DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS

PARECER Nº **91/2026/DA/DRL/AG**
PROCESSO Nº 59400.002928/2025-25
INTERESSADO: DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS - DNOCS

À DA/DL,

De Ordem.

ANÁLISE TÉCNICA DA PROPOSTA DE PREÇOS E DA COMPROVAÇÃO DE EXEQUIBILIDADE

I – DO RELATÓRIO

Em atendimento ao Despacho DA/DL, constante do documento SEI nº 2224301, que solicita gestões junto ao Serviço de Atividades Gerais, para análise da Proposta de Preço Diligenciada, constante do documento SEI nº 2224244, bem como das demais documentações anexadas aos autos, no que couber à fase de julgamento da proposta de preços, procedeu-se à análise da documentação apresentada pela licitante **UMJ LTDA**.

Ressalta-se que a presente manifestação técnica restringe-se à análise da **Proposta de Preços**, constante do documento SEI nº 2224244, e da documentação apresentada para demonstração da exequibilidade da proposta, constante do documento SEI nº 2224280, sem adentrar nos demais aspectos de habilitação da licitante, salvo quando necessários à análise econômica da proposta.

Inicialmente, procedeu-se à análise da Proposta Comercial e, na sequência, da documentação apresentada pela licitante como elementos de comprovação da exequibilidade.

Embora, naquele momento processual, não tivesse sido solicitada especificamente a comprovação da exequibilidade da proposta, a licitante apresentou espontaneamente documentos destinados a demonstrá-la, dentre os quais contratos anteriormente celebrados com órgãos da Administração Pública e respectivas planilhas de custos.

Foram identificados, em síntese, os seguintes documentos:

1. Contrato nº 073/2024/SEPLAG

A licitante apresentou o referido contrato, acompanhado de planilha de custos, na qual foram indicados:

- Custos Indiretos: **-1,00%**;
- Lucro: **-4,00%**;
- objeto: serviços de limpeza, conservação e jardinagem;
- valor anual: **R$ 687.706,44**.

2. Contrato nº 1182/2023 – INCRA

Foi apresentado contrato celebrado com o INCRA, acompanhado de planilha de custos, contendo:

- Custos Indiretos: **-5,00%**;
- Lucro: **-3,70%**;
- objeto: serviços de limpeza e conservação;
- valor anual: **R$ 565.000,00**.

Foi apresentado, ainda, Atestado de Capacidade Técnica relacionado à contratação.

3. Demais contratos apresentados

A licitante apresentou diversos outros contratos, acompanhados de apenas uma planilha de custos, na qual foram indicados:

- Custos Indiretos: **-1,00%**;
- Lucro: **5,40%**.

Na análise dessa planilha, verificou-se que foram considerados, no item relativo aos Benefícios Mensais e Diários, valores referentes ao Auxílio-Refeição/Alimentação, sem que fossem identificados valores correspondentes a transporte e cesta básica, circunstância que demanda esclarecimento quanto à compatibilidade desses custos com as obrigações trabalhistas incidentes sobre a contratação a ser executada.

II – DA ANÁLISE DOS CONTRATOS APRESENTADOS COMO ELEMENTOS DE EXEQUIBILIDADE

A apresentação de contratos anteriormente executados pela licitante constitui elemento que pode ser considerado pela Administração na aferição da exequibilidade da proposta.

Com efeito, o item **9.4, alínea "f", do Anexo VII-A da Instrução Normativa SEGES/MP nº 5/2017** contempla, entre os procedimentos de verificação da exequibilidade, a análise de outros contratos mantidos pelo proponente com a Administração Pública ou com a iniciativa privada.

Entretanto, a utilização de contratos anteriores como elemento de aferição não significa que tais documentos possam ser considerados, automaticamente, como comprovação conclusiva da exequibilidade da proposta apresentada no presente certame.

A análise deve verificar se as condições econômicas, trabalhistas, tributárias e operacionais existentes nas contratações anteriores são efetivamente comparáveis àquelas que deverão ser suportadas na contratação objeto deste processo.

