



## Ministério da Educação

**Processo Nº: 23000.018375/2024-15**

Trata-se de peça impugnatória apresentada por empresa interessada em participar do Pregão Eletrônico nº 90006/2025, doravante denominada impugnante, a qual apresentou impugnação ao Edital, cujo objeto é a “contratação de "serviços de secretariado, nas funções de Técnico(a) em Secretariado, Secretário(a) Executivo (a), Secretário(a) Executivo(a) Bilíngue e Encarregado(a) Geral, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.

### 1. DO PREGOEIRO

1.1. A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, estabelece em seu art. 164, o seguinte:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

1.2. Preliminarmente há que se esclarecer que o referido pedido de esclarecimento não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em efeito suspensivo, tampouco sua remessa a autoridade superior, tendo o Pregoeiro nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme a legislação pertinente.

### 2. DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

2.1. A data de abertura da sessão pública do certame está agendada para ocorrer no dia 11/07/2025 às 9h30, conforme Aviso de Reabertura de Prazo publicado no Diário Oficial da União nº 119, Seção 3, pág. 30 (SEI 5930871).

2.2. A solicitante encaminhou e-mail na data 07/07/2025, conforme consta nos autos (SEI 5966559), desta forma, o pedido de impugnação da solicitante é admissível e tempestivo, conforme legislação em vigor.

### 3. DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

3.1. Assim argumenta a impugnante, conforme síntese abaixo transcrita:

[...]

2.1. DA IMPOSSIBILIDADE DE SE PERMITIR A UTILIZAÇÃO DO REGIME DE DESONERAÇÃO DE FOLHA PELAS LICITANTES

Inicialmente, cumpre observar que o edital não traz, de maneira clara e inequívoca, qualquer vedação à adoção do regime da desoneração da folha de pagamento na formulação das propostas.

Contudo, **faz-se imprescindível que o instrumento convocatório contenha cláusula expressa proibindo tal prática**, a fim de assegurar isonomia entre os licitantes e garantir a correta composição dos custos, **em conformidade com a realidade do setor e os parâmetros estabelecidos pela legislação vigente.**

Dito isso, é relevante notar que o **objeto da licitação em apreço** consiste na prestação de **serviços de mão de obra terceirizada** de caráter contínuo e exclusivo para atender às necessidades do MEC, especificamente relacionados às funções de Técnico(a) em Secretariado, Secretário(a) Executivo(a), Secretário(a) Executivo(a) Bilingue e Encarregado(a) Geral, conforme descrito no item 1.1 do Termo de Referência do edital:

Ocorre, Ilustre Pregoeiro, que **os referidos serviços objeto da licitação não se enquadram em nenhuma das atividades sujeitas à desoneração, conforme estabelecido nos Arts. 111 e 112 da IN RFB nº. 2110/2022** que regulamenta as normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e das contribuições devidas a terceiros. Senão, vejamos:

**Art. 111. *Estão sujeitos à retenção de que trata o art. 110, se contratados mediante cessão de mão de obra ou empreitada, observado o disposto no art. 114, os serviços de:*** (Lei nº 8.212, de 1991, art. 31, § 4º; e Regulamento da Previdência Social, de 1999, art. 219, §§ 2º e 3º)

*I - Limpeza, conservação ou zeladoria, que se constituam em varrição, lavagem, enceramento ou em outros serviços destinados a manter a higiene, o asseio ou a conservação de praias, jardins, rodovias, monumentos, edificações, instalações, dependências, logradouros, vias públicas, pátios ou de áreas de uso comum;*

*II - Vigilância ou segurança, que tenham por finalidade a garantia da integridade física de pessoas ou a preservação de bens patrimoniais; III - construção civil, que envolvam a construção, a demolição, a reforma ou o acréscimo de edificações ou de qualquer benfeitoria agregada ao solo ou ao subsolo ou obras complementares que se integrem a esse conjunto, tais como a reparação de jardins ou de passeios, a colocação de grades ou de instrumentos de recreação, de urbanização ou de sinalização de rodovias ou de vias públicas;*

*IV - Natureza rural, que se constituam em desmatamento, lenhamento, aração ou gradeamento, capina, colocação ou reparação de cercas,*

*irrigação, adubação, controle de pragas ou de ervas daninhas, plantio, colheita, lavagem, limpeza, manejo de animais, tosquia, inseminação, castração, marcação, ordenamento e embalagem ou extração de produtos de origem animal ou vegetal;*

*V - Digitação, que compreendam a inserção de dados em meio informatizado por operação de teclados ou de similares; e*

*VI - Preparação de dados para processamento, executados com vistas a viabilizar ou a facilitar o processamento de informações, tais como o escaneamento manual ou a leitura ótica.*

*Parágrafo único. Os serviços de vigilância ou segurança prestados por meio de monitoramento eletrônico não estão sujeitos à retenção.* **Art. 112. *Estão sujeitos à retenção de que trata o art. 110, se contratados mediante cessão de mão de obra, observado o disposto no art. 114, os serviços de:*** (Lei nº 8.212, de 1991, art. 31, § 4º; e Regulamento da Previdência Social, de 1999, art. 219, § 2º)

*I - Acabamento, que envolvam a conclusão, o preparo final ou a incorporação das últimas partes ou dos componentes de produtos, para o fim de colocá-los em condição de uso;*

*II - Embalagem, relacionados com o preparo de produtos ou de mercadorias, com vistas à preservação ou à conservação de suas características para transporte ou guarda;*

*III - acondicionamento, que compreendam os serviços envolvidos no processo de colocação ordenada dos produtos para seu armazenamento ou transporte, a exemplo de sua colocação em paletes, empilhamento, amarração, dentre outros;*

*IV - Cobrança, que objetivem o recebimento de quaisquer valores devidos à empresa contratante, ainda que executados periodicamente; V - Coleta ou reciclagem de lixo ou de resíduos, que envolvam a busca, o transporte, a separação, o tratamento ou a transformação de materiais inservíveis ou resultantes de processos produtivos, exceto quando realizados com a utilização de equipamentos tipo contêineres ou caçambas estacionárias;*

*VI - Copa, que envolvam a preparação, o manuseio e a distribuição de todo ou de qualquer produto alimentício;*

*VII - hotelaria, que concorram para o atendimento ao hóspede em hotel, pousada, paciente em hospital, clínica ou em outros estabelecimentos do gênero;*

VIII - corte ou ligação de serviços públicos, que tenham como objetivo a interrupção ou a conexão do fornecimento de água, de esgoto, de energia elétrica, de gás ou de telecomunicações;

IX - Distribuição, que se constituam em entrega, em locais predeterminados, ainda que em via pública, de bebidas, de alimentos, de discos, de panfletos, de periódicos, de jornais, de revistas ou de amostras, dentre outros produtos, mesmo que distribuídos no mesmo período a vários contratantes;

X - Treinamento e ensino, assim considerados como o conjunto de serviços envolvidos na transmissão de conhecimentos para a instrução ou para a capacitação de pessoas;

XI - entrega de contas e de documentos, que tenham como finalidade fazer chegar ao destinatário documentos diversos tais como, conta de água, conta de energia elétrica, conta de telefone, boleto de cobrança, cartão de crédito, mala direta ou similares;

XII - ligação de medidores, que tenham por objeto a instalação de equipamentos destinados a aferir o consumo ou a utilização de determinado produto ou serviço;

XIII - leitura de medidores, aqueles executados, periodicamente, para a coleta das informações aferidas por esses equipamentos, tais como a velocidade (radar), o consumo de água, de gás ou de energia elétrica;

