



PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS
Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro

MANIFESTAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE CONSERVAÇÃO, LIMPEZA, COPEIRAGEM E APOIO OPERACIONAL E ADMINISTRATIVO, COM REGIME DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE IPATINGA/MG. RECURSO.

1 – RELATÓRIO

Trata-se de manifestação prévia à decisão DIREF, nos termos do art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, em vista dos recursos administrativos interpostos pelas empresas ESTRUTURA SERVIÇOS E ENGENHARIA LTDA. (1611425) e JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA. (1611452), ambos contra a decisão que declarou vencedora a empresa SOLUÇÃO FACILITIES LTDA. no certame destinado à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de conservação, limpeza, copeiragem e apoio operacional e administrativo, com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para atendimento às necessidades da Subseção Judiciária de Ipatinga/MG.

A empresa ESTRUTURA SERVIÇOS E ENGENHARIA LTDA. insurge-se contra a habilitação técnico-operacional da vencedora, alegando descumprimento do item 10.10.1.1 do Edital, sob o argumento de que os requisitos ali previstos seriam cumulativos e deveriam ser comprovados de forma concomitante — especialmente quanto à demonstração de execução de, no mínimo, 6 (seis) postos de trabalho durante período mínimo de 36 (trinta e seis) meses.

A empresa JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA., por sua vez, sustenta a existência de vício material na proposta vencedora, alegando incompatibilidade entre o regime tributário declarado (Lucro Real) e os encargos tributários constantes da planilha de formação de preços, requerendo a realização de diligências para comprovação da correção da cotação tributária, com fundamento no art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021.

A empresa SOLUÇÕES FACILITIES LTDA. apresentou contrarrazões (1618091 e 1618093) a ambos os recursos, defendendo a regularidade de sua habilitação técnica e a correção da composição de sua proposta.

Constam nos autos, ainda, manifestação da SELIT (1625096) sobre ambos os recursos e manifestação da SEGET (1620961) especificamente acerca da alegação de inconsistência tributária.

Os autos foram então encaminhados a esta Assessoria Jurídica para manifestação, por meio do Despacho SJMG-Diref 260 (1626384).

É o relatório.

2. DA ANÁLISE DA ASSESSORIA JURÍDICA

O parecer jurídico a ser elaborado em fase recursal do procedimento licitatório atende ao disposto no art. 168, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, segundo o qual:

Art. 168. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

Parágrafo único. Na elaboração de suas decisões, a autoridade competente será auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico, que deverá dirimir dúvidas e subsidiá-la com as informações necessárias.

Ademais, esclarecemos que o procedimento licitatório restará suspenso até que seja proferida a decisão.

3. DA DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Destacamos que a análise desta Assessoria circunscreve-se aos aspectos formais e jurídicos da contratação, não havendo - em homenagem ao princípio da segregação de funções e à presunção de legitimidade dos atos administrativos - responsabilidade, tampouco competência, sobre o conteúdo e as decisões de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Eventuais manifestações que tangenciarem elementos não jurídicos da instrução serão pautadas pelo que dispõe a Boa Prática Consultiva nº 7 - BPC da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou

oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

No entendimento de Ronny Charles Lopes de Torres:

A atividade do corpo jurídico é a de verificar, dentro das limitações de sua competência e na pressa exigida pela necessidade administrativa, a legalidade das previsões do edital, contrato e suas minutas, cláusula a cláusula. Nessa atuação, foge ao âmbito de análise do parecerista os aspectos de gestão propriamente dita, como a escolha discricionária do administrador, e os elementos técnicos não jurídicos, como aspectos de engenharia de uma obra ou compatibilidade e eficiência de determinado software ou produto de interesse da Administração. [TORRES, Ronny Charles Lopes de. A responsabilidade solidária do advogado parecerista na licitação e a posição do STF. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n.º 1605, 23 nov. 2007, pp. 7-8. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10689/a-responsabilidade-solidaria-do-advogado-parecerista-na-licitacao-e-a-posicao-do-stf>. Acesso em: 16 jun. 24]

A interpretação acerca do cumprimento dos requisitos técnicos por parte das recorrentes cabe ao setor técnico da Justiça Federal. Nesse sentido, no que tange ao mérito das razões apresentadas pelas licitantes, esta Assessoria limitar-se-á aos aspectos objetivos dos pedidos formulados, os quais poderão influenciar diretamente na tomada decisão pela autoridade competente.

4. DO RECURSO ADMINISTRATIVO

O recurso administrativo, em sentido amplo, é assegurado constitucionalmente ao administrado, com a finalidade de que a Administração reveja seus atos. A fase recursal consiste em direito fundamental, em conformidade com o art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988.

