

**A PREGOEIRA DA EMPRESA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E SOCIAL DE
SOROCABA – URBES**

EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº: 15/25

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 145/2025

RIO MINAS TERCEIRIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica regularmente constituída, inscrita no CNPJ sob o nº 08.491.163/0001-26, com sede em Belo Horizonte – MG, na Rua Emilio de Menezes, nº 154, Bairro Santa Maria, CEP 30.525-200, por seu Representante Legal, **Adriano Miranda Oliveira**, brasileiro, casado, portador da CI nº MG-10.858.496, expedida pela SSP/MG, e inscrito no CPF sob o nº 089.017.977-80, vem, perante Vossa Senhoria, com fundamento na Lei 13.303/2016 c/c o subitem 13.3 do Edital apresentar **CONTRARRAZÕES** em face do **RECURSO ADMINISTRATIVO** interposto pela empresa **NACIONAL SERVIÇOS LTDA**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

Tempestiva e hábil é a presente, tendo em vista que nos termos do subitem 13.3 do Edital, foi conferido ao Recorrente o prazo de 3 (três) dias para apresentação de suas Razões de Recurso, bem como à Recorrida, o prazo em igual período, para querendo, apresentar suas Contrarrazões.

13.3 O interesse da licitante em interpor recurso deverá ser manifestado e motivado através do sistema eletrônico em até 24 horas após a declaração do vencedor, quando lhe será concedido o prazo de 03 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando as demais licitantes desde logo intimadas a apresentar contrarrazões em igual prazo que correrá a partir do término do prazo da(s) recorrente(s).

Desta forma, comprova-se a tempestividade desta Contrarrazão dado que protocolada dentro do prazo de três dias, nos termos da Lei e do Edital.

II – DO OBJETO DA LICITAÇÃO E DO DESLISDE DO CERTAME

Trata-se de procedimento licitatório instaurado pela Empresa de Desenvolvimento Urbano e Social de Sorocaba – URBES, sob a modalidade Pregão Eletrônico nº 15/25, Processo nº 145/2025, do tipo menor preço global, regido pela Lei Federal nº 13.303/2016, pelo Regulamento Interno de Licitações da URBES, bem como pelas disposições editalícias próprias, objetivando a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de controle de acesso/portaria, com efetiva cobertura dos postos designados nos próprios da URBES, abrangendo a disponibilização de mão de obra, uniformes e todos os insumos necessários à adequada execução contratual, pelo período de 12 (doze) meses conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos.

O certame foi regularmente instaurado, com sessão pública realizada em **02 de dezembro de 2025, às 14h00min**, por meio do sistema eletrônico “Licitações-e” do Banco do Brasil, conforme preâmbulo do instrumento convocatório. Encerrada a fase de lances, procedeu-se à análise das propostas classificadas, observando-se rigorosamente o critério objetivo do menor preço global, nos termos do item 6.2 do Edital.

Ao longo do procedimento, algumas licitantes foram desclassificadas ou não atenderam às exigências editalícias, seja por inconsistências na proposta, seja por inabilitação documental, circunstância que ensejou a convocação das subsequentes colocadas, garantindo-se a observância aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia e do julgamento objetivo.

Após a devida análise da proposta e da documentação de habilitação, a empresa Recorrida foi declarada vencedora, por ter apresentado a proposta de menor preço global, considerada exequível e compatível com as exigências do edital, bem como por ter comprovado o atendimento integral às condições de habilitação jurídica,

fiscal, trabalhista, econômico-financeira e técnica, nos termos dos itens 7 e 8 do instrumento convocatório.

Acontece que, inconformada com a regular declaração de vencedora, a empresa Recorrente interpôs recurso administrativo, sustentando, em síntese, alegações de suposta inexecutabilidade da proposta apresentada pela Recorrida, especialmente sob o argumento de que esta teria se baseado em valores defasados e deixado de contemplar determinados custos trabalhistas e tributários.

Entretanto, as alegações expendidas pela Recorrente, em suas razões recursais não merecem acolhida. Toda a condução do certame se deu em estrita observância aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, julgamento objetivo e eficiência, assegurando a escolha da proposta mais vantajosa à Administração Pública e garantindo a ampla participação dos interessados, dentro dos limites legais e regulamentares.

Como se demonstrará nas seções seguintes, o recurso apresentado não merece acolhimento, pois assenta-se em interpretações equivocadas da legislação, bem como afrontam a jurisprudência pacífica do TCU acerca dos temas suscitados, além de ignorar as decisões motivadas da Administração.

O procedimento observou rigorosamente as regras editalícias e os princípios previstos no art. 31 da Lei 13.303/2016, inexistindo qualquer vício que comprometa sua validade.