Essa distinção é particularmente relevante no presente caso.

A contratação ora analisada contempla serviços de Apoio Administrativo – Nível I, 24 postos, Apoio Administrativo – Nível II, 11 postos, Recepcionista, 2 postos e Copeiro, 1 posto, enquanto alguns dos contratos apresentados pela licitante têm por objeto serviços de limpeza, conservação e jardinagem ou serviços de limpeza e conservação.

Dessa forma, a mera demonstração de que a empresa executa ou executou contratos por determinado preço **não demonstra, por si só, que o preço ofertado no presente certame seja suficiente para a execução de objeto com características distintas**.

O Atestado de Capacidade Técnica apresentado em relação ao contrato celebrado com o INCRA possui pertinência para demonstrar experiência e capacidade operacional da empresa, conforme a finalidade para a qual foi apresentado, mas não constitui, isoladamente, comprovação da viabilidade econômica do preço ofertado no presente certame.

III – DA NECESSIDADE DE ANÁLISE COMPARATIVA

Embora a licitante tenha apresentado contratos anteriormente celebrados com órgãos da Administração Pública, acompanhados, em alguns casos, de planilhas de custos e formação de preços, **não foi apresentada análise comparativa capaz de demonstrar a correspondência entre as condições econômicas daqueles contratos e aquelas que deverão ser observadas na presente contratação**.

Não foram suficientemente demonstradas, de forma individualizada, as correspondências relativas a:

- categoria profissional;
- instrumento coletivo aplicável;
- salário-base;
- jornada de trabalho;

- quantidade de postos;
- benefícios;
- encargos trabalhistas e previdenciários;
- custos de transporte;
- cesta básica;
- auxílio-alimentação;
- custos indiretos;
- tributos;
- retenções tributárias;
- custos operacionais;
- margem de lucro;
- local de execução;
- condições específicas de cada contratação.

Assim, os contratos apresentados constituem elementos informativos e indiciários que podem auxiliar a Administração na aferição da exequibilidade, mas, na forma como foram apresentados, não permitem concluir, isoladamente, pela exequibilidade da proposta objeto deste certame.

A análise não deve se limitar, portanto, à comparação dos valores globais dos contratos, mas deve considerar a estrutura de custos efetivamente envolvida em cada contratação.

IV – DOS CONTRATOS COM CUSTOS INDIRETOS E LUCRO NEGATIVOS

Merece especial esclarecimento a apresentação do Contrato nº 073/2024/SEPLAG, cuja planilha indica Custos Indiretos de -1,00% e Lucro de -4,00%, bem como do Contrato nº 1182/2023/INCRA, no qual foram indicados Custos Indiretos de -5,00% e Lucro de -3,70%.

A existência de margem de lucro reduzida, igual a zero ou mesmo negativa, **não autoriza, por si só, a conclusão automática de inexequibilidade da contratação**, uma vez que cabe ao particular definir sua estratégia empresarial.

Todavia, quando esses contratos são apresentados pela própria licitante como elementos destinados a demonstrar a exequibilidade da proposta atual, a existência de percentuais negativos nos custos indiretos e no lucro constitui **circunstância que merece esclarecimento específico**.

Nesse sentido, deverá a licitante demonstrar:

1. quais circunstâncias econômicas e operacionais permitiram a execução daqueles contratos com custos indiretos e/ou margem de lucro negativos;

2. se tais condições eram excepcionais ou permanecem disponíveis;

3. se as mesmas condições estarão presentes na contratação objeto deste certame; e

4. de que forma os contratos apresentados demonstram, concretamente, a capacidade de execução da presente proposta pelo preço ofertado.

Tal esclarecimento é necessário para evitar que condições particulares de contratos anteriores sejam utilizadas como fundamento para presumir a exequibilidade de uma contratação que possui objeto, categoria profissional, composição de custos e obrigações potencialmente distintos.