Sobre o tema, dispõe o art. 165, da Lei nº 14.133/21:

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- b) julgamento das propostas;
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- d) anulação ou revogação da licitação;
- e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no [§ 1º do art. 17 desta Lei](#), da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.

§ 2º O recurso de que trata o inciso I do **caput** deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

Por sua vez, a previsão acerca do direito de recorrer consta do item 10 do Edital do Pregão Eletrônico nº 90024/2025 (1572291), a seguir reproduzido:

10. DOS RECURSOS

10.1. A interposição de recurso referente ao julgamento das propostas, à habilitação ou inabilitação de licitantes, à anulação ou revogação da licitação, observará o disposto no art. 165 da Lei nº 14.133, de 2021.

10.2. O prazo recursal é de 3 (três) dias úteis, contados da data de intimação ou de lavratura da ata.

10.3. Quando o recurso apresentado impugnar o julgamento das propostas ou o ato de habilitação ou inabilitação do licitante:

10.3.1. a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão;

10.3.2. o prazo para a manifestação da intenção de recorrer não será inferior a 10 (dez) minutos.

10.3.3. o prazo para apresentação das razões recursais será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação;

10.4. Os recursos deverão ser encaminhados em campo próprio do sistema.

10.5. O recurso será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, a qual poderá reconsiderar sua decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, ou, nesse mesmo prazo, encaminhar recurso para a autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

10.6. Os recursos interpostos fora do prazo não serão conhecidos.

10.7. O prazo para apresentação de contrarrazões ao recurso pelos demais licitantes será de 3 (três) dias úteis, contados da data da intimação pessoal ou da divulgação da interposição do recurso, assegurada a vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

10.8. O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.

10.9. O acolhimento do recurso invalida tão somente os atos insuscetíveis de aproveitamento.

O encerramento da sessão com julgamento das propostas pelo pregoeiro ocorreu em 28/01/2026. O recurso apresentado pela **JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA.** (1611452) encontra-se datado de 02/02/2026, respeitando, portanto, o pressuposto de tempestividade. No tocante ao recurso apresentado pela licitante **ESTRUTURA SERVIÇOS E ENGENHARIA LTDA.** (1611425), este não se encontra datado, de modo que **recomenda-se (recomendação 01)** à SELIT que certifique nos autos a data de apresentação do recurso, para possibilitar a aferição de sua tempestividade.

Desde que se verifique, portanto, o preenchimento dos pressupostos recursais relativos ao cabimento e tempestividade, demonstrando-se a regularidade formal, o interesse de agir e a legitimidade das recorrentes, o recurso deverá ser conhecido.

5. DAS RAZÕES RECURSAIS

Inicialmente, cumpre-nos avaliar a juridicidade da fase recursal. Reportamo-nos, pois, ao artigo 25 da Lei nº 14.133/21, o qual preleciona:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O que se pretende demonstrar com a remissão é que o processo licitatório deverá orientar-se pelo edital, cujas regras vinculam tanto a Administração quanto os licitantes, além de estabelecer os critérios objetivos de julgamento das propostas apresentadas.

5.1) Recurso 1 - ESTRUTURA SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA. (1611425)

a) Da alegada natureza cumulativa e concomitante das exigências do item 10.10.1.1

Sustenta a recorrente que o item 10.10.1.1 do Edital estabelece requisitos cumulativos, que deveriam ser comprovados simultaneamente, não sendo possível dissociar o período mínimo de 36 meses do quantitativo mínimo de 6 postos.

Inicialmente, importa esclarecer que o objeto do recurso, na verdade, diz respeito ao conteúdo do Termo de Referência e não do Edital de Licitação.

Vejamos, então, o que prevê o mencionado item do Termo de Referência (1572361):

10.10.1.1. Para fins de comprovação de que trata este subitem, os atestados deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

a) Comprovação da experiência mínima de 3 (três) anos na prestação dos serviços, sendo aceito o somatório de atestados de períodos diferentes, não havendo obrigatoriedade de os anos serem ininterruptos;

b) Comprovação que a licitante executa ou já executou satisfatoriamente, serviços contínuos com alocação de mão-de-obra exclusiva, de no mínimo o quantitativo total dos serviços ora licitados, ou seja, 6 (seis) empregados;

c) Serão admitidas, para fins de comprovação de quantitativo mínimo do serviço, a apresentação e o somatório de diferentes atestados de serviços executados de forma concomitante, pois essa situação equivale, para fins de comprovação de capacidade técnico-operacional, a uma única contratação, nos termos do item 10.9 do Anexo VII-A da IN SEGES/MP n. 5/2017, aplicável por força da IN SEGES/ME nº 98/2022.