Diante disso, impõe-se a rejeição, com a consequente manutenção, na íntegra, da decisão que habilitou e declarou vencedora a empresa Recorrida, por se encontrar em estrita conformidade com o edital e com a legislação vigente

III. DOS FUNDAMENTOS

III – DA PRELIMINAR – DO RECURSO DA RECORRENTE – RECURSO MERAMENTE PROTELATÓRIO – LEI FEDERAL 12.846/2013 – ATO LESIVO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de adentrar o mérito das alegações ventiladas pela Recorrente, impõe-se o enfrentamento da natureza jurídica do recurso ora interposto, o qual revela traços evidentes de caráter meramente protelatório, visando tão somente obstaculizar o regular prosseguimento do certame e retardar a adjudicação e contratação da empresa regularmente vencedora.

Observa-se que a Recorrente, mesmo diante da plena transparência do processo, lança mão de alegações reiteradas, genéricas ou já superadas, sem trazer quaisquer elementos técnicos novos que sejam capazes de infirmar a regularidade da proposta vencedora ou sua expertise técnica. A conduta extrapola o legítimo exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa, desvirtuando o instituto do recurso administrativo para fins de criar entraves artificiais à conclusão do procedimento licitatório, violando, com isso, os princípios da eficiência, celeridade e seleção da proposta mais vantajosa.

Desta feita, a interposição deliberada de recurso administrativo com fins meramente dilatórios encontra vedação no ordenamento jurídico, especialmente quando utilizada como meio de comprometer a celeridade e a economicidade da contratação pública.

Em contextos dessa natureza, o ordenamento **jurídico impõe responsabilidade objetiva por atos que, ainda que dissimulados sob a forma de exercício regular de direito, revelam-se lesivos à Administração Pública**. Tal comportamento pode, inclusive, enquadrar-se na hipótese prevista na alínea “b” do inciso IV do artigo 5º da Lei Federal nº 12.846/2013, por configurar ato lesivo à Administração Pública, ao buscar, de forma infundada, obstruir o regular andamento do certame em benefício próprio, valendo-se de interpretações arbitrárias e restritivas não previstas no edital, conforme se observa a seguir:

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

(...)

IV - no tocante a licitações e contratos:

(...)

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público.

Ainda que não se trate de direito material, a manipulação deliberada de instrumentos legais e procedimentais com finalidade protelatória caracteriza-se como abuso de direito, e, em última análise, como tentativa de influenciar indevidamente o resultado do certame, em nítido prejuízo ao interesse público e à competitividade.

Por fim, destaca-se a lição de Jair Eduardo Santana, *in verbis*:

“O motivo ou a motivação aludida na lei somente pode ser aquela que se revista de conteúdo jurídico. O simples descontentamento não gera motivo legal. É comum – e compreensível, aliás – que o licitante vencido na disputa se mostre irredimido com a oferta de seu concorrente. Mas isso, por si só, não é bastante para se constituir no falado motivo jurídico. Por isso é que os recursos meramente protelatórios ou procrastinatórios devem ser, de pronto, rechaçados pela Administração Pública.” (G.N.)

Assim, requer-se desde já o conhecimento restrito do recurso apenas por dever de ofício, **com o rejeitamento liminar da peça por vício de finalidade e ausência de elementos mínimos de plausibilidade jurídica**, preservando-se o devido processo legal, mas sem alimentar a perpetuação de práticas atentatórias à integridade do certame.

IV – DO MÉRITO DAS CONTRARRAZÕES

IV. 1 – INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE NA FORMAÇÃO DE PREÇOS – ESTRITA OBEDIÊNCIA À LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA, TRABALHISTA E DISPOSIÇÕES DO EDITAL – REALIDADE OPERACIONAL DA RECORRENTE

O recurso administrativo apresentado pela Recorrente sustenta, em linhas gerais, que a proposta da Recorrida seria inexecutável por supostas irregularidades na composição da planilha de composição de custos. O núcleo argumentativo do recurso baseia-se na tese de inexecutabilidade, especialmente sob o argumento de que esta teria se baseado em valores defasados e deixado de contemplar determinados custos trabalhistas e tributários.

Como se demonstrará, tais alegações não se sustentam à luz da legislação aplicável, da jurisprudência dos Tribunais de Contas e dos próprios termos do Edital. Isto porque a proposta apresentada pela Recorrida é plenamente executável, legal e vantajosa para a Administração Pública, vez que foi elaborada em estrita conformidade com o instrumento convocatório e com os princípios que regem a contratação pública, notadamente o da vinculação ao edital e o da seleção da proposta mais vantajosa.

Sua formação de preços refletiu não apenas a expertise acumulada pela Recorrida ao longo de sua atuação no segmento, mas também a observação dos valores praticados no mercado, assegurando compatibilidade técnica e econômica com a realidade dos serviços contratados e com a expectativa de execução integral do objeto licitado. A proposta foi estruturada com base em dados realistas, compatíveis com a estrutura de custos e com a operação efetiva dos serviços a serem prestados, inclusive considerando otimizações operacionais, ganhos de escala, internalizações tecnológicas e gestão eficiente de recursos humanos, aspectos que não podem ser desconsiderados sob pena de ferir o próprio princípio da livre concorrência.