XIV - manutenção de instalações, de máquinas ou de equipamentos, quando indispensáveis ao seu funcionamento regular e permanente e desde que mantida equipe à disposição da contratante;

XV - Montagem, que envolvam a reunião sistemática, conforme disposição predeterminada em processo industrial ou artesanal, das peças de um dispositivo, de um mecanismo ou de qualquer objeto, de modo que possa funcionar ou atingir o fim a que se destina;

XVI - operação de máquinas, de equipamentos e de veículos relacionados com a sua movimentação ou funcionamento, que envolvam serviços do tipo manobra de veículo, operação de guindaste, painel eletroeletrônico, trator, colheitadeira, moenda, empilhadeira ou caminhão fora de estrada;

XVII - operação de pedágio ou de terminal de transporte, que envolvam a manutenção, a conservação, a limpeza ou o aparelhamento de terminal de passageiros terrestre, aéreo ou aquático, de rodovia, de via pública, e que envolvam serviços prestados diretamente aos usuários;

XVIII - operação de transporte de passageiros, inclusive nos casos de concessão ou de subconcessão, que envolvam o deslocamento de pessoas por meio terrestre, aquático ou aéreo;

XIX - portaria, recepção ou ascensorista, realizados com vistas ao ordenamento ou ao controle do trânsito de pessoas em locais de acesso público ou à distribuição de encomendas ou de documentos;

XX - Recepção, triagem ou movimentação, relacionados ao recebimento, à contagem, à conferência, à seleção ou ao remanejamento de materiais;

XXI - promoção de vendas ou de eventos, que tenham por finalidade colocar em evidência as qualidades de produtos ou a realização de shows, de feiras, de convenções, de rodeios, de festas ou de jogos;

XXII - secretaria e expediente, quando relacionados com o desempenho de rotinas administrativas;

XXIII - saúde, quando prestados por empresas da área da saúde e direcionados ao atendimento de pacientes, com o objetivo de avaliar, recuperar, manter ou melhorar o estado físico, mental ou emocional desses pacientes; e

XXIV - telefonia ou de telemarketing, que envolvam a operação de centrais ou de aparelhos telefônicos ou de teleatendimento.

**Observe-se que o objeto do presente pregão eletrônico simplesmente NÃO está enquadrado em qualquer atividade que faz jus à desoneração de folha.** Pelo contrário, este engloba serviços que estão totalmente excluídos dos benefícios tributários deste regime especial.

Desse modo, é evidente que nenhum interessado no presente certame pode se beneficiar da contribuição previdenciária substitutiva prevista no art. 8º da Lei nº 12.546/2011.

Ora, Preclaro Pregoeiro, conforme evidenciado no Art. 9º da Lei nº. 12.546/2011, o benefício da

desoneração de folha só pode ser utilizado pelas empresas optantes desse regime tributário **nos casos em que as atividades econômicas exploradas que não fazem jus a ele representarem ATÉ 5,00% (cinco por cento) de sua receita bruta**. Senão, vejamos o que prevê o referido diploma legal:

“Art. 9º [...].

§ 1º No caso de empresas que se dedicam a outras atividades além das previstas nos arts. 7º e 8º, o cálculo da contribuição obedecerá:

*I - Ao disposto no caput desses artigos quanto à parcela da receita bruta correspondente às atividades neles referidas; e*

*II - Ao disposto no art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, reduzindo-se o valor da contribuição dos incisos I e III do caput do referido artigo ao percentual resultante da razão entre a receita bruta de atividades não relacionadas aos serviços de que tratam o caput do art. 7º desta Lei ou à fabricação dos produtos de que tratam os incisos VII e VIII do caput do art. 8º desta Lei e a receita bruta total. [...]*

§ 4º Para fins de cálculo da razão a que se refere o inciso II do § 1º, aplicada ao 13º (décimo terceiro) salário, será considerada a receita bruta acumulada nos 12 (doze) meses anteriores ao mês de dezembro de cada ano-calendário.

§ 5º O disposto no § 1º aplica-se às empresas que se dediquem a outras atividades, além das previstas nos arts. 7º e 8º, somente se a receita bruta decorrente de outras atividades for superior a 5% (cinco por cento) da receita bruta total.

§ 6º Não ultrapassado o limite previsto no § 5º, a contribuição a que se refere o caput dos arts. 7º e 8º será calculada sobre a receita bruta total auferida no mês.”

Por outro lado, uma empresa que explora atividades que se podem sujeitar a desoneração da folha de pagamentos e, concomitantemente, atividades que não se podem sujeitar este regime, se comprovadamente optar por este regime em relação às primeiras e auferir mais de 5% da receita bruta total com as segundas, terá de recolher as contribuições previdenciárias patronais nos moldes previstos pelos §§ 1º e 4º do art. 9º da Lei nº 12.546/2011.

A Receita Federal do Brasil, em diversas soluções de consultas, manifesta o entendimento no sentido de que **a empresa submetida ao regime misto de atividade desonerada e não desonerada**, para fins de apuração da contribuição previdenciária devida sobre folha de pagamento, **deverá aplicar regra descrita no inciso II do §1º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, utilizando como base de cálculo o valor total das remunerações pagas, devidas ou creditadas**, durante o mês, de todos os seus segurados empregados, trabalhadores avulsos contribuintes individuais:

“Na hipótese de empresas que se dediquem outras atividades cumulativamente com prestação de serviços de TI de TIC, base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata inciso II do 12 do art. 92 da Lei nº 12.546/2011 será o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados empregados, trabalhadores avulsos contribuintes individuais pela prestação de serviços em todas as atividades da empresa, observada proporcionalidade entre receita bruta relativa às outras atividades receita total.”

(Solução de Consulta nº 38 - Disit/SRRFO1 – 27/07/2012)

“23. A empresa submetida ao regime misto, para fins de apuração da contribuição previdenciária devida sobre folha de pagamento, deverá aplicar regra descrita no inciso II do §1º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, utilizando como base de cálculo valor total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, durante mês, todos os seus segurados empregados, trabalhadores avulsos contribuintes individuais, independentemente de estarem relacionados ou não com as atividades substituídas ou não.”

(Solução de Consulta nº 20 – Cosit – 04/11/2013)

“31. empresa submetida ao regime misto, para fins de apuração da contribuição previdenciária devida sobre a folha de pagamento, deverá aplicar regra descrita no inciso II do §1º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 2011, utilizando como base de cálculo valor total das remunerações pagas, devidas ou creditadas, durante mês, todos os seus segurados empregados, trabalhadores avulsos

contribuintes individuais, independentemente de estarem relacionados ou não com as atividades substituídas ou não.”

(Solução de Consulta nº 78 – Cosit – 28/03/2014)

“11 Diante do exposto, conclui-se que, se uma empresa estiver sujeita ao cálculo da contribuição previdenciária na forma do Iº do art. 92 da Lei nº 12.546, de 2011, as contribuições previstas nos incisos III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, com redução prevista no inciso II do citado § Iº, incidem sobre toda sua folha de pagamento, inclusive sobre referente obra de construção civil particular destinada uso próprio executada com mão de obra própria. 50. Na fundamentação da Solução de Consulta nº 154/2015, Cosit foi ainda mais enfática: 8. Importante observar que redução proporcional prevista no inciso II do §1º deve ser aplicada sobre valor da contribuição dos incisos III do art. 22 da Lei nº 8.212, de 1991, referente toda folha de pagamento da empresa, compreendendo todos os seus setores, atividades estabelecimentos.”

