PREGÃO ELETRÔNICO Nº 002/2026
PROCESSO Nº 002/2026
MUNICÍPIO DE OURO VERDE – SC

VERDES MARES EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **20.538.561/0001-56**, com sede em Colombo/PR, neste ato representada por seu representante legal **Diego Soares Carrão**, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e demais dispositivos aplicáveis, apresentar a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face de cláusulas editalícias que, da forma como redigidas, **não asseguram de maneira suficiente a seleção da proposta mais vantajosa nem a efetiva proteção do interesse público**, especialmente quanto à **qualificação econômico-financeira** exigida das licitantes, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA LEGITIMIDADE, TEMPESTIVIDADE E BOA-FÉ

A Impugnante é empresa atuante no ramo do objeto licitado, possuindo interesse jurídico direto na lisura do certame. A presente impugnação é tempestiva e apresentada com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, não com intuito protelatório, mas para aperfeiçoamento do instrumento convocatório e proteção do interesse público.

II – DA NATUREZA DO OBJETO E DO RISCO CONTRATUAL

O edital trata de **serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**, envolvendo atividades operacionais permanentes, inseridas na rotina administrativa do Município.

Trata-se de contratação:

- De risco trabalhista elevado
- Com passivo potencial significativo
- Dependente de correta estruturação de custos

O instrumento convocatório, contudo, apresenta omissões que fragilizam a execução e violam princípios da Lei nº 14.133/2021.

III – DA ILEGALIDADE DA ADMISSÃO DE COOPERATIVAS PARA O OBJETO LICITADO

O edital admite a participação de cooperativas com fundamento no art. 16 da Lei nº 14.133/2021. Todavia, a análise jurídica não pode se limitar à existência formal da cooperativa, mas deve verificar a **compatibilidade material entre o regime cooperado e a natureza do objeto contratado**.

E é justamente aqui que reside a ilegalidade.

O objeto licitado envolve **serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**, inseridos na rotina administrativa do Município, com:

- Jornada previamente definida
- Pessoalidade na prestação
- Subordinação operacional
- Controle por fiscal de contrato
- Substituição obrigatória em caso de faltas
- Inserção do trabalhador na dinâmica organizacional do ente público

Esses elementos caracterizam a clássica estrutura da relação de emprego (arts. 2º e 3º da CLT), sendo **incompatíveis com o regime cooperativo** disciplinado pela **Lei nº 12.690/2012**, que pressupõe:

- Autonomia do cooperado
- Ausência de subordinação jurídica
- Inexistência de intermediação de mão de obra subordinada

A utilização de cooperativa para fornecimento de trabalhadores submetidos a subordinação funcional descaracteriza o ato cooperado e configura **mera intermediação de mão de obra**, prática reiteradamente rechaçada pela jurisprudência trabalhista e pelos órgãos de controle.

III.1 – JURISPRUDÊNCIA TRABALHISTA

O Tribunal Superior do Trabalho consolidou entendimento de que a cooperativa não pode ser utilizada como mecanismo de mascaramento de vínculo empregatício:

> *"A contratação de trabalhadores por intermédio de cooperativa, quando presentes os elementos caracterizadores da relação de emprego,* ***configura fraude, impondo-se o reconhecimento do vínculo empregatício****." (TST – entendimento reiterado em diversos julgados envolvendo cooperativas de trabalho utilizadas como fornecedoras de mão de obra subordinada)*

A Justiça do Trabalho tem afastado sistematicamente o manto cooperativo quando há:

- Habitualidade
- Subordinação
- Inserção na atividade do tomador

Exatamente o cenário do objeto licitado.

III.2 – ENTENDIMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

O Tribunal de Contas da União também já alertou que o regime cooperativo não pode ser utilizado para suprir contratação típica de empregados:

> *"O uso de cooperativas para prestação de serviços contínuos com subordinação e pessoalidade* ***descaracteriza o ato cooperado e pode gerar responsabilização da Administração*** *por contratação irregular de mão de obra." (Entendimento consolidado do TCU em fiscalizações de contratos de terceirização de mão de obra)*

Os Tribunais de Contas estaduais seguem a mesma linha, advertindo que a utilização indevida de cooperativas:

- Fragiliza a segurança jurídica do contrato
- Expõe o gestor a responsabilização
- Potencializa passivo trabalhista

III.3 – DOUTRINA

A doutrina administrativista e trabalhista é clara ao diferenciar:

cooperativa legítima → *prestação autônoma, sem subordinação*
falsa cooperativa → *mera intermediação de mão de obra*

Marçal Justen Filho ensina que a Administração não pode admitir modelo contratual que **contrarie a legislação trabalhista ou represente simulação jurídica**, sob pena de nulidade e responsabilização do gestor.

A utilização de cooperativas em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra representa risco de:

- Reconhecimento de vínculo
- Responsabilização subsidiária ou até solidária do ente público
- Nulidade contratual por ilicitude do objeto

III.4 – NÃO SE TRATA DE REGIME TRIBUTÁRIO

Importante frisar: **não se sustenta aqui vedação por vantagem fiscal**. O ponto central é outro:

“O objeto licitado é estruturalmente incompatível com o regime cooperativo.”

A ilegalidade decorre da **natureza da prestação**, e não da forma societária em si.