c.l) Os períodos concomitantes serão computados uma única vez;

d) Somente será(ão) aceito(s) atestado(s) expedido após a conclusão do Contrato ou se decorrido, pelo menos, um ano do início de sua execução, exceto se firmado para ser executado em prazo inferior;

e) O(s) documento(s) deverá(ão) conter o nome, endereço, telefone de contato do atestador, ou qualquer outra forma de que o TRF6 possa valer-se para manter contato com o(s) declarante(s);

f) O(s) atestado(s) de capacidade técnica pode(m) ser apresentado(s) em nome da matriz ou da filial da empresa licitante, com indicação do número de inscrição no CNPJ;

g) O(s) atestado(s) de capacidade técnica deverá(ão) se referir a serviços prestados pela licitante, no âmbito da sua atividade econômica principal e/ou secundária, especificada no contrato social, devidamente registrado na junta comercial competente, bem como no cadastro de pessoas jurídicas da Receita Federal do Brasil - RFB.

A controvérsia cinge-se na interpretação da exigência contida no instrumento.

A tese da recorrente, contudo, não merece prosperar.

A interpretação das cláusulas contidas no instrumento convocatório deve observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, bem como a finalidade da exigência de qualificação técnico-operacional, que é aferir a aptidão da licitante para executar satisfatoriamente o objeto contratual (art. 67 da Lei nº 14.133/2021).

A exigência de comprovação de experiência anterior equivalente visa demonstrar capacidade técnica compatível com a complexidade e dimensão do objeto, não se prestando à criação de restrições desproporcionais à competitividade do certame.

A leitura sistemática do item 10.10.1.1 evidencia que o período mínimo de 36 meses objetiva comprovar experiência continuada na execução de serviços de natureza similar e, por sua vez, o quantitativo mínimo de 6 postos busca assegurar compatibilidade operacional com a dimensão do contrato.

Não há, no texto editalício ou do Termo de Referência, imposição expressa de que os 6 postos tenham sido mantidos ininterruptamente durante o período de 36 meses.

Exigir que ambos os critérios sejam demonstrados de forma rigidamente sobreposta implicaria interpretação restritiva não expressamente prevista, o que afrontaria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório sob a perspectiva da legalidade estrita.

A jurisprudência consolidada do controle externo admite a soma de atestados e a demonstração de experiência por meio de contratos distintos, desde que evidenciada compatibilidade quantitativa e qualitativa com o objeto lícito.

Conforme registrado pela SELIT, a documentação apresentada pela empresa SOLUÇÕES FACILITIES comprova a execução de serviços continuados compatíveis com o objeto, experiência superior ao período mínimo exigido e quantitativo de postos igual ou superior ao patamar previsto no edital.

A área técnica consignou, ainda, que os atestados apresentados demonstram experiência robusta e suficiente para atender às exigências editalícias e do Termo de Referência, não se verificando lacuna material.

b) Das contrarrazões da SOLUÇÕES FACILITIES LTDA. (1618091)

Em suas contrarrazões, a empresa recorrida assevera que a interpretação defendida pela recorrente não encontra respaldo literal no edital; que a documentação apresentada comprova integral atendimento aos requisitos e que eventual exigência de coincidência absoluta entre prazo e quantitativo configuraria inovação interpretativa posterior à fase de habilitação.

Registre-se que assiste razão à recorrida, na medida em que a Administração encontra-se vinculada ao edital e seus anexos, mas não pode ampliar restrições além daquilo que foi expressamente estabelecido. A leitura defendida pela recorrente implicaria criação de requisito não previsto de forma clara e inequívoca.

Dessa forma, à luz da interpretação sistemática do instrumento convocatório e da análise técnica realizada pela SELIT, conclui-se que o recurso da empresa ESTRUTURA SERVIÇOS DE ENGENHARIA LTDA., portanto, *s.m.j.*, não merece provimento.

5.2) Recurso 2 - JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA. (1611452)

A empresa JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA. insurge-se contra a decisão que declarou vencedora a empresa SOLUÇÃO FACILITIES LTDA., sustentando a existência de vício material na proposta em razão de alegada incompatibilidade entre o regime tributário declarado (Lucro Real) e os percentuais de PIS e COFINS consignados na planilha de formação de preços.

Afirma que a divergência configuraria irregularidade insanável, apta a ensejar desclassificação com fundamento no art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021, além de requerer a realização de diligência ampla para apresentação de documentação fiscal (EFD-Contribuições, registros de consolidação, memória de cálculo tributária, dentre outros).

Discute-se, portanto, se a empresa vencedora, submetida ao regime de lucro real, poderia estruturar sua proposta utilizando alíquotas próprias do regime cumulativo, exprimidas na Planilha id. 1601941 (em regra vinculado ao Lucro Presumido), para fins de composição do PIS/PASEP e da COFINS na Planilha de Custos e Formação de Preços.