(Solução de Consulta nº 154 – Cosit – 17/06/2015)

Dessa forma, na hipótese em apreço, a base de cálculo de tal tributo, em relação às atividades que **não podem sujeitar-se à desoneração da folha de pagamentos**, seria o total de remunerações pagas, devidas ou creditadas aos empregados (ou prestadores de serviços) que exercem todas as atividades exploradas por estas empresas, pouco importando se tais atividades poderão sujeitar-se ou não desoneração da folha de pagamentos.

O Parecer nº. 11/2016/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU da Advocacia-Geral da União, que trata da matéria em testilha, resume bem como devem ser utilizadas as alíquotas para empresas que atuam com atividade desonerada e não desonerada:

“44. De acordo com a Solução de Consulta nº. 38/2012 da Disit/SRRF01, a contribuição previdenciária patronal das empresas que exploram, concomitantemente, atividades que podem sujeitar-se e atividades que não podem sujeitar-se à desoneração da folha de pagamentos será calculada da seguinte maneira:

*a) em relação às atividades que podem sujeitar-se à desoneração da folha de pagamentos, mediante aplicação da alíquota prevista pela Lei nº 12.546/2011 sobre a receita bruta atividades;*

*b) em relação às atividades que não podem sujeitar-se à desoneração da folha de pagamentos, mediante aplicação de alíquota específica sobre o total de remunerações pagas, devidas ou creditadas aos empregados ou prestadores de serviços que exercem todas as atividades exploradas por estas empresas, suscetíveis ou não de aplicação do regime de desoneração da folha de pagamentos;*

*c) a alíquota específica mencionada na letra 'b' é o produto que resulta da multiplicação da alíquota prevista pela Lei nº. 8.212/1991 pelo quociente entre a receita bruta das atividades que não podem sujeitar-se à desoneração da folha de pagamentos (de um lado) e a receita bruta total (de outro).”*

Mas como esse posicionamento da RFB repercute na formação da planilha de composição de custos da licitação em apreço? **Na hipótese, NÃO BASTARÁ aos licitantes, nas planilhas de custos e formação de preços, zerar rubrica relativa à contribuição previdenciária patronal incidente sobre remuneração devida ao empregado (denominada de “INSS”) e, em contrapartida, incluir na aba tributos uma rubrica relativa contribuição previdenciária incidente sobre receita bruta.**

Ora, sobre as remunerações dos empregados colocados à disposição da Administração, ainda que não exerçam atividades sujeitas a desoneração da folha de pagamentos, continua incidir a contribuição previdenciária patronal de que trata artigo 22 da Lei nº 8.212/1991.

**Apesar da alíquota da contribuição previdenciária não ser de 20%, o contribuinte deverá dividir a receita bruta das atividades que não podem sujeitar-se à**

**desoneração da folha de pagamentos pela receita bruta total e, em seguida, multiplicar-se-á este quociente pela alíquota prevista pela Lei nº. 8.212/1991, de modo a reduzi-la.**

**Sendo assim, evidencia-se que, nas planilhas de custos e formação de preços confeccionadas por licitante que exerça atividades que podem sujeitar-se desoneração da folha de pagamentos,**

**concomitantemente atividades que não podem sujeitar-se este regime, que comprovadamente haja optado pela desoneração em relação às primeiras atividades, a rubrica denominada "INSS" terá valor maior do que zero, sem prejuízo da inserção de uma rubrica relativa à contribuição previdenciária incidente sobre a receita bruta.**

Ressalte-se que o próprio Tribunal de Contas da União reconhece essa tese, inclusive tomando como fundamento o entendimento da Receita Federal do Brasil:

"2. Nesse contexto, justifica-se sim a revisão dos contratos de prestação de serviços ainda vigentes firmados com empresas beneficiadas pela desoneração da folha de pagamento, mediante alteração das planilhas de custo e de formação de preços, atentando-se para os efeitos retroativos às datas de início da aludida desoneração. Da mesma forma, também se justificam providências no sentido de obter administrativamente o ressarcimento dos valores pagos a maior em relação aos contratos de prestação de serviços já encerrados firmados com empresas beneficiadas pela desoneração.

*2. Apenas a título de complementarão ao que restou consignado no voto apresentado pelo Ministro José Múcio, impende ressaltar que a revisão mediante aplicação direta da alíquota sobre a receita bruta ("faturamento") pode ser considerada inapropriada, em face da possibilidade de realização, pela empresa, de outras atividades não desoneradas, a ensejar o cálculo ponderado da contribuição previdenciária, conforme esclarece a Solução de Consulta nº 38 - SRRFO/Disit (Receita Federal do Brasil), cuja ementa julgo oportuno transcrever:*

'Solução de Consulta 38 RFB:

EMENTA- Na hipótese de empresas que se dediquem a outras atividades cumulativamente com a prestação de serviços de TI e de TIC a base de cálculo da contribuição previdenciária de que trata o

inciso II do §1º do art. 9º e da Lei nº 12.546/2011 será o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais pela prestação de serviços em todas as atividades da empresa, observada a proporcionalidade entre a receita bruta relativa às outras atividades e a receita total. ([http://decisoes.fazenda.gov.br/netahtml/decisoes/decw/pesquisa\\_SOL.htm](http://decisoes.fazenda.gov.br/netahtml/decisoes/decw/pesquisa_SOL.htm) - acesso em 1.10.2013)'

[...]

6. Em apertada síntese, não se pode concluir simplesmente que, em substituição às contribuições destinadas à seguridade social a cargo

das empresas beneficiadas - de 20% sobre a remuneração dos segurados -, as novas contribuições incidirão em alíquotas que variam entre 1% e 2,5% sobre o valor da receita bruta daquelas empresas. Deve-se atentar também para o fato de a empresa contratada realizar outras atividades não desoneradas, situação em que se fará necessário efetuar o cálculo ponderado da contribuição previdenciária."

**Faz-se imprescindível destacar que esse entendimento é corroborado por práticas adotadas em outros certames**, a exemplo dos Pregões Eletrônicos nº 90056/2024 e nº 90065/2024, ambos realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil.

Afinal, nos supracitados procedimentos licitatórios – cujo objeto era similar ao ora licitado – as licitantes que apresentaram propostas com base na desoneração da folha de pagamento foram instruídas a recalculá-las sem considerar tal benefício, em razão do objeto desses torneios englobarem atividades que não se enquadram como hipótese de aplicação deste regime especial.

A título de demonstração, cite-se os pareceres dos Pregoeiros nos mencionados torneios:

Observe-se que, nos referidos pregões eletrônico, **a cotação de 0,00% para o encargo de INSS patronal foi rejeitada**, sob o fundamento de que o objeto licitado **não se enquadra entre as atividades desoneradas**.

É pertinente ressaltar que os preços unitários ofertados pelos licitantes poderão render ensejo a

graves danos aos cofres do ente licitante, tendo em vista a afronta aos ditames legais. A cotação de valor irrisório poderá, no decorrer do contrato, prejudicar a continuidade dos serviços, a qual poderá utilizar a provisão de verbas essenciais para adimplir a contribuição previdenciária cotada a quem do necessário.

Portanto, deve ser revisto o edital, no sentido de extirpar a possibilidade de se apresentar proposta com a utilização da desoneração de folha, posto que tal procedimento traz graves riscos de inexecutabilidade ao contrato, bem como a regular continuidade dos serviços.

Ademais, importa salientar que, conforme disposto na Cláusula Segunda da Minuta do Contrato do edital (Anexo V), **o contrato terá duração de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado por até 10 (dez) anos, na forma do Art. 107 da Lei nº. 14.133/2021:**

Ocorre, Douto Pregoeiro, que, em 16/09/2024 o Presidente da República sancionou nova Lei Federal determinando que, a partir de 2025, a desoneração da folha de pagamento será progressivamente extinta.