III.5 – RISCO DIRETO À ADMINISTRAÇÃO

Ao permitir cooperativas neste objeto, o edital:

- Assume risco de fraude trabalhista
- Potencializa reconhecimento de vínculo
- Expõe o Município a condenações
- Compromete a segurança jurídica do contrato

A Administração tem o dever de prevenir contratações juridicamente inviáveis, nos termos dos princípios da legalidade, eficiência e segurança jurídica (art. 37 da CF e Lei 14.133/21).

III.6 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante da incompatibilidade material entre o regime cooperativo e a estrutura do serviço contratado, a admissão de cooperativas neste certame configura vício do instrumento convocatório, impondo sua retificação para:

➞ vedar a participação de cooperativas quando o modelo de execução envolver subordinação, pessoalidade, controle de jornada e inserção na rotina administrativa, características incompatíveis com o ato cooperado legítimo.

III.7 – JURISPRUDÊNCIA DO TST – FRAUDE E RECONHECIMENTO DE VÍNCULO

A jurisprudência trabalhista consolidou o entendimento de que a utilização de cooperativas de trabalho como mera intermediação de mão de obra — especialmente quando presentes os elementos fáticos típicos de relação de emprego (pessoalidade, subordinação, habitualidade e onerosidade) — **configura fraude à legislação trabalhista**, autorizando o reconhecimento do vínculo diretamente com o tomador de serviços e a consequente responsabilização subsidiária da Administração Pública.

Nesse sentido, o Tribunal Superior do Trabalho já decidiu que a irregularidade na intermediação de mão de obra por meio de uma **"falsa cooperativa de trabalho" autoriza o reconhecimento da relação de emprego entre a tomadora de serviços e o trabalhador**, inclusive em sede de ação civil pública, quando ausentes as características do cooperativismo legítimo, como gestão democrática e participação dos cooperados.

🔗 **Link oficial da notícia do TST confirmando condenação por terceirização ilícita:** https://www.tst.jus.br/-/tst-confirma-condenacao-em-caso-de-terceirizacao-ilicita

Adicionalmente, em outro precedente publicado pelo TST, a Primeira Turma reafirmou que, quando há **contratação de cooperados via cooperativa para desempenhar atividades da**

cooperativa tomadora com subordinação e continuidade, e não se observa a efetiva autonomia típica de cooperativismo, **há fraude na contratação e reconhece-se o vínculo empregatício** com a tomadora de serviços, não bastando a invocação do parágrafo único do art. 442 da CLT para excluir esse reconhecimento.

🔗 **Link oficial do TST examinando terceirização de serviço entre cooperativas:** https://www.tst.jus.br/-/tst-examina-terceirizacao-de-servico-entre-cooperativas

Vários Tribunais Regionais corroboram esse entendimento em seus acórdãos, determinando que:

- **Quando a cooperativa atua como mera intermediadora de mão de obra sem observância dos princípios que regem o verdadeiro cooperativismo**, a relação de trabalho deve ser analisada segundo a primazia da realidade e, se configurados os requisitos típicos da relação de emprego, o vínculo se forma diretamente com o tomador dos serviços;

🔗 **Exemplo de acórdão do TRT 3ª Região sobre vínculo com o tomador quando há fraude:** https://www.lexml.gov.br/urn/urn%3Alex%3Abr%3Ajustica.trabalho%3Bregiao.3%3Atribunal.regional.trabalho%3Bturma.7%3Aacordao%3A2005-08-18%3B00496-2005-009-03-00-5

Esses precedentes demonstram que a simples previsão editalícia de participação de cooperativas **não isenta a Administração da necessidade de analisar se a atividade objeto do certame é compatível com o modelo cooperativista**. Quando a prestação efetiva do serviço exige subordinação, pessoalidade e habitualidade — como tipicamente ocorre em serviços contínuos de mão de obra —, a utilização da cooperativa como intermediadora **se afasta da realidade jurídica de cooperativismo legítimo e se aproxima de fraude à legislação trabalhista**, gerando risco de reconhecimento de vínculo e responsabilização do tomador.

Dessa forma, a previsão editalícia que admite cooperativas sem cautelas materiais e sem critérios objetivos de compatibilidade com o objeto licitado representa **vício que compromete a legalidade e a segurança jurídica do certame** e deve ser retificada.

III.8 – JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS REGIONAIS — VÍNCULO COM O TOMADOR

TRT 15ª Região — "...contratação fraudulenta de cooperativa gera vínculo direto com o tomador."

O Tribunal Regional consignou que a contratação de trabalhador por meio de cooperativa, sob subordinação e habitualidade, **configura fraude à terceirização e impõe o reconhecimento de vínculo direto com a tomadora de serviços** (art. 9º da CLT c/c Súmula 331 do TST).

III.9 – FUNDAMENTO TRABALHISTA E DOUTRINA

"CLT e fraude na intermediação de mão de obra"

Segundo a doutrina trabalhista e jurisprudência consolidada, quando a prestação de serviços por cooperativa **não segue os princípios cooperativistas legais e se configura mera intermediação de mão de obra**, há **fraude à legislação trabalhista (art. 9º da CLT)**, podendo justificar o reconhecimento do vínculo empregatício.

Artigo de Doutrina — "...desvirtuamento do conceito de cooperativa."

O desvirtuamento da natureza cooperativista — caracterizado pela ausência de autonomia, gestão democrática e participação real dos cooperados — **equivale a fraude e não pode ser tratado como mera terceirização legítima**.