Ademais, **é vedado à Administração Pública interferir na composição interna de preços dos particulares, atribuindo percentuais mínimos ou impondo metodologias específicas que extrapolem os limites do edital.** Tal conduta configuraria violação aos princípios da liberdade econômica, da legalidade estrita e da isonomia entre os licitantes, sobretudo quando inexistente previsão expressa no instrumento convocatório.

“Ao tutelar a lucratividade dos proponentes e a exequibilidade das propostas, o Poder Público interfere indevidamente na seara privada criando restrições indevidas para o setor produtivo praticar os preços que bem entender e, por conseguinte, também arcar com as consequências de suas decisões.”

(Acórdão 803/2024 - Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, j. 24.4.2024).

O que se exige, em conformidade com a Lei nº 13.303/2016, é que a proposta apresentada seja exequível como um todo, assegurando a prestação adequada do objeto contratado, o que, de fato, foi amplamente demonstrado pela Recorrida.

A propósito, a planilha de composição de custos e formação de preços apresentada foi objeto de análise e reanálise minuciosa pela Pregoeira, sua Comissão e equipe técnica, atestando, ao final, quanto a regularidade dos índices e valores cotados.

Portanto, não se pode presumir inexecuibilidade com base em critérios unilaterais e subjetivos da parte Recorrente. Tal interpretação desvirtua os princípios da legalidade, da competitividade e da isonomia, e transforma a fase de julgamento em uma arena de suposições, e não de critérios objetivos definidos pelo instrumento convocatório.

Superada a análise introdutória sobre a regularidade da proposta da Recorrida, passa-se à abordagem específica e detalhada dos pontos suscitados no recurso interposto, a fim de demonstrar, de forma objetiva e fundamentada, a total improcedência das alegações articuladas pela Recorrente, bem como a plena conformidade da proposta vencedora com a legislação vigente, os termos do edital e as orientações da Administração Pública.

IV.1.1 – Da obrigatoriedade de observância da legislação previdenciária e tributária vigente à época da sessão pública – marco temporal para formação da proposta – valores salariais e benefícios

A insurgência recursal parte de premissa juridicamente equivocada ao sustentar que a proposta da Recorrida deveria ter sido elaborada com base em alterações normativas posteriores à realização da sessão pública do certame.

Em matéria de licitações públicas, especialmente naquelas regidas pelo critério do menor preço, a formação da proposta deve observar, de forma rigorosa, **a legislação tributária, previdenciária e trabalhista vigente no momento da disputa, sendo a sessão pública o marco temporal juridicamente relevante para consolidação das condições econômicas ofertadas.**

No caso concreto, a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 15/25 ocorreu em **02 de dezembro de 2025.**

É nesse momento que se estabilizam as condições objetivas do certame, consolidam-se os lances e se define o universo normativo que deve orientar a composição dos custos, ao passo que qualquer alteração legislativa posterior constitui fato superveniente, incapaz de retroagir para desqualificar proposta regularmente formulada sob o regime jurídico então vigente.

Assim, a planilha de custos apresentada pela Recorrida refletiu rigorosamente o cenário normativo vigente naquele momento, em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e com a regra de que a proposta deve retratar a realidade fática e jurídica existente na data da disputa.

Nota-se que a Convenção Coletiva de Trabalho utilizada pela Recorrente encontra-se vigente até **31/12/2026.**

Em contraponto, o denominado “Comunicado Conjunto 2026”, mencionado pela Recorrente, que prevê reajuste de 6,25% sobre salários e benefícios a partir de 01/01/2026, **não possui qualquer eficácia normativa. Trata-se de documento meramente informativo, sem validação legal, que sequer foi datado de forma formal adequada e, sobretudo, não foi protocolado no Ministério do Trabalho e**

Emprego à época da sessão pública. Portanto, não detinha, e não detém, força normativa capaz de alterar a Convenção Coletiva então vigente.

A tentativa de atribuir força normativa a documento informal revela interpretação equivocada do regime jurídico das convenções coletivas, cuja eficácia depende de registro e formalização nos termos da legislação trabalhista. Sem registro válido, inexistente obrigação jurídica de cumprimento.

Importa ainda esclarecer que o Sindicato somente **protocolou junto ao Ministério do Trabalho e Emprego o aditivo da Convenção Coletiva contendo as alterações salariais com vigência a partir de 01/01/2026 em 05/02/2026, ou seja, mais de dois meses após a realização da sessão pública de lances ocorrida em 02/12/2025.**

Trata-se, portanto, de fato superveniente ao certame, que sequer existia formalmente à época da formulação da proposta

Eventual aditivo à CCT, protocolado somente em fevereiro de 2026, configura fato superveniente, insuscetível de retroagir para impor obrigação de previsão antecipada de reajuste incerto e ainda não consolidado juridicamente.

Não se pode exigir da Recorrida que tivesse incorporado, em dezembro de 2025, reajustes que somente vieram a ser definidos e protocolados em **fevereiro de 2026. Pretender que a empresa tivesse precificado aumentos inexistentes à época do certame é pressupor que a empresa dispusesse de algum dom premonitório ou acesso privilegiado a atos normativos ainda inexistentes.**

O procedimento licitatório exige técnica, planejamento e observância à legislação vigente, não capacidade de antecipar deliberações sindicais futuras, tampouco de precificar documentos que sequer haviam sido formalmente protocolados.