Trata-se da Lei nº. 14.973/2024, a qual prorrogou os efeitos do benefício fiscal apenas até 31 de dezembro de 2024 e, a partir de então, instituiu um modelo de transição, com a reoneração gradual dos encargos previdenciários sobre a folha até sua completa extinção em 2028. Veja-se:

*Art. 7º **Até 31 de dezembro de 2024, poderão contribuir, com aplicação das alíquotas previstas no art. 7º-A, sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição total 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 14.973, de 2024)***

[...]

*Art. 9º-A. **Nos exercícios de 2025 a 2027, as empresas referidas nos arts. 7º e 8º desta Lei poderão contribuir sobre o valor da receita bruta, excluídos as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos, em substituição parcial às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, sendo tributadas de acordo com as seguintes proporções:***

I – de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2025:

- a) 80% (oitenta por cento) das alíquotas estabelecidas nos arts. 7º-A e 8º-A desta Lei; e*
- b) 25% (vinte e cinco por cento) das alíquotas previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;*

II – de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2026:

- a) 60% (sessenta por cento) das alíquotas previstas nos arts. 7º-A e 8º-A desta Lei; e*
- b) 50% (cinquenta por cento) das alíquotas previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; e*

III – de 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2027:

- a) na proporção de 40% (quarenta por cento) das alíquotas previstas nos arts. 7º-A e 8º-A desta Lei; e*
- b) 75% (setenta e cinco por cento) das alíquotas previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.*

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 2025 até 31 de dezembro de 2027, para fins de cálculo do valor devido sob o regime da substituição parcial de que trata o caput deste artigo, as contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, não incidirão sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas a título de décimo terceiro salário.

§ 2º A partir de 1º de janeiro de 2025 até 31 de dezembro de 2027, o valor da contribuição calculada nos termos do inciso II do § 1º do art. 9º será acrescido do montante resultante da aplicação das proporções a que se referem a alínea “b” do inciso I, a alínea “b” do inciso II e a alínea “b” do inciso III do caput deste artigo.

Conforme se depreende do transcrito acima, os exercícios de 2025 a 2027 serão regidos por um sistema híbrido, que prevê a aplicação proporcional das alíquotas sobre a receita bruta e,

cumulativamente, a incidência das contribuições previstas no art. 22 da Lei nº 8.212/1991. Já a partir de 2028, retoma-se integralmente a tributação sobre a folha de salários.

Apenas por excesso de zelo, cabe trazer à lume a elucidativa tabela divulgada pela Câmara dos Deputados, que trata sobre a incidência progressiva do INSS patronal de 2025 a 2028 em diante:

Observe-se que haverá uma retomada gradual da tributação sobre as folhas de pagamento, sem a possibilidade de substituição, com a aplicação de alíquotas escalonadas: 5% sobre os salários em 2025, 10% em 2026, 15% em 2027 e 20% em 2028, quando se consumará o fim da desoneração.

Diante desse novo cenário legislativo, torna-se evidente que a manutenção da possibilidade de adoção do regime de desoneração, sem qualquer vedação expressa no edital, **expõe a Administração a um grave risco de celebração contratual com base em proposta inexecutável**, elaborada com fundamento em **benefício fiscal temporário e em vias de extinção**.

Frise-se que isso poderá resultar em desequilíbrios financeiros ao longo da execução do contrato, com reflexos diretos na continuidade e qualidade dos serviços prestados.

Ante o exposto, resta claro que a omissão de vedação à desoneração poderá ensejar **insegurança jurídica** e **inviabilizar o adimplemento contratual nas prorrogações futuras**, especialmente considerando que o impacto financeiro da reoneração será crescente e certo.

Ilustre Pregoeiro, com o máximo de respeito, permitir propostas baseadas em parâmetros transitórios e em desacordo com a realidade normativa vigente compromete a seleção da proposta mais vantajosa e contraria os princípios da legalidade, eficiência e planejamento.

Assim, é imprescindível que o instrumento convocatório seja revisto e adaptado, com a inclusão de cláusula proíba expressamente a utilização do regime de desoneração da folha de pagamento na composição das propostas.

Repise-se, ainda que à exaustão, que tal medida é indispensável para garantir a exequibilidade das propostas, a isonomia entre os licitantes e a preservação do interesse público, evitando-se futuros desequilíbrios econômico-financeiros, aditivos imprevisíveis e prejuízos à Administração.

## 2.2. DOS VÍCIOS NA PLANILHA DE PREÇOS DO EDITAL

Nobre Pregoeiro, analisando a planilha de custos do instrumento convocatório, **foram constatados uma série de vícios que comprometem a plena exequibilidade das propostas a serem apresentadas durante o procedimento licitatório pelas empresas potencialmente interessadas**.

Com efeito, conforme será a seguir pormenorizado, deixou-se de incluir no referido documento uma série de despesas inerentes à execução dos serviços à MEC, desconsiderando obrigações expressamente previstas tanto no edital quanto nas convenções coletivas de trabalho aplicáveis às categorias profissionais envolvidas na contratação, o que impacta vultuosamente no dimensionamento das propostas.

Pois bem.

A uma, faz-se imprescindível destacar que há **incompatibilidades** entre a **planilha de custos estimada constante do edital** e as **vedações estabelecidas no item 5.30.5 do próprio instrumento convocatório**.

Conforme se verifica, a **planilha de custos elaborada pela Administração contempla expressamente os custos dos benefícios previstos em CCT**, tais como **plano de saúde, assistência odontológica e assistência funeral**, em consonância com o disposto no item 9.3 do Termo de Referência do edital:

No entanto, o edital, por meio dos subitens 5.30.5.1 e 5.30.5.2 do seu Termo de Referência, é categórico ao **vedar a inclusão – na planilha de custos – de itens relativos a despesas**



## decorrentes de Acordos, Convenções ou Dissídios Coletivos de Trabalho:

5.30.5. É vedado à proponente incluir na Planilha de Custos e Formação de Preços:

Item relativo a despesas decorrentes de 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 (art. 6º da IN SEGES/MP n.º 5, de 2017);

**5.30.5.1. Item relativo a despesas com vantagens ou benefícios estipulados em favor dos trabalhadores por meio de acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho, com oneração exclusiva da Administração Pública tomadora do serviço (art. 6º, parágrafo único, da IN SEGES/MP n.º 5/2017, Pareceres nº 15/2014, 12/2016 e 04/2017, todos CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU);**

**5.30.5.2. Rubricas que prevejam o custeio de despesas com treinamento, reciclagem e capacitação ou congêneres, pois tais parcelas já são cobertas pelas despesas administrativas (Acórdão TCU nº 2.746/2015 - Plenário).**

Ilustre Pregoeiro, com o máximo de respeito, os subitens **5.30.5.1** e **5.30.5.2** impõem **restrições amplas** que, se não forem devidamente contextualizadas, **podem induzir os licitantes ao erro**, levando-os a **desconsiderar custos obrigatórios já incluídos pela própria Administração na formação dos valores estimados**.

Com efeito, ao manter no edital cláusulas que vedam a inclusão de custos com benefícios da CCT, enquanto simultaneamente os incorpora à sua planilha, a Administração **cria margem para dupla interpretação**, colocando em risco a isonomia entre os participantes e favorecendo distorções na formulação das propostas.

Portanto, para preservar a coerência do edital, assegurar a adequada formulação das propostas e resguardar a Administração, **os subitens 5.30.5.1 e 5.30.5.2 devem ser excluídos do edital, ou, alternativamente, readequados, de forma a esclarecer que não se aplica aos benefícios expressamente exigidos no Termo de Referência e considerados no orçamento estimativo da contratação**.