A análise exige, preliminarmente, o esclarecimento técnico acerca dos regimes tributários e das respectivas sistemáticas de incidência das contribuições sociais mencionadas.

a) Dos regimes de apuração: Lucro Real e Lucro Presumido

O ordenamento tributário brasileiro admite, dentre outros, dois regimes ordinários de apuração do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL: Lucro Real e Lucro Presumido.

a.1) Lucro Real

No regime do Lucro Real, a base de cálculo do IRPJ e da CSLL corresponde ao lucro contábil efetivamente apurado, ajustado pelas adições, exclusões e compensações previstas na legislação fiscal.

Trata-se de regime obrigatório para determinadas pessoas jurídicas (como instituições financeiras) e para aquelas cuja receita bruta ultrapasse o limite legal.

No que concerne ao PIS/PASEP e à COFINS, as empresas tributadas pelo Lucro Real submetem-se, como regra, à sistemática não cumulativa, instituída pelas Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003.

Nessa sistemática:

- PIS/PASEP: alíquota geral de **1,65%**;
- COFINS: alíquota geral de **7,6%**.

Todavia, diferentemente do regime cumulativo, admite-se o desconto de créditos calculados sobre determinados custos, despesas e encargos.

Nesse sentido, é de se destacar a orientação constante do "Manual de Planilhas de Custos e de Formação de Preços - *Nas contratações de serviços que envolvam mão de obra em regime de dedicação exclusiva*" do STJ (disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjcgliclefindmkaj/https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/Manual_do_Modelo_de_Planilhas_de_Custos_do_STJ.pdf> Acesso em 20 fev. 2026):

No que é pertinente ao regime misto, a legislação fiscal diz que **empresas tributadas pelo lucro real devem seguir o método não cumulativo**.

[...]

Todavia, **as empresas tributadas pelo regime de incidência não-cumulativa ou mista não arcam com o percentual integral das alíquotas relativas a PIS/Pasep e COFINS**, tendo em vista que as Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003 permitem o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica pagos em etapas anteriores, fazendo com que o valor do tributo efetivamente recolhido, em relação ao faturamento, seja inferior à alíquota dessas contribuições.

Saliente-se, então que, da literalidade do Manual extrai-se que, no Lucro Real, a incidência das contribuições não se confunde com a mera aplicação aritmética das alíquotas nominais (1,65% e 7,6%), pois há possibilidade de compensação por meio de créditos.

a.2) Lucro Presumido

Já no regime do Lucro Presumido, a base de cálculo do IRPJ e da CSLL decorre da aplicação de um percentual de presunção sobre a receita bruta, variando conforme a atividade econômica.

Quanto ao PIS/PASEP e à COFINS, aplica-se, como regra, o regime cumulativo, com as seguintes alíquotas:

- PIS/PASEP: **0,65%**;
- COFINS: **3%**.

Nesse modelo, não há sistemática ordinária de compensação de créditos, razão pela qual as alíquotas são inferiores às do regime não cumulativo.

b) Da vinculação da planilha à realidade empresarial da licitante

A Planilha de Custos e Formação de Preços não constitui mera peça estimativa. Trata-se de instrumento destinado a refletir a estrutura real da empresa licitante.

O Manual do STJ estabelece:

Como ressaltado anteriormente, a Planilha nº 1 será utilizada como referência para confecção das propostas durante a fase de seleção do fornecedor. Por isso, ela é anexada ao edital e também servirá como parâmetro de julgamento pela Comissão de Licitação da Planilha nº 2, adequada, desta vez, à realidade empresarial da licitante vencedora (enquadramento sindical, enquadramento trabalhista, custos de insumos, entre outros).

Por fim, conforme parâmetros das Planilhas nº. 1 e 2, a Planilha nº. 3 será anexada ao contrato (fase contratual ou de gestão do contrato) com a finalidade de prestar apoio à execução contratual (pagamento, fiscalização) e aos procedimentos relativos a repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vistas a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto.

Isto posto, vê-se que é recomendável que a Planilha de Custos e Formação de Preços esteja adequada ao regime tributário ao qual a empresa se submete.

Assim, empresa tributada pelo Lucro Real deve estruturar a composição tributária observando a sistemática não cumulativa, inclusive no que se refere à metodologia de cálculo e à consideração dos créditos admitidos em lei.

c) Da utilização de alíquotas próprias do regime cumulativo por empresa optante pelo Lucro Real

Em princípio, é imperioso consignar que a adoção das alíquotas de 0,65% (PIS) e 3% (COFINS), típicas do regime cumulativo, por empresa enquadrada no Lucro Real, é passível de revelar incompatibilidade técnica, pois dissocia a planilha da sistemática legal aplicável à licitante.

Conforme visto, o Manual orienta expressamente que empresas do Lucro Real devem seguir o método não cumulativo. Logo, a planilha deveria, no caso em tela, refletir as alíquotas próprias do regime não cumulativo (1,65% e 7,6%), bem como a dedução dos créditos efetivamente apropriáveis.