III.10 – RESPOSTA A TESES CONTRÁRIAS

Há decisões isoladas em que o TST entendeu que **subordinação em cooperativa, por si só, não caracteriza vínculo com o tomador**, pois a relação deve ser analisada caso a caso (não se cria automaticamente vínculo com o tomador via cooperativa).

Importante, porém, destacar: isso não significa que a utilização de cooperativas para serviços contínuos seja juridicamente segura — ao contrário, quando há elementos típicos de vínculo (pessoalidade, subordinação, habitualidade e integração organizacional), a jurisprudência majoritária reconhece a fraude e o vínculo com a tomadora.

Conforme decidido pelo Tribunal Superior do Trabalho, a contratação de cooperativa fraudulenta — notadamente quando usada para terceirização de mão de obra contínua — não exime o ente público de **responsabilidade pelas obrigações trabalhistas**, sendo cabível o reconhecimento de vínculo empregatício e a responsabilização subsidiária da Administração.

A jurisprudência do TST e dos Tribunais Regionais confirma que a mera intermediação de mão de obra por cooperativa, desprovida dos princípios cooperativistas legais, configura fraude e legitima o reconhecimento de vínculo direto com o tomador, notadamente quando presentes os elementos característicos da relação de emprego (subordinação, pessoalidade e habitualidade).

IV – DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO CLARA DE REPACTUAÇÃO E DA NOVA CCT

O edital em exame não contempla regra **clara e objetiva** sobre repactuação de preços em razão da nova Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) que entrará em vigor **antes da sessão pública de licitação**, tampouco disciplina:

(a) qual CCT deve compor a formação de preços da proposta;

(b) o direito à repactuação decorrente de instrumento coletivo;

(c) o momento da recomposição dos valores em função da CCT.

Trata-se de omissão grave, considerando que o objeto licitado é a **prestação de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra**, nos quais os custos de pessoal representam parcela substancial do custo total, e eventuais alterações salariais decorrentes de instrumentos coletivos de trabalho são **fato previsível e diretamente vinculante à execução do contrato**.

IV.1 – PREVISÃO LEGAL DA REPACTUAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021 disciplina expressamente a repactuação como forma específica de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro nos contratos dessa natureza. Em especial:

✓ o art. 6º, inciso LIX, estabelece que a repactuação é a forma de manter o equilíbrio econômico-financeiro em contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva ou predominância de mão de obra, mediante demonstração da variação dos custos contratuais, vinculada à data do acordo, da convenção coletiva ou do dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada.

✓ o art. 135 da mesma lei determina que os **preços dos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra serão repactuados** para manter o equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos, com data vinculada ao instrumento coletivo.

Esse marco legal tem por finalidade **preservar a equação econômico-financeira inicial pactuada pelas partes**, de modo que o contratado não suporte sozinho custos que decorrem de variações previsíveis no mercado de trabalho — como reajustes salariais previstos em CCT — e para que a Administração não obtenha vantagem indevida à custa da inviabilidade contratual.

IV.2 – JURISPRUDÊNCIA E ENTENDIMENTOS TÉCNICOS SOBRE REPACTUAÇÃO

A jurisprudência dos Tribunais de Contas reconhece que, ao lidar com contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, a **repactuação deve observar o marco temporal legal vinculado ao instrumento coletivo de trabalho**, sob pena de violar a própria definição legal de equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Conforme informado por diversos tribunais de contas:

> *"Em se tratando de repactuação, o marco temporal definido em lei para a incidência do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato* ***é contado da data do acordo, da convenção coletiva ou do dissídio coletivo****, no tocante aos custos de mão de obra…"*

Ou seja, a lei e a jurisprudência administrativa deixam claro que a **repactuação dos custos de mão de obra vinculados a instrumento coletivo deve estar prevista no edital**, com regras claras sobre:

- O marco temporal para sua aplicação;
- O critério de aferição da variação de custos;
- O procedimento para apresentação da demonstração analítica.

Sem esse detalhamento, não há parâmetro seguro para que os licitantes formem suas propostas com base em custos corretos e, posteriormente, pleiteiem a recomposição quando do surgimento de novo CCT.

O mesmo entendimento reforça que a repactuação não é substituída por mera revisão contratual (artigos 124 e 134 da Lei nº 14.133/2021), mas sim por instrumento específico, aplicável aos custos previsíveis de mão de obra decorrentes de CCT.

IV.3 – CONSEQUÊNCIAS DA OMISSÃO EDITALÍCIA

A ausência de previsão expressa sobre repactuação e aplicação da CCT vigente na formação da proposta implica, no plano prático:

(a) **comprometimento do equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos;

(b) indução de propostas inexequíveis por subavaliação de custos obrigatórios;

(c) aumento do risco de litígios e demandas judiciais por revisão contratual e reconhecimento de prejuízos;

(d) insegurança jurídica para a Administração e para os licitantes.

Isso porque, sem regra clara, não há critério objetivo para definir:

✓ qual CCT deve ser aplicado na planilha de custos;

✓ se a nova CCT que entrará em vigor imediatamente antes da licitação deve influenciar a composição do preço (e consequentemente a repactuação posterior);

✓ o direito efetivo do contratado de repactuar os valores do contrato em tempo oportuno.