A duas, cumpre salientar que há um vício evidente na **planilha de custos** disponibilizada pelo edital, especificamente na aba relativa ao cargo de **Encarregado Geral**, no **Módulo 5 – Insumos Diversos**.

Conforme se verifica da imagem abaixo, o valor total indicado para o referido módulo é de **R\$ 101,10 (cento e um reais e dez centavos)**. No entanto, o item **A – Uniformes** do mesmo módulo, isoladamente, está orçado em **R\$ 198,61 (cento e noventa e oito reais e sessenta e um centavos)**, o que evidencia, de forma inequívoca, uma inconsistência no somatório apresentado:

Veja-se que o montante indicado como total do Módulo 5 encontra-se substancialmente inferior ao que efetivamente resulta da soma de suas rubricas, demonstrando erro na fórmula aplicada à célula responsável por esse cálculo.

Ressalte-se que, ao se corrigir esse equívoco, o valor mensal estimado para o posto de **Encarregado Geral** será majorado de **R\$ 11.079,95** para **R\$ 11.205,32**, o que, além de impactar o valor global estimado da contratação, compromete a precisão da composição de custos apresentada pela Administração.

Diante disso, **requer-se a imediata retificação da planilha de custos**, com o ajuste da fórmula da célula correspondente ao total do Módulo 5 – Insumos Diversos, de modo a refletir corretamente o somatório dos itens que o compõem e evitar prejuízos à competitividade e à exequibilidade das propostas.

A três, importa destacar que a planilha de preços do instrumento convocatório necessita de ajustes no tocante à **projeção do vale-transporte, do auxílio-alimentação e das horas extras**, de

modo a refletir com fidedignidade a realidade da execução contratual.

Ilustre Pregoeiro, **observa-se que o quantitativo previsto para tais benefícios encontra-se INFERIOR ao que será efetivamente necessário durante a execução contratual**, revelando um dimensionamento insuficiente e destoante do próprio escopo estabelecido pelo Termo de Referência.

Ora, conforme se verifica da planilha do edital (Anexo IX), os custos com **vale- transporte e auxílio-alimentação** foram calculados com base em **22 (vinte e dois) dias mensais**, o que corresponde unicamente aos dias úteis convencionais, **sem qualquer previsão de trabalho em finais de semana ou feriados**. Além disso, observa-se que a planilha **não contempla qualquer valor a título de horas extras**. Senão, vejamos:

Entretanto, no contexto dos serviços ora licitados, **não é possível vincular os cálculos de VA e VT apenas à quantidade de dias úteis de um mês, e tampouco desconsiderar por completo as Horas Extras**.

**Isso se deve à possibilidade de labor aos SÁBADOS, DOMINGOS e FERIADOS** expressamente prevista na cláusula 5.15 do Termo de Referência do instrumento convocatório, que assim dispõe:

Douto Pregoeiro, com o máximo de respeito, diante dessa previsão editalícia, não é admissível que a Administração promova o dimensionamento dos custos trabalhistas considerando **apenas os dias úteis e sem qualquer estimativa de adicional de jornada**, sob pena de **frustração da efetiva execução contratual** e comprometimento da **exequibilidade das propostas**.

Ora, a exclusão das horas extras e dos sábados, domingos e feriados nos cálculos de VT e VA gera um **provisionamento deficitário**, situação que pode induzir os licitantes a erro e, até mesmo, comprometer a regularidade do contrato que irá ser celebrado.

Vale ressaltar que a manutenção da planilha de custos com parâmetros irreais expõe os licitantes a **graves prejuízos financeiros**, propiciando o inadimplemento das obrigações pactuadas. Ademais, tal distorção **onera a própria Administração Pública**, que poderá enfrentar **descontinuidade na prestação dos serviços**, além de litígios administrativos e judiciais decorrentes de **pleitos de reequilíbrio econômico-financeiro**.

Portanto, mostra-se imprescindível a **readequação da planilha de custos estimada**, de forma a incluir, de maneira proporcional e compatível com o escopo contratual, os valores correspondentes ao **pagamento de horas extras**, bem como ao **fornecimento de vale- transporte e auxílio-alimentação** em dias de eventual labor **aos sábados, domingos e feriados**, nos exatos termos previstos no Termo de Referência do edital.

A quatro, cumpre salientar que, embora o edital estabeleça, de forma inequívoca, que caberá à empresa contratada o **fornecimento obrigatório de crachás de identificação e relógio de ponto eletrônico**, não há qualquer previsão orçamentária na planilha de custos do edital para a cobertura desses insumos.

Consoante dispõe o próprio Termo de Referência do edital, a empresa que vier a ser contratada deverá, obrigatoriamente, **fornecer crachás de identificação aos empregados**, nos termos do item **5.11**, bem como **equipar todos os postos com sistema de controle de frequência eletrônica**, conforme determinação expressa do item **5.29.1**:

Trata-se, portanto, de exigências claras e vinculantes, impostas pela própria Administração.

Todavia, ao se analisar a **planilha de preços anexa ao edital**, constata-se que **nenhum valor foi estimado** para o custeio desses insumos, **nem no Módulo 5 – Insumos Diversos**, nem na **aba específica de uniformes** ou qualquer outro campo pertinente. Veja-se:

Assevere-se que tal omissão compromete gravemente a coerência entre o que se exige da contratada e o que foi efetivamente considerado na estimativa de custos.

Douto Pregoeiro, com o máximo de respeito, isto é flagrantemente irregular. Ora, não é razoável impor à futura contratada o fornecimento de determinados insumos sem que haja, na planilha de custos do edital, qualquer previsão de provisionamento para sua aquisição.

Assim, torna-se imperioso a **correção da planilha de custos anexa ao edital, com a inclusão expressa dos valores correspondentes aos crachás de identificação e aos relógios de ponto eletrônico**, assegurando-se que tais insumos obrigatórios estejam devidamente precificados e que esse documento reflita a real extensão dos serviços ora licitados.

Ressalte-se que, caso a planilha permaneça inalterada, os valores cotados pelos licitantes estarão **subdimensionados em relação aos custos reais de execução do contrato**, o que compromete a formulação de propostas exequíveis e poderá ensejar posteriores pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, além de desestimular a competitividade do certame.

Por fim, verifica-se que o **benefício Auxílio Creche**, apesar de estar explicitamente previsto na Cláusula Vigésima da CCT nº **DF000045/2025**, não foi incluído na planilha de preços constante do edital.

A título de demonstração, importa trazer à lume a supracitada Cláusula:

Observa-se que o valor mensal mínimo estipulado pela CCT em questão para o dito benefício é de **R\$ 270,00 (duzentos e setenta reais)**.

Ilustre Pregoeiro, considerando a quantidade de Técnico em Secretariado, Secretário Executivo e Secretário Executivo Bilíngue a serem contratados – 245 (duzentos e quarenta e cinco) – e os valores dos benefícios em apreço, torna-se evidente que a ausência de suas inclusões na planilha de preços do edital comprometerá significativamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato que se pretende firmar.

Ora, a **ausência desses custos reduz artificialmente o valor máximo estimado**, ao passo que a inclusão de tais verbas na planilha estimativa do edital, irá inequivocamente majorar o valor estimado, adequando-o à realidade das empresas que irão participar do presente certame.

Dessa forma, é indispensável que a Administração proceda à correção imediata da planilha de custos, a fim de incluir, de forma adequada, os valores relativos ao Auxílio Alimentação e ao Auxílio Creche, garantindo que o orçamento estimado reflita com precisão os encargos efetivamente exigidos pela convenção coletiva vigente, sob pena de macular o procedimento licitatório de irregularidades.