V – DA PROPOSTA ATUAL E DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA EXEQUIBILIDADE

Considerando que a contratação envolve serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, a aferição da exequibilidade deve considerar a totalidade dos custos necessários à adequada execução contratual.

Nesse contexto, a planilha de custos e formação de preços deve representar, de maneira

coerente, os custos trabalhistas, previdenciários, tributários, operacionais e demais despesas necessárias à execução do objeto.

A análise deve observar, ainda, que a proposta apresentada vincula a licitante às condições por ela ofertadas, não podendo eventual erro ou omissão na composição dos custos ser posteriormente utilizado para justificar aumento de preços ou transferência de riscos econômicos à Administração.

VI – DOS TRIBUTOS E DAS RETENÇÕES NA FONTE

A análise da exequibilidade deve considerar, ainda, as disposições expressas do Edital e do Termo de Referência.

O item **6.6 do Edital** estabelece:

> "6.6. Independentemente do percentual de tributo inserido na planilha, no pagamento serão retidos na fonte os percentuais estabelecidos na legislação vigente."

No mesmo sentido, os itens **5.48.1 e 5.48.3 do Termo de Referência** estabelecem:

> "5.48.1. A análise da exequibilidade da proposta de preços nos serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra deverá ser realizada com o auxílio da planilha de custos e formação de preços, a ser preenchida pelo licitante em relação à sua proposta final, que se tornará parte integrante desta, observados os preços unitários máximos indicados no Edital e em seus anexos, além do preço global."
>
> E:
>
> "5.48.3. Para elaboração da proposta, a licitante deverá considerar todos os custos da contratação, inclusive os tributos retidos na fonte por ocasião do pagamento da fatura mensal, conforme estabelecido na legislação vigente."

Diante dessas disposições, verifica-se que o edital expressamente determinou que a formação do preço considere **os efeitos econômicos decorrentes dos tributos sujeitos à retenção na fonte**.

Portanto, é indispensável que a licitante demonstre como tais encargos foram considerados na composição do preço ofertado.

Não basta, nesse sentido, a simples indicação de determinado percentual de tributos na planilha. É necessário que a empresa demonstre a compatibilidade entre:

- seu regime tributário;
- os tributos efetivamente incidentes;
- as alíquotas aplicáveis;
- as bases de cálculo;
- os tributos sujeitos à retenção;
- os valores efetivamente retidos pela Administração; e
- o impacto desses valores na capacidade de execução da proposta.

VII – DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA

Considerando os elementos acima expostos, entende-se necessária a realização de **diligência complementar**, não para permitir a alteração do preço ofertado, mas para possibilitar que a licitante demonstre, mediante elementos objetivos, a viabilidade econômica da proposta apresentada.

A diligência deverá ser dirigida à **UMJ LTDA**, solicitando-se a apresentação de **demonstrativo detalhado de exequibilidade**, acompanhado dos documentos comprobatórios pertinentes.

A empresa deverá esclarecer, especialmente:

a) Quanto à proposta atual:

- a composição integral dos custos da contratação;
- a adequação dos salários e benefícios;

- os encargos trabalhistas e previdenciários;
- os custos indiretos;
- os tributos;
- as retenções na fonte;
- demais despesas necessárias à execução do objeto;
- e a margem econômica resultante.

b) Quanto aos benefícios:

Deverá esclarecer a composição dos Benefícios Mensais e Diários, especialmente quanto à eventual ausência de valores relativos a **transporte e cesta básica**, indicando:

- fundamento legal ou convencional;
- instrumento coletivo aplicável;
- existência ou não da obrigação;
- metodologia utilizada para sua consideração na planilha.

c) Quanto aos tributos:

Deverá demonstrar:

- regime tributário da empresa;
- composição dos percentuais tributários utilizados;
- tributos incidentes sobre a contratação;
- alíquotas efetivas;
- bases de cálculo;
- retenções na fonte;
- e impacto financeiro das retenções no valor efetivamente recebido pela empresa.

d) Quanto aos contratos anteriores:

Para cada contrato apresentado como elemento de comprovação da exequibilidade, deverá demonstrar:

- objeto;
- quantidade de postos;
- categorias profissionais;
- salários;
- jornada;
- benefícios;
- encargos;
- tributos;
- retenções;
- custos indiretos;
- lucro;
- valor mensal;
- valor por posto;

- período de execução;
- e as condições específicas que permitiram a execução pelo preço contratado.

e) Quanto à similaridade:

Para os contratos cujo objeto seja distinto do presente, a licitante deverá demonstrar quais elementos econômicos e operacionais permitem sua utilização como referência para a presente contratação, explicitando as diferenças existentes e de que maneira elas foram consideradas.

f) Quanto aos contratos com lucro negativo:

Deverá esclarecer especificamente as razões pelas quais foram apresentados contratos contendo:

- Custos Indiretos de **-1,00%** e Lucro de **-4,00%**;
- Custos Indiretos de **-5,00%** e Lucro de **-3,70%**;

demonstrando quais circunstâncias permitiram tais estruturas de custos e se as mesmas circunstâncias estarão presentes na contratação objeto deste certame.

VIII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta unidade técnica entende que os contratos apresentados pela licitante **UMJ LTDA** podem ser considerados **elementos de análise da exequibilidade**, especialmente à luz do item 9.4, alínea "f", do Anexo VII-A da IN SEGES/MP nº 5/2017.

Entretanto, **a documentação apresentada não permite, no estado atual da instrução, concluir de forma segura e objetiva pela exequibilidade da proposta**, uma vez que:

1. parte dos contratos possui objeto distinto da presente contratação;

2. não foi apresentada análise comparativa demonstrando a correspondência entre os custos dos contratos anteriores e os custos da contratação atual;

3. foram identificadas planilhas de contratos anteriores contendo **custos indiretos e margens de lucro negativas**, circunstância que necessita de esclarecimento quanto às condições excepcionais que permitiram sua execução;

4. foi apresentada planilha em que não foram identificados valores relativos a transporte e cesta básica, sendo necessário esclarecer a existência ou não dessas obrigações e sua repercussão nos custos;

5. é necessário verificar se todos os custos obrigatórios da contratação foram efetivamente contemplados;

6. é necessário demonstrar a forma como os **tributos retidos na fonte**, expressamente previstos no item 6.6 do Edital e nos itens 5.48.1 e 5.48.3 do Termo de Referência, foram considerados na formação do preço;

7. os contratos e respectivas planilhas apresentados, isoladamente, **não comprovam automaticamente que o preço ofertado na presente contratação seja suficiente para cobrir todos os custos de sua execução**.

Dessa forma, **opina-se pela realização de diligência junto à licitante UMJ LTDA**, para que apresente demonstrativo detalhado e documental da exequibilidade de sua Proposta Comercial, contemplando os esclarecimentos acima indicados.

A diligência deverá possuir caráter **esclarecedor e comprobatório**, não devendo importar em alteração do valor global ou dos preços originalmente ofertados, devendo a licitante demonstrar que, **mantido o preço apresentado**, este é suficiente para suportar integralmente os custos necessários à execução do objeto, inclusive encargos trabalhistas, previdenciários, benefícios, custos indiretos, tributos, retenções na fonte e demais despesas contratuais.

Após o recebimento dos esclarecimentos e documentos, os autos deverão retornar para nova análise técnica, ocasião em que será possível concluir, de forma fundamentada, pela **exequibilidade ou**

inexequibilidade da proposta, conforme os elementos efetivamente comprovados pela licitante.

Atenciosamente,

[assinado eletronicamente]
Antônio de Pádua Araújo Farias
Chefe do Serviço de Atividades Gerais

Documento assinado eletronicamente por **Antônio de Pádua Araújo Farias**, **Chefe do Serviço de Atividades Gerais**, em 19/08/2026, às 08:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.dnocs.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2224515** e o código CRC **E82635CE**.

Referência: Processo nº 59400.002928/2025-25 SEI nº 2224515