Contudo, é necessário distinguir eventual erro metodológico formal na elaboração da planilha e a inexecutabilidade material da proposta, arguida pela recorrente.

Com efeito, o fato de a empresa vencedora não ter explicitado a sistemática não cumulativa não conduz, automaticamente, à conclusão de que o preço é inexecutável.

A recorrente não demonstrou, por meio de memória técnica ou cálculo comparativo, que os percentuais lançados pela empresa vencedora seriam juridicamente impossíveis no regime do Lucro Real, limitando-se a afirmar incompatibilidade abstrata, tomando como parâmetro as alíquotas nominais máximas.

Neste ponto, compete pontuar, na forma do art. 63 da IN 05/2017, que a empresa a ser contratada é responsável por sua proposta devendo arcar com as consequências de eventual erro no seu dimensionamento. Assim, em resumo, em hipótese nenhuma erro na alíquota cotada transfere para a Administração a responsabilidade pelos encargos fiscais. Assim dispõe a citada norma:

Art. 63. A contratada deverá arcar com o ônus decorrente de eventual equívoco no dimensionamento dos quantitativos de sua proposta, devendo complementá-los caso o previsto inicialmente em sua proposta não seja satisfatório para o atendimento ao objeto da licitação, exceto quando ocorrer algum dos eventos arrolados nos incisos do § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

Sobre o tema, convém trazer à colação entendimento firmado pela AGU, por meio do PARECER n. 00109/2021/GAB/PFEUFRR/PGF/AGU (disponível em: <<https://sipac.ufr.br/public/verArquivoDocumento?idArquivo=572342&key=02ef90a6e7f0eb9d9f897c51f2a54e12&idDocumento=248969&downloadArquivo=true&publicPath=true>> Acesso em 20 fev. 2026):

[...]

A legislação tributária (Lei 9.718/98) abre a possibilidade de diferentes regimes tributários para as empresas, tais como o SIMPLES, o Lucro Presumido e o Lucro Real. A participação em cada um desses regimes pode ser uma faculdade ou não para a empresa.

82. Cada um desses regimes ostenta peculiaridades próprias. A título de exemplo, no Lucro Real, o regime de incidência é não cumulativo, sendo a alíquota máxima da COFINS de 7,6% (sete inteiros e seis décimos por cento) e a do PIS 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento)[2], ao passo que, no Lucro Presumido, vigem o regime de incidência cumulativa e tais alíquotas são, respectivamente, de 3% (três por cento) e 0,65% (sessenta e cinco centésimos por cento).

83. Nos procedimentos licitatórios as diferentes possibilidades de tributação têm relação direta com a proposta apresentada pela licitante, pois a depender da alíquota aplicada os valores por ela apresentados podem ser maiores ou menores. Esse fato, evidentemente, pode torná-la vencedora ou não do certame.

84. O questionamento central que se põe é se a empresa pode apresentar na sua proposta alíquotas menores daquelas a que está obrigada por força do seu enquadramento pela tributação pelo lucro presumido ou real. A discussão faz sentido porque a diferença de alíquotas é considerável e reflete diretamente no valor da proposta, o que pode influenciar decisivamente no resultado da licitação.

85. Pois bem, em princípio, deve-se dizer que nos termos do art. 71 da Lei de Licitações, a licitante é responsável pela sua proposta e deve arcar com as consequências de eventual erro, assim, independentemente, da alíquota cotada em sua proposta, em hipótese nenhuma transfere à Administração a responsabilidade pelos encargos fiscais.

[...]

88. Dessa forma, se a licitante apresentou alíquota tributária inferior àquela que, de fato, está obrigada a recolher, deverá ela arcar com a diferença a ser recolhida. Afinal, a relação tributária se estabelece entre a licitante e a União. Nesse caso, o órgão licitante figura tão somente como responsável pela retenção dos tributos informados na nota fiscal emitida.

89. Sobre o tema, o Parecer Nº 0044/2019/DECOR/CGU/AGU e o Despacho de Aprovação Nº 0161/2020/DECOR/CGU/AGU do Diretor do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos, é deveras esclarecedor:

PARECER Nº 0044/2019/DECOR/CGU/AGU EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE ENTENDIMENTO ACERCA DE MATÉRIA REFERENTE À “DESONERAÇÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO”. I - É de cada empresa a responsabilidade pela cotação correta dos encargos tributários, devendo o setor responsável da Administração Pública aplicar a legislação vigente e analisar a adequação dos encargos previstos, quando da análise das propostas apresentadas na licitação. II - Na fase preparatória da licitação, ao fazer uma estimativa de custos, a Administração deverá confeccionar orçamento de referência, no qual considerará o regime tributário que lhe for

mais vantajoso, embora os licitantes possam elaborar suas planilhas de custos e formação de preços com observância do regime tributário a que se sujeitam. III - **Caso o licitante adote em sua proposta os critérios constantes do orçamento de referência (se estes não lhe foram aplicáveis), não pode, em hipótese de adjudicação e ulterior contratação, pleitear reequilíbrio econômico do contrato com base nesta discrepância.** IV - **Durante a análise das propostas, a comissão de licitação ou o pregoeiro deverão analisar a adequação do planejamento feito pelo licitante com eventual opção ou não pela desoneração previdenciária, tendo em vista que tal diligência é essencial para a verificação da exequibilidade da planilha de formação de preços, bem como para afastar eventuais riscos de inexecução contratual.** V - Em contratos vigentes, não deve ser feita a redução unilateral de percentuais de tributos inadequadamente previstos na proposta e superiores ao efetivamente incidentes, porém aceitos pela administração antes da contratação. VI - Na hipótese de em que os percentuais de tributos previstos na proposta são superiores ao efetivamente incidentes, e esta discrepância é identificada apenas depois da contratação, é possível abrir-se negociação para uma redução consensual, sob pena, inclusive, de eventual rescisão contratual ou não prorrogação do contrato. - sem grifos no original

DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 0161/2020/DECOR/CGU/AGU I) a participação em licitação de empresa que se sujeita ao regime tributário diferenciado de que cuida a Lei nº 12.546, de 2011, não ofende a isonomia, ou seja, não há óbice jurídico para que o certame conte com a participação de licitante que seja optante do regime de contribuição previdenciária sobre a receita bruta, em substituição à contribuição incidente sobre a folha de pagamento; II) **o licitante pode elaborar sua planilha de custo e formação de preço conforme regime tributário a que se sujeita, cumprindo ao pregoeiro ou à comissão de licitação avaliar a adequação da planilha aos encargos tributários incidentes, o que se recomenda para fins de aferir a exequibilidade da proposta e reduzir riscos de inexecução contratual;** III) **inexiste direito do contratado a reequilíbrio econômico nas hipóteses em que a proposta subdimensionou os tributos incidentes;** IV) os itens 6.6, 6.6.1 e 6.6.2, do modelo de edital para serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, aprovado no âmbito da Consultoria-Geral da União, determina que "a empresa é a única responsável pela cotação correta dos encargos tributários", assim, **"Em caso de erro ou cotação incompatível com o regime tributário a que se submete, serão adotadas as orientações a seguir: cotação de percentual menor que o adequado: o percentual será mantido durante toda a execução contratual; cotação de percentual maior que o adequado: o excesso será suprimido, unilateralmente, da planilha e haverá glosa, quando do pagamento, e/ou redução, quando da repactuação, para fins de total ressarcimento do débito."**; e V) após a celebração dos contratos administrativos, há respaldo jurídico para a redução unilateral de percentuais de tributos inadequadamente previstos na proposta e superiores ao efetivamente incidentes, desde que haja previsão editalícia.

A propósito, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região – TRF1ª, afirma que a parte interessada deve comprovar que os valores estimados na proposta não demonstram a realidade dos custos apresentados, conforme descrito abaixo:

"A eventual inexecução da proposta vencedora do procedimento licitatório não pode ser presumida. É necessário que a parte interessada demonstre cabalmente que o preço cotado não corresponde à realidade dos custos.(TRF 1ª. Região. 6ª Turma. AMS nº 2001.34.00.018039-0/DF. DJ 22. Set. 2003)"

"2. A mera alegação unilateral da impetrante de descumprimento do edital ou de proposta inexequível, por parte da empresa vencedora, não é suficiente a desfazer a adjudicação e a contratação firmada, eis que indispensável prova técnica a tanto, não efetivada na espécie. (TRF 1ª Região. 3ª Seção. MS nº 01000393010/BA. Processo nº 200201000393010. DJ 2 jun.2003 Revista Fórum Administrativo - Direito Público. V.29. ano 3.jul.2003 - p.2555.)"