O procedimento licitatório não pressupõe capacidade premonitória das licitantes, tampouco autoriza que se imponha obrigação baseada em ato que sequer havia sido formalizado ou tornado juridicamente eficaz. Transformar a ausência de “antecipação do futuro” em irregularidade seria subverter a lógica do regime jurídico das contratações públicas e substituir critérios objetivos por expectativas imaginárias. Felizmente, o ordenamento jurídico não exige das licitantes bola de cristal, mas apenas o cumprimento da lei vigente, e foi exatamente isso que a Recorrida fez.

Exatamente a mesma lógica se aplica à questão do vale-transporte.

O Decreto Municipal nº 30.876/2025 foi publicado apenas em 30/01/2026, ou seja, quase dois meses após a fase de lances realizada em 02/12/2025.

À época da sessão pública, tal norma simplesmente não existia no ordenamento jurídico, sendo que pretender que a Recorrida tivesse considerado em sua planilha valor tarifário instituído por decreto futuro equivale, **mais uma vez, a exigir exercício de antecipação normativa absolutamente incompatível com a seriedade do procedimento licitatório.**

De mais a mais, ainda que, por hipótese, venha a se concretizar qualquer alteração **superveniente apta a impactar os custos da contratação**, seja decorrente de reajuste salarial regularmente registrado, majoração tarifária ou modificação legislativa, é certo que, tratando-se de contrato com dedicação exclusiva de mão de obra, o ordenamento jurídico assegura o direito à repactuação para preservação do equilíbrio econômico-financeiro.

O regime aplicável às contratações dessa natureza é claro ao reconhecer que variações decorrentes de instrumentos coletivos de trabalho regularmente formalizados constituem fato gerador apto a ensejar recomposição contratual, nos termos da Lei 13.303/2016, c/c o inciso II, do art. 135 da Lei 14.133/2021 e da prática administrativa consolidada.

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

Assim, **eventual fato superveniente não invalida a proposta regularmente formulada sob o regime jurídico vigente à época da sessão pública; ao contrário, será tratado pelos mecanismos próprios de recomposição, no momento oportuno e mediante demonstração objetiva do impacto econômico.**

Cumprido destacar que o próprio Edital, em seu item 3.4 do Anexo X – Minuta do Contrato, prevê expressamente a possibilidade de reajuste ou repactuação do preço conforme as disposições do CADTERC, reconhecendo a incidência do regime jurídico aplicável aos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra. Trata-se de regra incorporada ao instrumento convocatório, vinculante tanto para a Administração quanto para as licitantes, afastando qualquer interpretação no sentido de imutabilidade absoluta dos valores diante de fatos supervenientes legalmente reconhecidos.

Em harmonia com essa previsão, o CADTERC – Volume 2, específico para os serviços de portaria, dispõe em seu item 1.9 sobre a possibilidade de repactuação nesses contratos. A norma reflete a própria dinâmica econômica dessas contratações, cuja composição de custos é majoritariamente formada por encargos trabalhistas e benefícios definidos por instrumentos coletivos, naturalmente sujeitos a variações ao longo da execução contratual.

1.9. Em conformidade com o Art. 135 da Lei Federal no 14.133/21, os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra poderão ser repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais.

A propósito, para dirimir qualquer tipo de dúvida acerca da situação ora debatida, **o próprio Regulamento de Licitações e Contratos da URBES é expresso e categórico ao disciplinar a matéria.**

O art. 398 estabelece, de forma clara, que o contrato poderá sofrer reajuste, repactuação ou revisão diante de fatos ocorridos após a publicação do edital e antes da assinatura do contrato, prevendo, especificamente em seu inciso II, que a repactuação deve ser concedida quando, nesse interregno, sobrevier novo acordo, convenção ou dissídio coletivo, veja:

Art. 398 O contrato pode sofrer reajuste, **repactuação** ou revisão **diante de fatos ocorridos depois da publicação do edital ou do oferecimento das propostas e antes da assinatura do próprio contrato**, nas seguintes condições:

I. O reajuste deve ser concedido se entre a data da apresentação da proposta e a assinatura do contrato transcorreram mais de 12 (doze) meses.

II. A repactuação deve ser concedida se entre a data da publicação do edital e a assinatura do contrato sobreveio novo acordo, convenção ou dissídio coletivo;

III. A revisão deve ser concedida se entre a data da apresentação da proposta e a assinatura do contrato ocorreu fato imprevisível ou previsível, porém com consequências incalculáveis, que configura álea econômica e extracontratual;

IV. A motivação da repactuação deve ser motivada pela contratada, e considerada a partir da sua solicitação;

V. A URBES avaliará a solicitação, submetendo à autoridade competente o DEFERIMENTO do pedido.

A norma interna, portanto, não apenas admite, **mas determina a aplicação do instituto da repactuação nessas hipóteses, evidenciando que eventual instrumento coletivo superveniente não contamina a proposta apresentada sob a legislação vigente à época da sessão pública, mas deve ser tratado pelo mecanismo contratual próprio**, preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro e a segurança jurídica do certame.