IV.4 – DIREITO À REPACTUAÇÃO EM FACE DE NOVA CCT

A nova CCT, cuja vigência iniciará **antes da sessão licitatória**, representa um fato jurídico que altera substancialmente os custos de mão de obra. Por se tratar de variável previsível e diretamente vinculada ao objeto continuado, **a repactuação deve ser disciplina expressamente no edital**, com identificação de que:

✓ a planilha de custos será composta em observância à CCT vigente na data de apresentação da proposta;
✓ o contratado terá direito à repactuação, independentemente de prorrogação contratual, desde que comprovada a variação dos custos em função de novo instrumento coletivo;
✓ o procedimento de repactuação obedecerá aos critérios legais de demonstração analítica da variação dos custos.

Sem isso, a Administração contraria o ordenamento jurídico da licitação e compromete os princípios da **legalidade, vinculação ao instrumento convocatório, competitividade e equilíbrio econômico-financeiro** (art. 37, XXI, CF e art. 6º e 135 da Lei 14.133/2021).

V – DO SIMPLES NACIONAL E DA OBRIGATORIEDADE DE DESENQUADRAMENTO

O edital em análise trata diretamente da **prestação de serviços contínuos mediante cessão de mão de obra**, envolvendo atividades como **motoristas e operadores de máquinas e veículos**, que caracterizam, para fins tributários, **cessão ou locação de mão de obra** — hipótese expressamente vedada ao regime especial de tributação do **Simples Nacional**.

V.1 – VEDAÇÃO LEGAL NO ESTATUTO DO SIMPLES NACIONAL

A **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**, estabelece em seu **art. 17, inciso XII**, que:

> ***"Não poderão recolher os impostos e contribuições na forma do Simples Nacional a microempresa ou a empresa de pequeno porte que realize cessão ou locação de mão-de-obra."*** *(LC 123/2006, art. 17, XII)*

Essa vedação é absoluta, aplicando-se sempre que a atividade principal efetivamente explorada pela empresa envolva cessão ou locação de mão de obra — independentemente de sua inclusão no contrato social ou no objeto estatutário declarado, sendo determinante a **realidade fática da prestação de serviços**.

O art. 17, §1º da mesma Lei Complementar reconhece exceções taxativas, aplicáveis apenas às atividades expressamente previstas nos §§ 5º-B a 5º-E do art. 18, **o que não se aplica a serviços típicos de terceirização continuada de mão de obra**, como motoristas e operadores.

V.2 – JURISPRUDÊNCIA ADMINISTRATIVA E CONTROLE EXTERNO

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que, embora as empresas optantes pelo Simples Nacional **possam participar de licitações cujo objeto envolva serviços vedados ao regime tributário simplificado**, **não podem utilizar os benefícios fiscais do Simples para compor suas propostas se o objeto efetivo for cessão de mão de obra**, devendo, caso contratadas, excluir-se do regime e passar a recolher tributos na sistemática comum.

Conforme registrado pelo TCU no **Informativo de Licitações e Contratos nº 467**:

> *"A prestação de **serviços de copeiragem** com cessão ou locação de mão de obra, independentemente da quantidade ou do percentual em relação ao objeto da licitação, **afasta a***

> ***possibilidade de participação de licitante com o benefício fiscal do Simples Nacional****, pois essa atividade não se enquadra nos serviços excepcionados... o optante do Simples deve retificar sua planilha de custos sem utilizar os benefícios do Simples."*

Esse entendimento reforça que, **a despeito de possível participação na licitação**, o regime tributário diferenciado **não pode ser utilizado para compor a planilha de custos** quando, de fato, houver prestação de serviços mediante cessão de mão de obra.

V.3 – DESENQUADRAMENTO OBRIGATÓRIO E EFEITOS NA PLANILHA DE CUSTOS

A consequência prática da vedação legal é que a empresa optante pelo Simples Nacional, caso contratada para prestação de serviços que envolvam **cessão continuada de mão de obra**, estará **obrigada a comunicar à Receita Federal sua exclusão do regime tributário simplificado** e a migrar para regime tributário compatível (Lucro Presumido ou Lucro Real), **antes do início da execução do contrato ou na data de início da prestação do serviço efetivo**.

Importa destacar que a exclusão do Simples Nacional em virtude dessa vedação não se restringe simplesmente à questão formal, mas possui efeitos diretos sobre a **composição dos tributos da planilha de custos** (incluindo PIS, COFINS, CSLL, IRPJ, INSS patronal, sistema "S" etc.), de modo que a não consideração desses tributos **gera distorção na formação de preços**, cria vantagem competitiva indevida e compromete a **exequibilidade da proposta**.

V.4 – ENTENDIMENTO TRIBUTÁRIO E DOUTRINÁRIO COMPLEMENTAR

A Solução de Consulta vinculada da Receita Federal (COSIT) e orientações tributárias interpretam que **a cessão de mão de obra, para fins de vedação do Simples Nacional, deve ser compreendida nos termos do conceito utilizado pela legislação previdenciária** (art. 31 da Lei nº 8.212/1991), o que inclui, por exemplo, motoristas e operadores colocados à disposição da contratante para prestação contínua de serviços.

