessados. Esta decisão de recurso encontra-se disponível nos sítios: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/secretaria-de-administracao/licitacoes> e [www.gov.br/compras](https://www.gov.br/compras).

Diego Fernandes do Nascimento  
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Diego Fernandes do Nascimento, Pregoeiro(a)**, em 23/12/2025, às 16:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida informando o código verificador **7238304** e o código CRC **42B28D83** no site: [https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://protocolo.presidencia.gov.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)