Nesta toada, impossível se olvidar que as CCT's têm caráter normativo. Délio Maranhão leciona que as Convenções Coletivas são atos-regra. São fontes autônomas de direito, pois criam normas abstratas e impessoais no que tange às relações individuais de trabalho circunscritas por sua base territorial (SUSSEKIND, Arnaldo; MARANHÃO, Délio; VIANA, Segadas; TEIXEIRA, Lima. Instituições de Direito do Trabalho. 21. ed. São Paulo: LTr, 2003, v. 1. p. 157). Sobre sua natureza jurídica, Amauri Mascaro Nascimento aponta os principais aspectos:

**“F – NATUREZA NORMATIVA DA CONVENÇÃO COLETIVA.**

***Tem, a convenção coletiva, natureza de norma jurídica, sendo esse o significado da expressão ‘acordo de caráter normativo’ da sua definição legal. Aplica-se a todas as empresas e a todos os trabalhadores dos sindicatos estipulantes na base territorial, sócios ou não do sindicato. Há países em que é aplicável somente aos sócios, e não aplicável aos trabalhadores ou empresas que não se filiaram aos respectivos sindicatos, o que traz o problema de extensão das suas cláusulas aos não associados. Esse problema não existe no direito do trabalho brasileiro diante do efeito normativo das convenções coletivas.”***

(NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Iniciação ao direito do trabalho. 22. ed. São Paulo: LTr, 1996. p. 87; grifamos)

Imprescindível trazer à colação os ensinamentos de Vólia Bomfim Cassar:

“A convenção coletiva tem aplicação para toda a categoria econômica (associados ou não) e profissional (associados ou não), representada pelos sindicatos convenientes, naquela base territorial – art. 611 da CLT.

***Isto quer dizer que mesmo as empresas não associadas ou que foram criadas após a assinatura da convenção coletiva estão por ela obrigadas, já que o sindicato a todas representa. O mesmo se diga a respeito dos empregados, isto porque a norma coletiva se aplica para os sócios e não sócios do sindicato e para aqueles admitidos após a confecção da norma, pois enquanto vigora ela atinge a todos os membros da categoria. Outra não poderia ser a afirmação, pois os sindicatos representam a categoria independentemente de mandato outorgando pelos interessados, já que a lei lhe concedeu tal poder.***” (CASSAR, Vólia Bomfim. Direito do Trabalho. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008. p. 1301; grifamos)

Tal entendimento decorre dos arts. 611 e 622, da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, bem como do art. 7º da própria Constituição Federal de 1988:

CF/88:

“Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho;”

CLT:

“Art. 611 - Convenção Coletiva de Trabalho e o acordo de caráter normativo pelo qual dois ou mais sindicatos representativos de categorias econômicas e profissionais estipulam condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho.

[...]

Art. 622. Os empregados e as empresas que celebrarem contratos individuais de trabalho, estabelecendo condições contrárias ao que tiver sido ajustado em Convenção ou Acordo que lhes for aplicável, serão passíveis da multa neles fixada.

Parágrafo único. A multa a ser imposta ao empregado não poderá exceder da metade daquela que, nas mesmas condições seja estipulada para a empresa.”

O Superior Tribunal de Justiça já determinou a observação da Convenção Coletiva de Trabalho por parte da Administração Pública:

“PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO – POSTOS DE TRABALHO – FORMAÇÃO DO CUSTO – JORNADA DE 12X36 – LEGALIDADE.

1. Os editais de licitação devem, na formação dos custos, observar todas as normas de proteção ao trabalhador, sendo certo que os certames, cujo objeto toque relação laboral regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, devem pautar a composição do custo do serviço com a observância também das Convenções Coletivas.

*2. A jornada de 12x36 pode ser usada na formação do custo do posto de trabalho, desde que haja previsão em norma coletiva para a sua implantação. Recurso ordinário em mandado de segurança improvido.”*

(ROMS 200802695311, HUMBERTO MARTINS, - SEGUNDA TURMA, 09/06/2009; grifamos)

Em suma, ressumbra evidente que as convenções coletivas são instrumentos hábeis para fixar as normas a serem seguidas pelas categorias signatárias, razão pela qual não se antolha cabível que estas sejam desrespeitadas, principalmente quanto aos benefícios aplicáveis à categoria. **Assim sendo, a planilha composição de custos do Edital deve ser ajustada, para contemplar todos os custos inerentes à contratação.**

Assim, diante de tudo o que restou acima demonstrado, fica claro perceber que as planilhas de composição de custos do presente certame não estão adequadas às previsões contidas no próprio instrumento convocatório, na convenção coletiva de trabalho das categorias e na legislação atualmente vigente. Portanto, devem passar por correções, de forma que sejam integralmente previstos todos os custos inerentes à contratação.

Com efeito, é imprescindível se mencionar que o Termo de Referência, procedimento prévio e obrigatório na modalidade pregão, dispõe sobre as condições gerais da execução do contrato, devendo conter, dentre outros, a descrição do objeto do certame, de forma precisa, suficiente e clara.

Além de um Termo de Referência robusto e minucioso, **o instrumento convocatório deve estar acompanhado de um orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de TODOS os custos unitários vigentes**, prescrita pelo art. 18, IV, da Lei nº. 14.133/21:

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

IV - O orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;”

Sobre o assunto, cumpre citar a lição de Joel de Menezes Nieburh:

***“O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo o processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber o quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles, e, por consequência, passa aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento do interesse público.”***

(NIEBURH, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008. P. 101)

O Tribunal de Contas da União já possui entendimento sumulado sobre o assunto:

“Súmula nº. 258 do TCU – As composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI integram o orçamento que compõe o projeto básico da obra ou serviço de engenharia, devem constar dos anexos do edital de licitação e das propostas das licitantes e não podem ser indicados mediante uso da expressão ‘verba’ ou de unidades genéricas”

No mesmo sentido são outras decisões da Egrégia Corte de Contas:

***“Faça constar dos futuros processos licitatórios o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, a fim de dar cumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei no 8.666/1993.”***

(TCU, Acórdão nº. 2.444/2008 – Plenário)

“9.6.15 defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução da obra pretendida por ocasião da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993;”

(TCU, Acórdão nº. 428/2010-Segunda Câmara, Relator: Ministro Aroldo Cedraz)

Com o objetivo de contratar a proposta mais vantajosa, cumpre ao Administrador incrementar a competitividade do torneio, possibilitando, assim, a participação do maior número de licitantes. A redução da competitividade certamente afeta a economicidade da contratação, prejudicando a

escolha da melhor proposta.

E é justamente o que acontecerá caso se mantenha as falhas acima apontadas. As empresas interessadas em participar do certame poderão se confundir em razão da falta de informações no edital e, assim, deixar de participar do certame por falta de precisão do instrumento convocatório.

Assim, diante de tudo o que restou acima exposto, caso o edital não seja alterado, este estaria maculado de ilegalidade, ferindo de morte o que é disposto na Lei das Licitações. Veja-se que o edital, devido ao já anteriormente explanado Princípio da Legalidade, **não pode ir de encontro ao que é definido na legislação vigente.**

A propósito, com a devida vênia, a contratação de qualquer empresa que basear sua proposta na planilha de preço atualmente existente trará inúmeros riscos à Administração, vez que sua proposta carecerá de exequibilidade, conforme os parâmetros legalmente estabelecidos. A proposta inexecutável é assim definida por Joel de Menezes Niebuhr:

“[...] aquela que não se reveste de condições de ser cumprida, porquanto gera ao seu autor mais ônus do que vantagens. Frequentemente, a proposta inexecutável é apurada mediante a constatação de que o preço ofertado não cobre os custos necessários à sua execução. Por isso, diz-se ‘inexecutável’, isto é, sem condições de ser executada.”

(NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. Curitiba: Zênite, 2004. p. 148)

A legislação conceitua propostas com preços manifestamente inexecutáveis como sendo aquelas que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado, condições essas especificadas no ato convocatório da licitação. Por isso, caso não seja alterado o presente edital nos termos ora sugeridos, a própria Administração induzirá as licitantes ao erro.

Diante disso, cumpre, ainda, alertar acerca dos perigos de contratar proposta inexecutável, devidamente elencados pelo Ilustre Marçal Justen Filho. Registre-se:

“6) A demonstração da compatibilidade entre oferta e custos.

A licitação não se destina pura e simplesmente a selecionar a proposta de menor valor econômico, mesmo quando adotado o tipo menor preço. Visa a selecionar a proposta de menor valor que possa ser executada satisfatória e adequadamente.

Justamente por isso, o ato convocatório deverá impor ao licitante o ônus de demonstrar a formação de seus custos diretos e indiretos, assim como a margem de lucro prevista. Usualmente, essa demonstração envolve a apresentação de planilhas com preços unitários, onde o particular formula projeções quanto a quantitativos de itens necessários à execução da prestação, indicando o custo necessário a tanto. Esses demonstrativos deverão indicar os custos diretos como aqueles indiretos, relacionados inclusive com a carga tributária.

Lembre-se que a exigência de apresentação desses demonstrativos destina-se a preencher diversas finalidades. Trata-se não apenas de evidenciar a viabilidade econômico-financeira da proposta, mas também a controlar a adequação da concepção do particular em vista

das exigências técnico-científicas e de adotar um fundamento para eventuais modificações necessárias ao longo da execução com contrato.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2008, p. 48-49)

Certamente, caso não sejam alterados os valores propostos no edital do presente pregão, **será contratada proposta manifestamente inexecutável, mitigando assim o princípio da vantajosidade**, o qual é qualificado pela doutrina como o fim primordial da licitação. Veja-se novamente o ensinamento de Marçal Justen Filho:

“A vantagem caracteriza-se como a adequação e satisfação do interesse coletivo por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos

interrelacionados. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo- benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª Edição, Dialética, págs. 63)

Dessa forma, em respeito ao princípio da vantajosidade, não se antolha cabível que a Administração mantenha em seu ato convocatório valores incompatíveis com os de mercado, aos quais se demonstram totalmente prejudiciais ao próprio Tribunal, pois os valores cotados estão em desacordo com o mercado e com os parâmetros definidos em instrumentos normativos de observância obrigatória, tornando-se totalmente inexequíveis.

Além de ser vedada pela legislação vigente, a celebração de contrato baseada em proposta inexequível poderá trazer graves prejuízos ao interesse da Administração, pois certamente o particular não poderá cumprir as cláusulas contratuais, ensejando, via de regra, a rescisão contratual e a necessidade de realização de um novo certame, além de provocar transtornos à esta licitante.

**Enfim, acarretará uma série de situações contrárias ao perfeito desempenho das atividades da Administração Pública, além de ocasionar um dispêndio desarrazoado ao erário.**

Diante disso, evidencia-se que os preços previstos na planilha do edital devem ser reformados, tendo em vista a manifesta inexecuibilidade, de acordo com o entendimento reiterado dos Tribunais Superiores, respeitando o fim primordial da licitação, contratar a proposta mais vantajosa.

O próprio instrumento convocatório do presente pregão dispõe acerca da desclassificação de propostas manifestamente inexequíveis. *In verbis*:

1. 8. Será desclassificada a proposta vencedora que:

**8.8.1. contiver vícios insanáveis:**

**8.8.2. não obedecer às especificações técnicas contidas no Termo de Referência**;

**8.8.3. apresentar preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação;**

**8.8.4. não tiver sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;**

**8.8.5. apresentar desconformidade com quaisquer outras exigências deste Edital ou seus anexos, desde que insanável.**

Portanto, resta claro que o edital do Pregão Eletrônico nº. 90006/2025 deve ser alterado, no sentido de que seja realizada a necessária adequação da planilha do edital aos instrumentos normativos aplicáveis e à legislação vigente, a fim de que sejam corretamente abrangidos/especificados todos os custos advindos da contratação.

Saliente-se que, só procedendo às modificações até o momento mencionadas, é que o edital estaria em todos os seus termos cumprindo com o Princípio da Legalidade. Tal princípio, é bom se frisar, deve ser respeitado por força do que dispõe a própria Lei nº. 14.133/21, mas também a Constituição Federal. Senão, vejamos:

LEI Nº 14.133 /2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios da legalidade**, da impessoalidade,

da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

#### CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Em igual direção, cumpre mencionarmos a doutrina pátria sobre o assunto:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo de vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercer os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20ª Edição. Editora Malheiros, p. 82-83)

Destaque-se que, para a Administração Pública, o princípio da legalidade não é a mera observância à legislação, mas sim uma verdadeira *submissão* aos ditames legais.

É o que ensina Odete Medauar:

***“Para a Administração, o princípio da legalidade traduzia-se em submissão à lei. No conjunto dos poderes do Estado traduzia a relação entre poder legislativo e poder executivo, com a supremacia do primeiro; no âmbito das atuações exprimia a relação entre lei e ato administrativo, com a supremacia da primeira”***

(MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992; grifamos)

Sobre o assunto, é imprescindível trazer à lume os ensinamentos de José Afonso da Silva:

***“[...] a palavra lei, para a realização plena do princípio da legalidade, se aplica, em rigor técnico, à lei formal, isto é, ao ato legislativo emanado dos órgãos de representação popular e elaborado de conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição (arts. 59 a 69). Há, porém, casos em que a referência à lei na Constituição, quer para satisfazer tão-só as exigências do princípio da legalidade, quer para atender hipóteses de reserva (infra), não exclui a possibilidade de que a matéria seja regulada por um “ato equiparado”, e ato equiparado à lei formal [...]”*** (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009; grifamos)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, a Administração está vinculada não somente à lei em sentido estrito, mas também a eventuais normas que possam existir, decorrentes da lei,



produzidas pela própria Administração para regulamentar seus comportamentos posteriores. Segundo o entendimento do doutrinador:

*"[...] a expressão 'legalidade' deve, pois, ser entendida como 'conformidade à lei e, sucessivamente, às subsequentes normas que, com base nela, a Administração expeça para regular mais estritamente sua própria discricção', adquirindo então um sentido mais extenso [...]"*

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 20ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006)

Assim, o edital deve ser alterado, respeitando a legislação vigente, conforme já sobejamente demonstrado.

É importante ressaltar, Íncrito Pregoeiro, que em se fazendo assim, não se estará restringindo a competição no presente certame. Pelo contrário, garantirá que no certame participem apenas as empresas que, de fato, têm a capacidade para prestar a atividade de segurança pessoal, evitando retrabalhos e trabalhos desnecessários da Administração.

Ademais, estaria dando máxima efetividade não só ao interesse público, mas também ao Princípio da Legalidade, conforme acima demonstrado. Cristalina, portanto, a necessidade de mudanças no instrumento convocatório.

## **1. DO PEDIDO**

*Ex positis*, a impugnante requer à V. Sa. que proceda com as alterações necessárias do

EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº. 90006/2025 DO MINISTÉRIO DA

**EDUCAÇÃO – MEC**, em face das irregularidades e ilegalidades suscitadas nesta impugnação. Roga ainda que após realizadas as correções requeridas que seja reaberto o prazo fixado no início do procedimento licitatório.

