



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul  
Campus Porto Alegre

**RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO DO EDITAL  
DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 17/2021 - UASG  
158141**

(Processo Administrativo n.º 23368.000267/2021-76)

Porto Alegre, 01 de novembro de 2021.

**ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

Trata-se de Pedido de Impugnação ao edital do PE 17/2021 (UASG 158141), apresentado por escrito e direcionado ao endereço de e-mail coordenadoria.licitacoes@poa.ifrs.edu.br, pela empresa RS Consultoria e Serviços de Gestão Empresarial Ltda, às 23h17min do dia 28/10/2021. O pedido foi formalmente recebido por esta Administração às 08h19min do dia seguinte ao envio pela empresa impugnante, dada a apresentação fora do horário de expediente deste órgão, sendo considerado, nos termos do art. 24 do Decreto 10.024/2019, TEMPESTIVO, posto que a abertura do certame está prevista para o dia 03/11/2021, quarta-feira, às 9h30min.

Considera-se que a impugnante preencheu todos os requisitos de admissibilidade estabelecidos no edital e na legislação correlata, dado que o referido pedido foi dirigido à Comissão de Licitações, contempla a indicação do número do Pregão Eletrônico a que se refere, bem como do respectivo processo administrativo neste órgão, e contém a necessária exposição de motivos e fundamentos legais para a impugnação requerida.

**RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

A empresa RS Consultoria e Serviços de Gestão Empresarial Ltda, ora denominada impugnante, em sua exposição de motivos, alega ofensa ao princípio da isonomia, restrição à ampla competitividade e a proposta mais vantajosa por parte desta Administração.

Suscita em seu pedido o acometimento de equívoco no preenchimento do Módulo

6 da Planilha de Custos e Formação de Preços, que trata dos custos indiretos, lucros e tributos, onde questiona a utilização das alíquotas de PIS e COFINS abaixo do Lucro Real, alegando ainda a adoção de regime tributário inexistente na composição de custos que aufere o preço de referência do edital objeto da presente impugnação.

Requer a impugnante que o seu pedido seja reconhecido por esta Administração, realizando-se uma nova cotação do valor estimado do serviço, readequando e republicando o edital, com base no Regime Tributário do Lucro Real, pois só assim, a seu ver, estaria ampliada a competitividade do certame.

### **APRECIAÇÃO DE MÉRITO DA IMPUGNAÇÃO**

Inicialmente, importa ressaltar que:

- i. o Pregão Eletrônico 17/2021 tem como objeto a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de limpeza, asseio e conservação, com fornecimento de todos os materiais, equipamentos e insumos diversos, com disponibilização de mão de obra em regime de dedicação exclusiva para o IFRS – Campus Porto Alegre, composto por cinco itens que serão julgados e adjudicados em um único grupo (G1);
- ii. as condições fixadas no edital e seus anexos foram estabelecidas, ainda na fase interna da licitação, com estrita observância à legislação atinente ao objeto deste Pregão, bem como, às disposições legais contidas na Lei 10.520/2002, no Decreto 10.024/2019 e, subsidiariamente, na Lei 8.666/93; e
- iii. utilizou-se as minutas editalícias disponibilizadas pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, da Consultoria-Geral da União, como base para a elaboração do referido instrumento convocatório, o qual, antes de sua publicação, foi submetido à prévia análise jurídica e aprovação da Equipe de Trabalho Remoto - Licitações e Contratos da Procuradoria-Geral Federal, sob Parecer 00873/2021/NLC/ETRLIC/PGF/AGU.

Diante das alegações da impugnante, cumpre destacar que a Administração Pública é regida por fundamentos que norteiam o bom desempenho de suas atividades e esses fundamentos condicionam o padrão que as organizações administrativas devem seguir e estão presentes no artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

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 [...]

Tomando por base o princípio da legalidade, que reza que todos os atos administrativos devem ser regidos pela lei, os atos praticados na elaboração dos documentos que compõem o Pregão Eletrônico nº 17/2021, tiveram embasamento em legislações e normativos vigentes, não havendo qualquer óbice à utilização da Planilha de Custos e Formação de Preços pelo Simples Nacional para a referida contratação.

Esta Administração, primando pela eficiência do gasto público, bem como pela vantajosidade da contratação, ponderou diversos quesitos para a elaboração do edital objeto da prestação do serviço de limpeza, asseio e conservação a ser executado no Campus Porto Alegre. Dentre os aspectos analisados, o mais relevante no tocante ao pedido de impugnação, trata-se da análise, pela equipe de planejamento, das contratações anteriores de mesmo objeto realizadas por este órgão, para verificação dos custos estimados, bem como da prestação do serviço como um todo.