É o que dispõe o art. 399 do Regulamento de Licitações e Contratos da URBES, **ao prever que, nas hipóteses ali indicadas, o contrato já deve ser firmado com os valores reajustados, repactuados ou revistos.**

Art. 399 Nas hipóteses previstas no Artigo 387, o próprio instrumento contratual deve ser firmado com os valores reajustados, repactuados ou revistos, que deve ser antecedido de parecer jurídico e de autorização do Diretor Presidente da URBES, cumpridos os demais requisitos prescritos neste Artigo, tudo juntado aos autos do processo do contrato.

Observa-se apenas que o dispositivo faz remissão ao art. 387, quando, ao que tudo indica, a referência correta seria ao art. 398, que trata justamente das hipóteses de reajuste, repactuação e revisão.

Trata-se, ao que se percebe, de erro meramente formal de numeração, que não compromete a clareza da norma nem altera sua finalidade: **assegurar que, sobrevindo instrumento coletivo ou outro fato gerador nesse interregno, o contrato já seja celebrado com os valores devidamente adequados, preservando-se o equilíbrio econômico-financeiro e a legalidade do procedimento.**

Se assim não fosse, seria simplesmente impossível precificar adequadamente, no momento da sessão pública, reajustes cujo percentual sequer é conhecido ou formalizado à época da disputa.

O sistema é lógico: a proposta deve refletir os custos vigentes no momento da licitação; eventual reajuste superveniente regularmente instituído constitui fato gerador **apto a ensejar repactuação futura e até mesmo anterior a assinatura do contrato, nos termos do inciso II do art. 398 e art. 399 do Regulamento.**

O que não se admite é a inversão dessa lógica, exigir que a empresa antecipe reajustes ainda inexistentes sob pena de desclassificação.

Portanto, além de inexistir qualquer irregularidade na formação da proposta, o próprio sistema jurídico já prevê solução adequada para hipóteses de alteração futura de custos, afastando por completo a narrativa de inexecutibilidade construída pela Recorrente.

IV.1.2 – Da regularidade fiscal dos valores de PIS e COFINS e da inexistência de obrigação de incluir IRPJ e CSLL na planilha de custos – Tributos de natureza direta, personalíssima e estranhos à execução do objeto

A alegação da Recorrente quanto à suposta inexecutabilidade da proposta da Recorrida, por ausência de previsão de IRPJ, CSLL e dos valores de PIS e COFINS na planilha de custos, revela grave equívoco conceitual e manifesta incompreensão da natureza jurídica desses tributos.

É pacífico, tanto na doutrina quanto na jurisprudência dos órgãos de controle, que o Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) **são tributos de natureza direta e personalíssima, incidentes sobre o lucro da empresa, e não sobre a receita operacional ou sobre os custos diretamente vinculados à execução contratual.**

Em outras palavras, esses tributos não constituem insumos, encargos operacionais ou custos diretos do contrato, mas sim tributos sobre o resultado econômico da empresa contratada, cuja ocorrência depende de diversos fatores internos e particulares, como estrutura societária, regime de apuração de lucros, deduções legais, créditos fiscais, amortizações, entre outros. **Por essa razão, não podem ser repassados à Administração Pública sob pena de ofensa ao princípio da economicidade e de indevido enriquecimento da contratada à custa do erário.**

A propósito, este é o entendimento Sumulado pelo Tribunal de Contas da União:

Súmula 254 – TCU

O IRPJ – Imposto de Renda Pessoa Jurídica – e a CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – **não se consubstanciam em despesa indireta passível de inclusão na taxa de Bonificações e Despesas Indiretas ‘BDI do orçamento-base da licitação, haja vista a natureza direta e personalística desses tributos, que oneram pessoalmente o contratado.**

Em diversos acórdãos, o TCU mantém o entendimento de que a inclusão de tributos sobre o lucro na planilha de custos, ou no BDI, é indevida, por não guardarem relação direta com a prestação do serviço.

Acórdão nº 38/2018, Plenário - TCU

9. Cabe esclarecer a recorrente que: (...) v) é irregular a inclusão do IRPJ ou da CSLL nas planilhas de custo ou no BDI do orçamento base de obra. O IRPJ e a CSLL não podem ser repassados ao contratante, dada a sua natureza direta e personalística, não devendo, tais tributos, constar em item da planilha de custos ou na composição do BDI. Nesse sentido estão os Acórdãos 2.886/2013-TCU-Plenário, 1.696/2013-TCU-Plenário, 325/2007-TCU-Plenário, 4.277/2009-TCU-1ª Câmara, etc.

Além disso, a estrutura de formação de preços em licitações públicas deve refletir exclusivamente os custos efetivos e necessários à execução do objeto contratual, conforme as disposições do edital. O que exceder essa finalidade, como a inclusão de tributos que incidem sobre o resultado contábil da empresa, configura distorção da planilha e afronta ao princípio da vantajosidade.