Ressalta-se também que, à luz de entendimento do TCU, as planilhas de formação de preço ostentam importância relativa, face seu caráter subsidiário, de modo que ocorrendo erros, a empresa vencedora assumirá o ônus de possíveis falhas não sendo motivo, por si só, para sua desclassificação:

"[...] este Tribunal vem reiteradamente decidindo que a planilha de formação de preços apresentada pela licitante tem importância relativa, dado o seu caráter subsidiário para fornecer à Administração elementos necessários à avaliação da viabilidade da proposta. Dessa forma, veda-se o formalismo exagerado quando da apreciação do demonstrativo no processo licitatório, não sendo motivo para desclassificação de licitantes desconformidades sanáveis em seu conteúdo (ex vi dos Acórdãos nº 1990/2008, 1791/2006 e 2104/2004, e da Decisão nº 111/2002, todos do Plenário). 13. Ademais, o Acórdão nº 963/2004- Plenário deixou consignado, no item 52 do Relatório que o fundamentou, que "caso a planilha apresentada pelo licitante esteja dissonante do previsto em lei e, ainda assim, for considerada exequível e aceita pela Administração, caberá ao licitante suportar o ônus do seu erro". 14. Nesse sentido, o artigo 71 da Lei nº 8.666/93 impõe que constituem responsabilidade do contratado os encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais, inclusive eventuais erros ou distorções apresentados na planilha de formação de preços.15. Com efeito, o edital deve ser observado sob o princípio da razoabilidade para fins de assegurar o atendimento ao interesse público com a escolha da melhor proposta para a Administração pública." (Acórdão 2371/2009, Plenário, Relator Ministro Benjamin Ziymler).

A par disso, é cediço que esse entendimento não afasta também o dever da Administração de, na fase de julgamento, verificar a consistência formal e metodológica da planilha, especialmente quando suscitada impugnação fundamentada por concorrente, sendo que a transferência integral da discussão para momento futuro de repactuação não substitui o dever de análise da regularidade da proposta na fase externa do certame.

Nessa esteira, foi realizada diligência pela área técnica.

d) Das contrarrazões da SOLUÇÃO FACILITIES LTDA. (1618093)

Em suas contrarrazões ao recurso interposto pela JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA., a empresa SOLUÇÃO FACILITIES LTDA. sustenta, em síntese, que inexistente vício material ou incompatibilidade entre o regime tributário ao qual se submete (Lucro Real) e os percentuais consignados em sua Planilha de Custos e Formação de Preços.

Inicialmente, afirma que a composição tributária constante da planilha decorre de estimativa empresarial baseada na realidade econômica da empresa, especialmente quanto ao aproveitamento de créditos decorrentes da sistemática não cumulativa do PIS/PASEP e da COFINS, não se limitando à aplicação aritmética das alíquotas nominais máximas previstas na legislação (1,65% e 7,6%).

Alega que a legislação de regência do regime não cumulativo autoriza a dedução de créditos calculados sobre insumos, custos e despesas operacionais, de modo que o impacto financeiro efetivo das contribuições sociais sobre o faturamento pode ser significativamente inferior às alíquotas teóricas máximas, inexistindo imposição legal de que a planilha de formação de preços reflita, necessariamente, os percentuais nominais integrais.

Defende, ainda, que a responsabilidade pela correta apuração e recolhimento dos tributos é exclusiva da pessoa jurídica contratada, não podendo eventual equívoco na estimativa tributária implicar transferência de ônus à Administração Pública, tampouco justificar desclassificação automática da proposta.

A recorrida assevera, ainda, que a retenção dos tributos previstos em lei é efetivada em qualquer hipótese, com base nos valores constantes das notas fiscais emitidas, nas alíquotas especificamente determinadas pela legislação aplicável.

Sustenta, portanto, que, independentemente da metodologia adotada na planilha de custos, a Administração procederá à retenção na fonte das contribuições incidentes sobre os pagamentos efetuados, nos percentuais legais aplicáveis, de modo que eventual diferença entre a estimativa empresarial e a apuração final não gera prejuízo ao erário.

Neste ponto, é oportuno mencionar que assiste razão à recorrida. Outrossim, este é o entendimento do Tribunal de Contas da União em sede do Acórdão nº 1673/2022 - TCU - 2ª Câmara. Vejamos:

considerando que, conforme dispõe as "Orientações sobre Pis e Cofins em contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra", da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, dada a possibilidade de variações entre as alíquotas legais e as alíquotas efetivas, as empresas poderiam utilizar em suas planilhas de custos as alíquotas de fato utilizadas para recolhimento de ambas as contribuições, que podem eventualmente ficar abaixo das alíquotas de 1,65% e de 7,60% para PIS e Cofins, **não cabendo ao pregoeiro, especialmente porque a retenção se dará nas alíquotas de 0,65% e de 3,00%, independentemente do regime de tributação**, fazer uma apuração dos valores efetivamente devidos, a não ser que haja uma suspeita de inexecução da proposta, situação em que a licitante poderá ser instada a apresentar a documentação fiscal ou outro meio hábil capaz de comprovar tal situação, conforme previsão do guia de orientações supra citado; considerando que a diferença entre o valor constante na proposta da empresa Adservi Administradora de Serviços Ltda., desclassificada do certame, e o valor da proposta oferecida pela licitante vencedora foi inferior a 1%, descaracterizando possível inexecução da proposta;