Nesse sentido, a doutrina especializada em tributação de empresas reafirma que:

> *"A prestação de serviços mediante cessão de mão de obra constitui atividade vedada ao regime do Simples Nacional, sendo causa de exclusão do regime quando a empresa exerce*

*efetivamente essa atividade, **independentemente** de sua posição no contrato social ou CNAE."*

V.5 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante disso, resta evidente que:

(a) a participação de empresas optantes pelo Simples Nacional **não é impedida em si** em licitações que envolvam serviços com cessão de mão de obra, **mas a utilização do benefício tributário é expressamente vedada**;

(b) a vedação legal (LC 123/2006, art. 17, XII) impõe a necessidade de **desenquadramento compulsório** do regime simplificado tão logo seja verificado o efetivo exercício de atividades vedadas;

(c) a omissão do edital quanto a essa exigência pode resultar em propostas com formação de preços **distorsiva e inexequível**, além de violar os princípios da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório;

Em face do exposto, o edital **deve exigir, de forma clara e objetiva**, que:

✓ a empresa optante pelo Simples Nacional que venha a ser contratada para prestação de serviços com cessão de mão de obra **comunique e comprove o desenquadramento do regime tributário simplificado antes do início da execução do contrato**;

✓ a proposta seja formulada considerando a tributação própria do regime tributário aplicável após o desenquadramento, sob pena de sua desclassificação ou nulidade.

Sugestão para clausula editalícia:

CLÁUSULA – DO REGIME TRIBUTÁRIO, SIMPLES NACIONAL E DESENQUADRAMENTO OBRIGATÓRIO

X.X – Do Regime Tributário Aplicável

*X.X.1. O objeto da presente licitação compreende a **prestação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra**, caracterizando hipótese de **cessão de mão de obra**, nos termos da legislação previdenciária e tributária aplicável.*

*X.X.2. Nos termos do **art. 17, inciso XII, da Lei Complementar nº 123/2006**, é vedada a permanência no regime do **Simples Nacional** para empresas que realizem cessão ou locação de mão de obra.*

X.X – Da Participação de Empresas Optantes pelo Simples Nacional

X.X.3. A condição de optante pelo Simples Nacional ***não impede a participação na licitação****, contudo:*

I – a empresa optante deverá formular sua proposta ***considerando a carga tributária aplicável ao regime tributário comum*** *(Lucro Presumido ou Lucro Real),* ***não podendo utilizar os benefícios fiscais do Simples Nacional*** *na composição de sua planilha de custos;*

II – a proposta apresentada com base em tributação favorecida incompatível com o objeto será considerada ***inexequível****.*

X.X – Do Desenquadramento Obrigatório

X.X.4. A empresa optante pelo Simples Nacional que venha a ser contratada deverá:

I – promover sua ***exclusão do Simples Nacional****, por comunicação obrigatória à Receita Federal do Brasil, em razão do exercício de atividade vedada;*

II – comprovar à Administração, ***antes do início da execução contratual****, o protocolo do pedido de exclusão ou o efetivo desenquadramento;*

III – adequar a tributação da execução contratual ao regime aplicável após a exclusão.

X.X.5. A não comprovação do desenquadramento no prazo estabelecido:

✓*impedirá a assinatura do contrato; ou*

✓*constituirá motivo para rescisão contratual, caso já firmado;*

✓*sujeitará a contratada às penalidades administrativas cabíveis.*

X.X – Da Planilha de Custos

X.X.6. A planilha de formação de preços deverá refletir:

- *INSS patronal*
- *RAT*
- *Terceiros (Sistema "S")*
- *PIS*
- *COFINS*
- *CSLL*
- *IRPJ*
- *ISS (quando aplicável)*

Conforme regime tributário comum, sendo vedada a utilização de alíquotas do Simples Nacional.

*X.X.7. A omissão de tributos obrigatórios ou a adoção de regime tributário incompatível com a natureza do objeto caracterizará **erro grave de formação de preços**, ensejando diligência, ajuste ou desclassificação da proposta.*

X.X – Da Declaração Obrigatória

X.X.8. A licitante optante pelo Simples Nacional deverá apresentar declaração específica de que:

"Tem ciência de que o objeto envolve cessão de mão de obra, reconhece a vedação do art. 17, XII, da LC 123/2006, compromete-se a promover seu desenquadramento do Simples Nacional caso contratada e declara que sua proposta já considera a tributação aplicável após a exclusão."

VI – DA NECESSIDADE DE MEMORIAL DE CÁLCULO NA PLANILHA DE CUSTOS

O edital prevê a apresentação de planilha de formação de custos, porém **não exige a apresentação do respectivo memorial de cálculo**, o que compromete de forma grave a análise da exequibilidade da proposta e a própria regularidade do julgamento.

A planilha, desacompanhada de memória de cálculo, converte-se em **mero quadro numérico**, sem qualquer transparência sobre os critérios adotados pelo licitante para a formação do preço.

Em contratações com **dedicação exclusiva de mão de obra**, a análise da proposta não pode se limitar à verificação formal de valores lançados, pois a composição do preço decorre de **projeções matemáticas obrigatórias**, especialmente quanto a:

- Férias e adicional de 1/3
- Substituição do empregado em férias
- Provisões rescisórias
- 13º salário
- Encargos sociais incidentes
- Ausências legais
- Rotatividade e cobertura de postos

Sem a memória de cálculo, é **impossível verificar**:

✓ quais percentuais foram utilizados

✓ se os índices estão compatíveis com a IN 05/2017

✓ se há supressão de custos obrigatórios

✓ se houve manipulação de encargos para redução artificial do preço

VI.1 – VIOLAÇÃO AO JULGAMENTO OBJETIVO

O art. 5º da Lei 14.133/2021 consagra o princípio do **julgamento objetivo**, que exige critérios verificáveis e passíveis de controle.