No caso concreto, a proposta da Recorrida está em perfeita consonância com essa orientação, tendo apresentado planilha de custos que contempla todos os encargos legais e contratuais vinculados à execução do serviço, incluindo tributos incidentes sobre o faturamento, como PIS, COFINS, CPRB e ISSQN, os quais, esses sim, estão corretamente considerados.

A margem de lucro, por sua vez, é livremente definida pela empresa, conforme sua estratégia comercial, e tem por finalidade absorver tributos diretos, riscos de mercado e a remuneração do capital investido. Não há, pois, qualquer vício na ausência de destaque ou discriminação específica de IRPJ e CSLL, cuja previsão seria, inclusive, vedada pelos precedentes do TCU.

Assim, não há qualquer fundamento legal, técnico ou jurisprudencial que obrigue ou autorize a inclusão de IRPJ e CSLL na planilha de custos da licitação, sendo absolutamente descabida a pretensão da Recorrente de ver desclassificada a proposta da Recorrida com base nesse argumento flagrantemente equivocado.

Como se não bastasse, A Recorrente sustenta que a Recorrida teria aplicado percentuais “distintos” para PIS e COFINS na planilha de formação de preços.

A alegação, contudo, revela incompreensão da sistemática tributária aplicável às empresas submetidas ao regime do Lucro Real e da própria lógica de composição de custos em contratações públicas.

O PIS e a COFINS são disciplinados, respectivamente, pelas Leis nº 10.637/2002 e nº 10.833/2003, que instituíram o regime não cumulativo para as pessoas jurídicas tributadas pelo Lucro Real. Nesse regime, as alíquotas nominais são, em regra, de 1,65% (PIS) e 7,6% (COFINS), incidentes sobre a receita bruta.

Todavia, o ordenamento jurídico autoriza expressamente o desconto de créditos calculados sobre insumos, despesas e custos vinculados à atividade empresarial, ainda que auferidas por pessoas jurídicas enquadradas no regime do Lucro Real.

Art. 2º Para determinação do valor da contribuição para o PIS/Pasep aplicar-se-á, sobre a base de cálculo apurada conforme o disposto no art. 1º, a alíquota de 1,65% (um inteiro e sessenta e cinco centésimos por cento).

.....

Art. 3º Do valor apurado na forma do art. 2º a pessoa jurídica poderá descontar créditos calculados em relação a:

(...)

II - bens e serviços, utilizados como insumo na prestação de serviços e na produção ou fabricação de bens ou produtos destinados à venda, inclusive combustíveis e lubrificantes, exceto em relação ao pagamento de que trata o [art. 2º da Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002](#), devido pelo fabricante ou importador, ao concessionário, pela intermediação ou entrega dos veículos classificados nas posições 87.03 e 87.04 da TIPI;

Isso significa que a carga tributária efetiva não corresponde à simples aplicação matemática das alíquotas sobre a receita, mas sim ao resultado da sistemática legal de débitos e créditos. Trata-se de previsão expressa na legislação federal, não de liberalidade da empresa.

No âmbito das licitações, **a planilha de formação de preços deve refletir a realidade tributária concreta da licitante**. A legislação não impõe percentuais padronizados, tampouco determina que as empresas ignorem créditos legalmente assegurados para artificialmente majorar sua carga tributária na proposta.

Ao contrário, a proposta deve espelhar a estrutura real de custos da empresa.

A Recorrida, por estar submetida ao regime do Lucro Real, apura PIS e COFINS no regime não cumulativo, **com aproveitamento regular de créditos nos termos da legislação vigente**.

O percentual considerado na planilha corresponde à sua carga tributária efetiva e encontra respaldo direto em sua escrituração fiscal e em seus balanços contábeis regularmente apresentados. **Os valores e a sistemática adotada estão devidamente demonstrados nos balanços e documentos contábeis da empresa, inexistindo qualquer divergência ou inconsistência**.

Pretender que a Recorrida desconsidere créditos legalmente previstos para inflar artificialmente sua planilha equivaleria a exigir distorção contábil e tributária, além de violar o princípio da veracidade das informações apresentadas no certame.

Ademais, empresas submetidas ao Lucro Presumido e ao Lucro Real possuem estruturas tributárias distintas, e isso integra o ambiente concorrencial legítimo. A legislação de licitações não promove nivelamento artificial de regimes fiscais, sob pena de eliminar vantagem competitiva decorrente de organização empresarial eficiente.

A alegação recursal, portanto, desconsidera a distinção entre alíquota nominal e carga tributária efetiva, confundindo regime cumulativo com não cumulativo.

Portanto, a composição de PIS e COFINS na proposta da Recorrida está absolutamente alinhada à legislação tributária aplicável, à sua realidade contábil efetiva e aos documentos fiscais e balanços apresentados, não havendo qualquer irregularidade ou vício apto a macular a proposta vencedora.