Por fim, aduz que a pretensão da recorrente — no sentido de exigir apresentação de EFD-Contribuições, consolidações fiscais históricas e memórias técnicas detalhadas — extrapola as exigências previstas no edital e no Termo de Referência, configurando inovação indevida após a fase de julgamento das propostas, em afronta aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

Em arremate, defende que não há demonstração objetiva de inexecução da proposta, tampouco prova técnica de que os valores cotados seriam juridicamente impossíveis ou economicamente inviáveis, razão pela qual pugna pelo não provimento do recurso.

e) Da diligência realizada e da declaração apresentada

Conforme se verifica dos autos, foi oportunizada diligência para esclarecimento da composição tributária da proposta, como se informa no encaminhamento id. 1600562.

A empresa SOLUÇÃO FACILITIES LTDA., em suas contrarrazões e esclarecimentos, reafirmou sua submissão ao regime do Lucro Real; que os percentuais lançados refletem estimativa baseada em créditos compensáveis; que o preço global ofertado é exequível e que assume integral responsabilidade pela correta formação dos encargos tributários.

A manifestação técnica da SEGET (1601237) concluiu que não se identificou incompatibilidade evidente na planilha capaz de caracterizar inexecução ou irregularidade manifesta.

É importante destacar que o edital não estabeleceu, como requisito de aceitabilidade da proposta, a apresentação de escrituração fiscal digital, memória contábil detalhada ou consolidação tributária histórica. Já a diligência prevista na Lei nº 14.133/2021 destina-se ao esclarecimento de dúvida relevante, não à uma verificação fiscal aprofundada.

Por sua vez, a declaração apresentada pela empresa SOLUÇÃO FACILITIES LTDA. não tem a finalidade de "convalidar vício", mas de esclarecer a metodologia adotada e reafirmar a responsabilidade da licitante pelos riscos inerentes à modelagem econômico-financeira de sua proposta.

A recorrente não logrou êxito em demonstrar objetiva ilegalidade ou inexecutabilidade da proposta, não se revelando juridicamente exigível a produção de documentação fiscal extensa não prevista no instrumento convocatório.

Deste modo, observa-se que não restaram demonstrados: inexecutabilidade objetiva da proposta, que a proposta contém vício formal insanável ou que tenha sido estruturada em desacordo com as regras expressas do edital, tampouco hipótese jurídica de desclassificação com fundamento no art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, esta ASJUR entende que o recurso interposto pela empresa JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA. s.m.j. também não comporta provimento.

Entretanto, reconhece-se que o desejável no contexto apresentado, à luz do Manual do STJ e dos princípios administrativos que regem o procedimento licitatório (vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e isonomia), seria que a empresa submetida ao Lucro Real estruturasse sua planilha de formação de custos conforme o regime não cumulativo.

Assim, **recomenda-se (recomendação 02)** a realização de diligência solicitando à empresa vencedora a adequação formal da planilha, para que reflita corretamente a sistemática a que se submete, mantendo-se inalterado o valor global ofertado, sob pena de macular o certame, implicando em desclassificação caso a correção majore o preço ou revele inviabilidade econômica.

6. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pelo não provimento dos Recursos Administrativos interpostos pela ESTRUTURA SERVIÇOS E ENGENHARIA LTDA. (1611425) e JS SERVIÇOS E CONSERVAÇÃO LTDA. (1611452), não se identificando fundamentos jurídicos suficientes para desclassificação da proposta da empresa SOLUÇÕES FACILITIES LTDA.. Desse modo, opina pela manutenção da decisão do Pregoeiro que declarou como vencedora do certame a licitante SOLUÇÃO FACILITIES LTDA. (1603629).

Recomenda-se, contudo, a realização de diligência solicitando à empresa vencedora a adequação formal da planilha, para que reflita corretamente a sistemática tributária a que se submete, mantendo-se inalterado o valor global ofertado, sob pena de macular o certame, implicando em desclassificação caso a correção majore o preço ou revele inviabilidade econômica.

É o que nos cumpre manifestar.

FERNANDA PASSOS DE SÁ NOGUEIRA PAES

Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro - ASJUR/SJMG

Documento assinado digitalmente

De acordo.

À SELIT, para providências quanto à recomendação 01.

À SELIT e à SEGET, para avaliação e eventual providência acerca da recomendação 02.

À DIREF, para conhecimento e deliberação.

JULIENE BIBIANO SALVIO

Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração do Foro - ASJUR/SJMG

Assinado digitalmente



Documento assinado eletronicamente por **Julene Bibiano Salvio, Chefe de Assessoria Jurídica**, em 20/02/2026, às 18:21, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Passos de Sá Nogueira Paes, Assistente V**, em 20/02/2026, às 18:30, conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.trf6.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **1630495** e o código CRC **9B7AC23A**.