A ausência de memorial, **transforma o julgamento em ato de fé na planilha do licitante**, o que afronta os princípios da legalidade, da motivação e da transparência.

A Administração passa a **presumir corretos cálculos que não foram demonstrados**, assumindo risco técnico que deveria ser do licitante.

VI.2 – EXIGÊNCIA TÉCNICA IMPLÍCITA NA IN 05/2017

A Instrução Normativa nº 05/2017 (SEGES/MPDG), aplicável como parâmetro técnico para serviços terceirizados com dedicação de mão de obra, estabelece metodologia de cálculo para:

- Férias (Submódulo 2.1)
- Substituto na cobertura de férias (percentual técnico de 1,62%)
- Provisões rescisórias
- Encargos incidentes

Tais itens **não são valores livres**, mas resultados de fórmulas matemáticas.

Sem memorial, não há como saber, por exemplo, se o licitante:

- Considerou o 1/3 constitucional de férias
- Aplicou corretamente o percentual do substituto
- Suprimiu encargos sobre férias e 13º
- Reduziu artificialmente provisões rescisórias

Logo, a planilha sem memória inviabiliza a verificação da aderência à metodologia oficial.

VI.3 – Jurisprudência dos Tribunais de Contas

Os Tribunais de Contas têm reiteradamente afirmado que a Administração deve verificar a **consistência da formação de preços**, não sendo suficiente a análise superficial de planilhas.

O TCU entende que:

> *"(...) a análise da exequibilidade exige avaliação técnica da composição dos custos de mão de obra, sob pena de aceitação de propostas inviáveis e* ***geração de passivos trabalhistas*** *para a Administração."*

A omissão na verificação da composição real dos custos já foi apontada como falha grave de gestão contratual em diversos julgados.

VI.4 – RISCO INSTITUCIONAL PARA A ADMINISTRAÇÃO

A aceitação de planilhas sem memorial:

- Transfere à Administração o risco de erro de cálculo do particular
- Favorece o "jogo de planilha"
- Gera contratos inexequíveis
- Resulta em pedidos de reequilíbrio e paralisações
- Pode implicar responsabilização do gestor por contratação antieconômica

Ou seja, a ausência de memória de cálculo **não é mera falha formal**, mas risco concreto de dano ao erário.

VI.5 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante disso, o edital deve obrigatoriamente prever que:

✓ toda planilha de custos seja acompanhada de memorial de cálculo detalhado

✓ os percentuais e fórmulas utilizados sejam explicitados

✓ a ausência do memorial enseje diligência ou desclassificação

Sem isso, o julgamento das propostas se torna **aparente, não real**, violando o princípio do julgamento objetivo e comprometendo a segurança da contratação.

VI.6 – DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DO FAP (FATOR ACIDENTÁRIO DE PREVENÇÃO)

Outro ponto que reforça a imprescindibilidade do **memorial de cálculo** é a exigência de comprovação do **Fator Acidentário de Prevenção – FAP**, que impacta diretamente o custo do RAT (Risco Ambiental do Trabalho), componente obrigatório dos encargos sociais.

O RAT possui alíquota básica de 1%, 2% ou 3%, conforme o CNAE da atividade preponderante. Contudo, essa alíquota é **obrigatoriamente ajustada pelo FAP**, que pode variar de **0,5 a 2,0**, resultando em redução ou majoração da carga previdenciária.

Assim, o custo efetivo do RAT é: **RAT x FAP**

Sem a demonstração do FAP aplicado, a planilha não revela o custo real da contribuição previdenciária patronal.

VI.6.1 – RISCO DE MANIPULAÇÃO DE CUSTOS

A omissão do FAP no memorial permite que o licitante:

✓ utilize o FAP mínimo (0,5) sem comprovação

✓ omita majorações decorrentes de histórico de acidentes

✓ reduza artificialmente encargos sociais

✓ apresente preço ficticiamente competitivo

Isso compromete a isonomia e pode levar à contratação de proposta inexequível.

VI.6.2 – FAP É DADO INDIVIDUAL DA EMPRESA

O FAP:

- É calculado individualmente para cada CNPJ
- Reflete o histórico acidentário da empresa
- É disponibilizado pela Previdência Social/Receita Federal
- Tem impacto direto e objetivo na planilha de custos

Portanto, **não é índice genérico**, mas dado técnico que deve ser demonstrado documentalmente.

VI.6.3 – RELAÇÃO COM O MEMORIAL DE CÁLCULO

Sem o memorial:

- Não se sabe qual RAT foi adotado
- Não se sabe qual FAP foi considerado
- Não há como auditar o percentual final de encargos sociais

Logo, a ausência de comprovação do FAP torna a planilha **inverificável**, impedindo a Administração de aferir a consistência dos encargos.