IV.1.3 – Da inexistência de exigência editalícia de base operacional em Sorocaba/SP – vedação à inovação recursal

A Recorrente sustenta, sem qualquer respaldo no instrumento convocatório, que a Recorrida **não teria previsto custos para implantação de base operacional no Município de Sorocaba/SP** ou em região próxima, tentando, a partir disso, sustentar suposta inexequibilidade da proposta.

A alegação, contudo, carece totalmente de fundamento jurídico.

O Edital do Pregão Eletrônico nº 15/25 não exige, em nenhum de seus dispositivos, a instalação de base operacional no Município de Sorocaba como requisito de habilitação ou como condição prévia de execução contratual. **Não há previsão expressa nesse sentido, tampouco exigência implícita que autorize tal interpretação.**

Em matéria de licitações públicas, vigora o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, segundo o qual tanto a Administração quanto os licitantes estão estritamente vinculados às regras previamente estabelecidas no edital. **O edital constitui o instrumento convocatório que orienta a disputa e assegura o cumprimento do princípio da igualdade, conferindo a todos os interessados as mesmas oportunidades para contratar com a Administração, em conformidade com o processo seletivo equitativo.**

Portanto, a Administração **não pode fazer exigências que não estejam previstas no edital**, nem deixar de exigir aquilo que foi prescrito, enquanto os licitantes devem cumprir estritamente as condições nele estabelecidas. Esse é o

Princípio da Vinculação ao Edital, previsto no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, que determina:

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 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

No mesmo sentido, prescreve a norma emanada pelo *caput* do art. 31 da Lei 13.303/2016, ao asseverar que o procedimento administrativo licitatório realizado pelas empresas públicas e sociedades de economia mistas, deverão sempre pautar-se na estrita observância aos princípios que norteiam a atuação da administração pública, destacando-se os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo, veja-se:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da **impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo**.

Dessa forma, **é dever do administrador público observar fielmente as normas estabelecidas na lei e no edital**. Ao realizar atos em desconformidade com o instrumento convocatório, o Pregoeiro incorre em irregularidades que podem causar prejuízos ao erário e configuram atos de **improbidade administrativa**.

A propósito, esta é a lição de Joel de Meneses Niebuhr no que diz respeito a vinculação do Pregoeiro e sua Comissão no cumprimento das normas editalícias, senão vejamos:

Ressalta-se que agente de contratação, pregoeiro e comissão de contratação não são os responsáveis pelo edital. O responsável, que dá a palavra final sobre o edital, é a autoridade competente, conforme a regra expressa do §3º do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021. **Logo, o agente de contratação, pregoeiro e comissão de contratação estão vinculados ao edital, eles atuam para dar cumprimento ao procedimento e às exigências do edital, sem que possam dispor dele. O edital encarna uma ordem da autoridade competente, hierarquicamente superior, ao agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação, hierarquicamente inferior, cujo cumprimento lhes é obrigatório, sob pena de desobediência hierárquica.**¹

A pretensão da Recorrente configura verdadeira inovação recursal, ao tentar inserir requisito inexistente no edital como fundamento para desclassificação da proposta vencedora. Tal expediente não encontra amparo legal.

Ademais, a empresa Recorrida possui filial na cidade de São Paulo, plenamente apta a prestar suporte administrativo e operacional ao contrato, além de estrutura organizacional compatível com a execução dos serviços contratados. A legislação não impõe que a empresa mantenha base física no mesmo município da prestação dos serviços, salvo quando expressamente previsto, o que não é o caso.

A forma de organização interna da empresa, desde que suficiente para garantir a adequada execução contratual, insere-se no âmbito de sua autonomia administrativa e empresarial, não podendo ser objeto de imposição não prevista no edital.

Não cabe à Recorrente reescrever o edital por meio de recurso administrativo.

Portanto, inexistindo exigência editalícia quanto à instalação de base operacional em Sorocaba/SP, não há qualquer irregularidade na proposta apresentada, devendo ser integralmente rejeitada a alegação recursal também nesse ponto.

¹ NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação pública e contrato administrativo. 5ª ed. Belo Horizonte. Fórum, 2022. Pág. 565

V – DO EVENTUAL EQUÍVOCO NA PROPOSTA – MERO ERRO DE PREENCHIMENTO – POSSIBILIDADE DE CORREÇÃO

Por oportuno, cumpre salientar que, mesmo que houvesse eventuais equívocos meramente formais ou omissões nas planilhas de custos e formação de preços, estes não configurariam motivo legítimo para a desclassificação da proposta, desde que os preços apresentados estejam em conformidade com os parâmetros legais e atendam ao interesse público visado pela Administração.

A esse respeito, a doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União são firmes ao reconhecer que **a existência de erros materiais ou falhas sanáveis nas planilhas de composição de custos não constitui causa automática de desclassificação, especialmente quando a proposta representa a mais vantajosa para a Administração**. Nesses casos, admite-se, inclusive, a possibilidade de saneamento das inconsistências durante o curso do certame, sem prejuízo à isonomia entre os licitantes.