Em análise à recente contratação de serviços de limpeza, asseio e conservação, que findou em 10/10/2021, temos o valor global para 20 meses de R\$ 1.283.180,60 (um milhão e duzentos e oitenta e três mil e cento e oitenta reais e sessenta centavos), cujo valor estimado previsto no edital para a contratação foi de R\$ 1.470.776,89. Já o preço estimado para o Pregão Eletrônico nº 17/2021 resultou em R\$ 2.273.903,73 (dois milhões e duzentos e setenta e três mil e novecentos e três reais e setenta e três centavos).

Observando os valores acima, é cediço que, o valor estimado nas licitações apresenta uma grande redução no momento de disputa dos lances na sessão pública. Diante da variação dos valores estimados e homologados supracitados, esta Administração julga ter uma boa margem de disputa para as licitantes, não sendo, portanto, exaustivo o valor estimado na planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração.

Desta forma, vislumbra-se que a estimativa de preços nos moldes atuais não traria prejuízos para a disputa de lances da licitação em tela, uma vez que a grande maioria das adjudicações dessa natureza se dá para empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional, ao passo que a estimativa dos valores mais aproximados do cenário otimiza o andamento do certame.

Imperioso ressaltar que, conforme estudos publicados<sup>1</sup>, a grande maioria das empresas prestadoras de serviços contínuos de cessão ou locação de mão de obra, são Limitada ou Eireli, além das Empresas Individuais. Destas, aproximadamente 60% são optantes do Simples Nacional, aproximadamente 35% são optantes do Lucro Presumido e 5% (ou menos) são optantes do Lucro Real.

No que tange à alegação da impugnante no seguinte trecho: “...a manutenção do cálculo do valor estimado da licitação com base no regime tributário “inexistente” ocasionará prejuízos à vantajosidade do certame, porquanto será indevidamente vedado o acesso de licitantes com amplas condições de ofertar a proposta mais vantajosa, tais como todas as empresas do Lucro Real, pois ao cotarem suas alíquotas de PIS e COFINS serão desclassificadas do torneio, por indicar valor superior ao estimado do pregão.”

Quanto à afirmação de que o valor estimado da licitação foi realizado com base no regime tributário inexistente, não encontra guarida o argumento da impugnante, visto que os índices utilizados estão entre o cenário máximo e cenário de atenção relativo à tributação do Simples Nacional, de acordo com a publicação, atualizado em 04/09/2020, do portal de compras do Governo Federal<sup>2</sup>, item 11, Orientações Gerais para Planilha de Custos e Formação de Preços.

Relativamente às alegações trazidas à baila pela impugnante, a utilização, pela Administração, de modelo de planilha de custos e formação de preços com tributação pelo Simples Nacional não configura prejuízo à vantajosidade do certame e nem evidencia perda de competitividade, uma vez que consta no edital, no subitem 6.1.4, que o modelo de planilha de custos e formação de preços poderá ser alterada, de acordo com o regime de tributação da empresa licitante.

Outrora, dada a busca pela proposta economicamente mais vantajosa para a administração pública e a que melhor atenda ao interesse público, não se vislumbra restrição à ampla competitividade no certame ora mencionada pela impugnante, uma vez que o tratamento diferenciado e alíquotas de tributos reduzidas às empresas optantes pelo Simples Nacional é uma previsão legal, cujas, por consequência disso, gozam de vantagens na disputa de contratos com a Administração Pública frente às empresas de regimes tributários distintos.

---

<sup>1</sup> Silva, Marcos A. Lucro Real – Pontos Polêmicos da Prestação Serviços Contínuos de Mão de Obra. Blog Licitações Públicas, 2020. Artigo disponível em: <https://www.licitacoespublicas.blog.br/lucro-real-pontos-polemicos-em-em-servicos-continuos/> e NECT, Soluções e Pesquisa em Contabilidade Tributária. Estatísticas e Estudos - Sistema Tributário Brasileiro. Publicação disponível em: <https://necct.org/estatisticas-e-estudos>

<sup>2</sup> 11. Orientações gerais para planilha de custos e formação de preços. Portal de Compras do Governo Federal - Conceitos e metodologia aplicáveis para a contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Publicação disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/orientacoes-e-procedimentos/midia/elaborao-da-planilha-de-custos-e-formao-de-preos.pdf>

Quanto ao fato de a impugnante alegar que a empresa do Lucro Real é obrigada a cotar suas alíquotas de PIS e COFINS a 1,65% e 7,60%, respectivamente, não condiz com a realidade, uma vez que a lei 10.637/2002 abarca sobre a não-cumulatividade na cobrança da contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), nos casos que especifica; sobre o pagamento e o parcelamento de débitos tributários federais, a compensação de créditos fiscais, a declaração de inaptidão de inscrição de pessoas jurídicas, a legislação aduaneira, e dá outras providências, ao passo em que a lei 10.833/2003 em seu capítulo I, trata da cobrança não cumulativa da COFINS.