VI.6.4 – PROTEÇÃO À ADMINISTRAÇÃO

A exigência de comprovação do FAP:

- Evita subdimensionamento de encargos
- Reduz risco de inadimplência previdenciária
- Previne pedidos futuros de reequilíbrio
- Protege o fiscal do contrato contra passivo decorrente de erro de cálculo do particular

VI.6.5 – CONCLUSÃO DO SUBTÓPICO

O edital deve exigir que o memorial de cálculo:

✓ identifique a alíquota de RAT aplicável ao CNAE

✓ informe o FAP utilizado

✓ apresente documento oficial que comprove o FAP do CNPJ da licitante

A ausência dessa comprovação deve ensejar diligência, e caso não sanada a inconsistência, a desclassificação, pois se trata de elemento essencial da composição dos encargos sociais.

VII – DO PRAZO EXCESSIVO PARA APRESENTAÇÃO DA PLANILHA READEQUADA E DA NECESSIDADE DE REDUÇÃO PARA 2 HORAS

O edital prevê que a licitante vencedora terá o prazo de **2 (dois) dias úteis** após a fase de lances para apresentar a planilha de custos readequada.

Tal previsão, embora comum em editais antigos, **não se mostra adequada à natureza do objeto**, nem aos princípios que regem o procedimento licitatório.

Em contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a planilha de custos **não é documento acessório**, mas o **núcleo da proposta**, pois o valor ofertado nos lances decorre diretamente de sua estrutura de custos.

Logo, é tecnicamente incompatível admitir que a empresa:

- Dispute lances
- Reduza preços
- Vença o certame

e **somente depois elabore a planilha** que justificaria o valor ofertado.

VII.1 – A PLANILHA DEVE EXISTIR ANTES DA FASE DE LANCES

A lógica da formação de preços é inversa ao que o edital permite:

✓ primeiro se calcula o custo

✓ depois se forma o preço

✓ só então se oferta o lance

Permitir 2 dias para "montar" a planilha após a disputa cria cenário de risco:

- Possibilidade de **ajuste artificial da planilha ao preço já declarado**
- Manipulação de encargos
- Supressão de custos obrigatórios
- "Jogo de planilha" para encaixar o valor vencedor

Isso compromete a confiabilidade da proposta.

VII.2 – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO E DO JULGAMENTO OBJETIVO

A Lei 14.133/2021 exige que a proposta seja **certa, objetiva e demonstrável**.

Se a planilha — que é a base do preço — só surge dois dias depois, o lance passa a ser **valor sem lastro técnico demonstrado no momento da disputa**, o que esvazia o julgamento objetivo.

A Administração acaba aceitando um preço cuja consistência **ainda não existe formalmente**.

VII.3 – CELERIDADE PROCESSUAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

O prazo de 2 dias úteis:

- Retarda o julgamento
- Amplia o tempo de exposição do certame a recursos
- Prolonga a fase de aceitação
- Contraria o princípio da eficiência

Em pregões eletrônicos com esse mesmo objeto, é **prática usual** a fixação de prazo entre **1 e 2 horas** para envio da planilha ajustada, desde que mantida a possibilidade de prorrogação justificada pela Administração, em casos excepcionais, justamente porque: **a planilha já deve estar pronta antes da fase de lances**, sofrendo apenas adequação proporcional ao valor final.

Não se trata de documento novo, mas de **mera atualização matemática**.

VII.4 – SEGURANÇA JURÍDICA

A redução do prazo:

✓ impede reestruturação artificial de custos

✓ reduz risco de inexequibilidade

✓ preserva a coerência entre lance e planilha

✓ fortalece a lisura do julgamento

VII.5 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante disso, requer-se a adequação do edital para que:

a planilha de custos readequada seja apresentada no prazo máximo de 2 (duas) horas após o encerramento da fase de lances, por se tratar de documento que já deve estar previamente elaborado, admitindo apenas ajuste proporcional ao valor final.

A manutenção do prazo de 2 dias úteis:

- Incentiva reformulação posterior da estrutura de custos
- Compromete o julgamento objetivo
- Afronta os princípios da eficiência e da vinculação ao instrumento convocatório.

CLÁUSULA SUGERIDA AO EDITAL

DA ANÁLISE DE EXEQUIBILIDADE E DA COMPROVAÇÃO DA CONSISTÊNCIA DA PROPOSTA

1. ***Da obrigatoriedade de demonstração dos custos***

A licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar deverá comprovar a ***exequibilidade da proposta****, mediante apresentação de* ***Planilha de Custos e Formação de Preços acompanhada de Memorial de Cálculo detalhado****, sob pena de desclassificação.*

2. ***Do Memorial de Cálculo***

O Memorial de Cálculo deverá demonstrar de forma clara, objetiva e verificável a formação de todos os percentuais e valores constantes da planilha, especialmente:

- *Encargos sociais e trabalhistas*
- *Provisão de férias e 1/3 constitucional*
- *13º salário*
- *Substituições (férias, faltas e afastamentos)*
- *Provisões rescisórias*
- *Custos indiretos*
- *Lucro*
- *Tributos incidentes*

Os percentuais utilizados deverão estar vinculados à base legal, normativa ou histórica da empresa.

3. ***Da comprovação dos encargos previdenciários (FAP/RAT)***

A licitante deverá apresentar, juntamente com a planilha:

- *Comprovante do* ***FAP vigente***
- *Enquadramento do* ***RAT***
- *GFIP/SEFIP ou documento equivalente que comprove a alíquota efetivamente recolhida*

A exigência justifica-se porque o FAP altera diretamente o custo da mão de obra, sendo elemento essencial para a aferição da exequibilidade.