Foi esse o entendimento exarado pelo emblemático Acórdão 1211/2021 do Plenário do TCU, veja-se:

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO REGIDO PELO DECRETO 10.024/2019. IRREGULARIDADE NA CONCESSÃO DE NOVA OPORTUNIDADE DE ENVIO DE DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO AOS LICITANTES, NA FASE DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS, SEM QUE O ATO TENHA SIDO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. PROCEDÊNCIA. REVOGAÇÃO DO CERTAME. MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA PREJUDICADA. CIÊNCIA AO JURISDICIONADO ACERCA DA IRREGULARIDADE. OITIVA DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA SOBRE A CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DE IMPLANTAÇÃO DE MELHORIAS NO SISTEMA COMPRASNET. Admitir a juntada de documentos que apenas venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame não fere os princípios da isonomia e igualdade entre as licitantes e o oposto, ou seja, a desclassificação do licitante, sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público, com a prevalência do processo (meio) sobre o resultado almejado (fim). O pregoeiro, durante as fases de julgamento das propostas e/ou habilitação, deve sanear eventuais erros ou falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica, mediante decisão fundamentada, registrada em ata e

acessível aos licitantes, nos termos dos arts. 8º, inciso XII, alínea "h"; 17, inciso VI; e 47 do Decreto 10.024/2019; sendo que a vedação à inclusão de novo documento, prevista no art. 43, §3º, da Lei 8.666/1993 e no art. 64 da Nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), não alcança documento ausente, comprobatório de condição atendida pelo licitante quando apresentou sua proposta, que não foi juntado com os demais comprovantes de habilitação e/ou da proposta, por equívoco ou falha, o qual deverá ser solicitado e avaliado pelo pregoeiro.

No voto, o Ministro Relato Dr. WALTON ALENCAR RODRIGUES salientou que a desclassificação de licitante, **sem que lhe seja conferida oportunidade para sanear os seus documentos de habilitação e/ou proposta, resulta em objetivo dissociado do interesse público.**

Dessa forma, ainda que se entenda que os percentuais apresentados pela licitante estejam eventualmente em desconformidade com os valores de referência, tal circunstância **não justifica, de plano, a desclassificação da proposta. Nesses casos, o que se impõe é a possibilidade de o licitante realizar os ajustes necessários em sua planilha de custos, desde que mantido, ou até mesmo reduzido, o valor global originalmente proposto, resguardando-se, assim, a vantajosidade da contratação e o interesse público.**

Além disso, também compete ao ilustre Pregoeiro e à sua equipe de apoio promover as diligências necessárias, com o objetivo de elucidar eventuais dúvidas e verificar a conformidade dos documentos apresentados, conforme assegura a legislação vigente.

É importante frisar, nesse sentido que, ainda que se identifique algum equívoco formal na proposta encaminhada pela Recorrente, o próprio § 2º do art. 59 da Lei nº 14.133/2021 confere à Administração o **poder-dever de realizar diligências com vistas a complementar ou esclarecer os elementos da instrução processual, sempre que isso se mostrar necessário à adequada tomada de decisão.**

Art. 59. Serão desclassificadas as propostas que:

I - contiverem vícios insanáveis;

II - não obedecerem às especificações técnicas pormenorizadas no edital;

III - apresentarem preços inexequíveis ou permanecerem acima do orçamento estimado para a contratação;

IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração;

V - apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, desde que insanável.

§ 1º A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.

§ 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo.

Assim, diante da constatação de qualquer inconsistência de natureza sanável, **deve-se aplicar o princípio do formalismo moderado, garantindo-se a adoção das medidas necessárias para o saneamento da proposta, sem prejuízo à competitividade nem à isonomia, mas, sobretudo, em observância ao interesse público e à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.**

Veja-se:

"É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios."

(Acórdão 1217/2023 - Plenário - Relator: Benjamin Zymler).

.....

Acórdão 357/2015-Plenário: "No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados."

.....

Acórdão 119/2016-Plenário: "Diante do caso concreto, e a fim de melhor viabilizar a concretização do interesse público, pode o princípio da legalidade estrita ser afastado frente a outros princípios."

Portanto é plenamente cabível **a realização de correção na planilha de composição de custos ou de diligência pela Administração, caso entenda necessário, para que a Recorrida possa justificar, esclarecer ou, se for o caso,**

sanar eventuais vícios formais identificados em seus proposta, nos termos autorizados pela legislação vigente.

VI – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se o recebimento das presentes Contrarrazões para, no mérito, negar-se provimento ao Recurso Administrativo interposto pela empresa Recorrente, mantendo-se integralmente a decisão que declarou vencedora a empresa **RIO MINAS TERCEIRIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA.**

Subsidiariamente, apenas por cautela, caso Vossa Senhoria entenda necessária qualquer complementação ou esclarecimento adicional, requer-se seja oportunizada a realização de diligência, nos termos da legislação vigente, em prestígio aos princípios do formalismo moderado, da vantajosidade e da supremacia do interesse público.

Nestes termos,
pede deferimento.

Belo Horizonte - MG, 23 de fevereiro de 2026.

RIO MINAS TERCEIRIZAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA
N/P do seu Representante Legal: Átila Jorge Miranda Ferreira Silva