Nesta seara, cabe trazer o que diz o Acórdão 1753/2008 – Plenário – TCU:

*76. A Contribuição para PIS/COFINS possui duas regras gerais de apuração: incidência não cumulativa e incidência cumulativa.*

*77. No regime de incidência cumulativa, a base de cálculo é o total das receitas da pessoa jurídica, sem deduções em relação a custos, despesas e encargos. Nesse regime, as alíquotas da Contribuição para PIS/PASEP e da COFINS são, respectivamente, de 0,65% e 3,00%.*

*78. As pessoas jurídicas de direito privado, e as que lhe são equiparadas pela legislação do imposto de renda, que apuram o IRPJ com base no lucro presumido ou arbitrado, estão sujeitas à incidência cumulativa.*

**79. No regime de não cumulatividade do PIS e COFINS, instituído pelas leis nºs 10.637/2002 e 10.833/2003, permite-se o desconto de créditos apurados com base em custos, despesas e encargos da pessoa jurídica. Nesse regime, as alíquotas da contribuição para PIS/ PASEP e da COFINS são, respectivamente, de 1,65% e 7,60%.**

*80. Cabe mencionar que, de acordo com a Secretaria da Receita Federal, as empresas tributadas com base no lucro real estão sujeitas à incidência não cumulativa, **exceto**: as instituições financeiras, as cooperativas de crédito, as pessoas jurídicas que tenham por objeto a securitização de créditos imobiliários e financeiros, as operadoras de planos de assistência à saúde, **as empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores de que trata a Lei nº 7.102/1983**, e as sociedades cooperativas (exceto as sociedades cooperativas de produção agropecuária e as sociedades cooperativas de consumo).*

*81. Dessa forma, verifica-se que, quanto aos serviços de vigilância, as empresas estão sujeitas à incidência cumulativa, entretanto, **em relação aos serviços de limpeza e conservação, as empresas podem estar sujeitas à incidência cumulativa ou a não cumulativa.***

Ainda, observa-se o que disciplina o Edital nº 17/2021, em seu item 6 “DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA”, nos seguintes subitens:

*6.4. A empresa é a única responsável pela cotação correta dos encargos tributários. Em caso de erro ou cotação incompatível com o regime tributário a que se submete, serão adotadas as orientações a seguir:*

*6.4.1 cotação de percentual menor que o adequado: o percentual será mantido durante toda a execução contratual;*

*6.4.2 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.*

*6.5. Se o regime tributário da empresa implicar o recolhimento de tributos em percentuais variáveis, a cotação adequada será a que corresponde à média dos efetivos recolhimentos da empresa nos últimos doze meses, devendo o licitante ou contratada apresentar ao pregoeiro ou à fiscalização, a qualquer tempo, comprovação da adequação dos recolhimentos, para os fins do previsto no subitem anterior.*

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

Dado o exposto, cabe ressaltar, por fim, que as empresas do Lucro Real tem a opção de aferir alíquotas de PIS e COFINS de forma reduzida, podendo escolher entre as incidências cumulativas e não cumulativas em se tratando do objeto desta licitação o que se opõe ao que a impugnante alega.

Desta forma, resta claro que a utilização de alíquotas, na planilha de custos e formação de preços elaborada pela Administração, de PIS e COFINS com base no Simples Nacional não comprometem a competitividade no certame e não ferem o princípio da vantajosidade e, ainda, promove o desenvolvimento nacional sustentável que é uma importante política pública nacional.

## **DECISÃO DO PREGOEIRO**

Ante o exposto, decido por CONHECER o pedido, julgando-o improcedente, NEGANDO PROVIMENTO à impugnação interposta pela empresa RS Consultoria e Serviços de Gestão Empresarial Ltda (CNPJ 26.155.692/0001-30), ao Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2021.

VERÔNICA GOBBO  
Pregoeira  
Portaria nº 315/2021

## **CIÊNCIA DA AUTORIDADE COMPETENTE**

De acordo, publique-se esta decisão, restando claro, portanto, que o edital permanece inalterado e o certame ocorrerá na mesma data e horário, inicialmente divulgados.

FABRÍCIO SOBROSA AFFELDT  
Diretor-geral e Ordenador de Despesas  
Portaria nº 156/2020