[...]

## **4. DA ANÁLISE DA ÁREA TÉCNICA**

4.1. Por tratar-se de assunto referente ao Termo de Referência, coube a este Pregoeiro encaminhar as alegações à área técnica, tendo a mesma se manifestado nos seguintes termos, a saber:

### **Sobre a desoneração da folha**

O edital segue a orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), que já assentou o entendimento de que não há ilegalidade na participação de empresas que se encontrem regularmente enquadradas no regime de desoneração tributária, desde que comprovem a compatibilidade entre sua atividade econômica registrada e o objeto da contratação.

Conforme o Acórdão nº 480/2015 – Plenário/TCU, relator Ministro Augusto Nardes:

“O atendimento à legislação tributária no tocante ao enquadramento de pessoa jurídica no regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta, nos termos da Lei 12.546/2011, não impõe vantagem indevida - e, portanto, não viola o princípio da isonomia - em licitação pública, desde que haja compatibilidade entre os serviços licitados e os constantes do cadastro de atividades econômicas do proponente.”

Esse mesmo entendimento é reiterado no Acórdão nº 437/2020 – Plenário/TCU:

“Não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária (...) em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal, desde que haja compatibilidade no CNAE.”

Assim, a Administração não pode presumir a ilegalidade da adoção da CPRB, cabendo a cada licitante demonstrar, em sua proposta e documentação de habilitação, o devido enquadramento e a legalidade tributária da sua composição de custos.

O edital prevê critérios objetivos de aferição da exequibilidade das propostas (ex: percentual mínimo de encargos), e, em sede de julgamento, a Administração poderá realizar diligências para

averiguar a regularidade tributária, o enquadramento no regime e a compatibilidade entre o CNAE principal da empresa e o objeto da contratação, inclusive com a exigência de:

Declaração de opção pelo regime da CPRB;

EFD-Reinf e DCTFWeb;

Demonstração de que o faturamento de atividades não desoneradas não ultrapassa 5% do total (Lei nº 12.546/2011, art. 9º, §5º).

Caso fique evidenciado que a empresa não poderia legalmente aplicar o regime da CPRB para o objeto da licitação, sua proposta será desclassificada.

Ademais, não se vislumbra o risco de desequilíbrio econômico-financeiro. O edital observa o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o qual assegura o reequilíbrio contratual em caso de alterações nas alíquotas legais da contribuição previdenciária durante a execução do contrato.

A Administração não pode presumir a mudança da legislação como fato consumado a ser antecipadamente tratado no edital. O tratamento da Lei nº 14.973/2024 (que estabelece a reoneração progressiva até 2028) será avaliado conforme sua efetiva incidência no momento da execução contratual.

Diante de todo o exposto, não há vício jurídico ou omissão a ser sanada no edital, o qual permite a participação de empresas regularmente enquadradas no regime de desoneração da folha, desde que atendidas as exigências legais e fiscais, conforme a jurisprudência do TCU e os princípios da legalidade, isonomia e planejamento.

### **Planilha de Preços**

A alegação de subdimensionamento da base de cálculo do VA e VT não procede. A Administração adotou, como referência para os cálculos da planilha estimativa, a base de 22 dias úteis por mês, que corresponde à média máxima praticada nos contratos da Administração Pública Federal, conforme orientações da IN SEGES/MP nº 5/2017 (anexo VII).

O próprio Termo de Referência esclarece que a base de cálculo é uma média mensal, e que a execução contratual será regida pela proposta vencedora. Cabe à licitante, ao compor sua proposta, considerar os valores compatíveis com sua realidade de custos, incluindo eventuais variações que entender necessárias, desde que justificadas e dentro da legalidade.

Não se verifica omissão quanto ao tema. Conforme item 5.5 do TR, a jornada semanal é de segunda a sexta-feira, com possibilidade excepcional de convocação para fins de semana ou feriados.

Nessas hipóteses, a Administração determinou que eventuais horas excedentes deverão ser compensadas com folgas, não gerando pagamento adicional por horas extras. Assim, por se tratar de exceção e não regra, não há obrigação de provisionamento prévio na planilha estimativa, cabendo à empresa contratada observar as orientações da Administração no curso da execução contratual.

O benefício do auxílio-creche, previsto na Cláusula 20 da CCT DF000045/2025, deve ser observado pelas licitantes que se encontrem sujeitas a esse normativo. No entanto, a concessão do auxílio-creche não é universal nem automática, estando condicionada:

à comprovação de filhos de até 6 anos e 11 meses;

à solicitação formal do empregado;

ao vínculo com escolas ou creches regulares, nos termos da CCT.

Dessa forma, trata-se de verba de natureza eventual e não generalizada, cujo custo não é estimável de forma padronizada para todos os postos de trabalho. Assim como ocorre em outras licitações similares, a Administração optou por não provisionar esse valor na estimativa global, mas cada empresa poderá incluí-lo em sua proposta, caso entenda necessário com base na experiência de sua força de trabalho.

Quanto à alegação de ausência de previsão de custos relacionados ao fornecimento de crachás de identificação (item 5.11 do TR) e à implantação de sistema de controle de frequência eletrônico (item 5.29.1 do TR), esclarece-se que tais obrigações foram corretamente consideradas como parte dos custos indiretos da contratada.

Nos termos do modelo de composição de preços adotado, custos relativos à infraestrutura de gestão da empresa — como aquisição de crachás, licenciamento, manutenção e operação de sistema de controle de frequência — são inseridos nos percentuais globais de encargos indiretos

e lucro, conforme orientações da IN SEGES/MP nº 5/2017 e jurisprudência consolidada do TCU (Acórdão nº 1214/2013 – Plenário).

Adicionalmente, em relação ao sistema de controle de ponto, o edital estabelece que este deve ser eletrônico e passível de auditoria, mas não impõe modelo específico. Assim, a contratada poderá adotar a solução que melhor se adeque à sua estrutura operacional, por exemplo sistema de registro de ponto digital, desde que esteja em conformidade com a legislação vigente, notadamente a Portaria MTP nº 671/2021, e assegure transparência, rastreabilidade e acesso à fiscalização da Administração.

## 5. DA APRECIÇÃO DO PREGOEIRO

5.1. Inicialmente, cabe analisar o requisito de admissibilidade, com posterior análise dos argumentos apresentados na referida impugnação, ou seja, apreciar se a mesma foi interposta dentro do prazo estabelecido para tal.

5.2. Neste sentido, conforme consta no § 2º acima, a peça impugnatória foi apresentada tempestivamente pela impugnante.

5.3. Salientamos que o Edital e seus anexos, foram previamente analisados pela Consultoria Jurídica deste Ministério, quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

5.4. Assim, após análise da peça impugnatória e considerando o posicionamento enviado pela área técnica deste Ministério, bem como as exigências constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, e com amparo legal na Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES nº 05/2017, este Pregoeiro entende, s.m.j., como satisfatória o posicionamento da área técnica.

## 6. CONCLUSÃO

6.1. Pelo exposto, com lastro no posicionamento levantado e na legislação vigente, entendo que o Edital e seus Anexos, estão em conformidade com as disposições legais e, assim, acolho a presente peça impugnatória por ser tempestiva, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo o horário e data de abertura do certame.

RICARDO DOS SANTOS BARBOSA

Pregoeiro

Portaria nº 658, de 1º de Agosto de 2024

Brasília, 10 de julho de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo dos Santos Barbosa, Pregoeiro(a)**, em 10/07/2025, às 10:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento da Portaria nº 1.042/2015 do Ministério da Educação.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [http://sei.mec.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.mec.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **5966580** e o código CRC **244EBCA4**.