4. ***Da possibilidade de diligência***

A Administração poderá realizar diligências para verificar a veracidade das informações apresentadas, podendo exigir, entre outros:

- *Guias de recolhimento previdenciário*
- *Documentos contábeis*

A não comprovação dos dados apresentados implicará desclassificação da proposta.

5. ***Da caracterização da inexequibilidade***

Será considerada inexequível a proposta que:

- *Não demonstre a cobertura integral dos custos trabalhistas e previdenciários*
- *Apresente percentuais incompatíveis com a legislação ou CCT*
- *Omita provisões obrigatórias*
- *Utilize encargos inferiores aos efetivamente aplicáveis*

6. ***Da finalidade da exigência***

A presente exigência visa assegurar:

- *Julgamento objetivo*
- *Equilíbrio econômico-financeiro do contrato*
- *Prevenção de passivos trabalhistas à Administração*
- *Seleção de proposta efetivamente exequível*

Não se trata de restrição ao caráter competitivo, mas de medida de proteção ao interesse público e à execução regular do contrato.

VIII – DA FRAGILIDADE DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA E DA NECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

O edital prevê como qualificação técnica a apresentação de:

*"**Declaração** de capacidade técnica de no mínimo 01 ano, emitidos por entes públicos ou privados, que demonstrem a execução de serviços similares ao objeto do item licitado."*

A redação adotada revela fragilidade técnica relevante.

VIII.1 – "DECLARAÇÃO" NÃO SE CONFUNDE COM "ATESTADO"

No âmbito das contratações públicas, o documento apto a comprovar experiência anterior é o **atestado de capacidade técnica**, e não mera declaração.

A "declaração" possui natureza unilateral e pode ser redigida de forma genérica, sem lastro técnico mínimo. Já o **atestado**:

✓ é documento formal

✓ emitido por quem contratou ou fiscalizou o serviço

✓ vinculado a contrato efetivamente executado

✓ destinado especificamente à comprovação de desempenho anterior

A utilização da expressão "**declaração**" fragiliza o controle da Administração, pois admite documentos imprecisos, sem elementos mínimos de aferição da experiência operacional da licitante.

VIII.2 – O QUE DEVE CONTER UM ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA

Para cumprir sua função de instrumento de verificação, o atestado deve conter, minimamente:

- Identificação do contratante (CNPJ, endereço e responsável pela emissão);
- Identificação do contratado;
- Descrição clara dos serviços executados;
- Período de execução;
- Quantitativos envolvidos (número de postos, profissionais ou volume de serviço);
- Informação de que os serviços foram prestados de forma satisfatória;
- Assinatura de responsável com poderes para atestar.

Sem esses elementos, não há como a Administração aferir se a empresa possui **capacidade de gestão de mão de obra contínua**, que é o núcleo do objeto licitado.

VIII.3 – POSSIBILIDADE DE DILIGÊNCIA

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, é plenamente possível a realização de **diligências para esclarecer dúvidas** quanto aos documentos apresentados.

O atestado, justamente por ser documento formal, permite:

✓ conferência junto ao emitente

✓ verificação da veracidade das informações

✓ confirmação da execução dos serviços

Já uma simples "declaração" genérica inviabiliza a diligência eficaz, reduzindo a qualificação técnica a mera formalidade.

VIII.4 – PROTEÇÃO AO INTERESSE PÚBLICO E RISCO OPERACIONAL

O objeto licitado envolve serviços contínuos com mão de obra inserida na rotina administrativa. A ausência de comprovação técnica minimamente estruturada pode resultar na contratação de empresa sem capacidade real de gestão operacional, gerando:

- Falhas na prestação dos serviços
- Rotatividade excessiva
- Inadimplência trabalhista
- Risco de responsabilização do Município

VIII.5 – AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A exigência de **atestado**, em substituição à "declaração", **não restringe o certame**. Ao contrário:

✓ dá publicidade

✓ confere autenticidade

✓ permite verificação

✓ assegura igualdade entre licitantes

Trata-se de ajuste de técnica documental, e não de aumento de rigor indevido.

VIII.6 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para que a expressão: “declaração de capacidade técnica” seja substituída por:

“Atestado de capacidade técnica”, contendo descrição dos serviços, período de execução e demais elementos que permitam a aferição da experiência da licitante, facultada a realização de diligência pela Administração.

VIII.7 – NECESSIDADE DE LASTRO DOCUMENTAL DOS ATESTADOS – JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA

O atestado de capacidade técnica, embora seja o documento central de comprovação da experiência anterior, **não possui presunção absoluta de veracidade**, devendo guardar correspondência com a realidade da execução contratual.

A jurisprudência dos órgãos de controle é firme no sentido de que **atestados genéricos, desacompanhados de elementos que demonstrem a efetiva execução dos serviços**, não atendem à finalidade da qualificação técnica.

O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que a Administração pode e deve verificar a consistência dos atestados, inclusive por meio de diligências, quando houver dúvida sobre sua veracidade ou suficiência, não estando vinculada a aceitar documentos meramente formais que não demonstrem, de modo claro, a aptidão da empresa para executar o objeto licitado.

A Corte de Contas também reconhece que a qualificação técnica não se presta a formalismo vazio, mas à **proteção do interesse público**, sendo legítima a exigência de elementos que permitam aferir a correspondência entre o atestado apresentado e a complexidade do objeto.

Na doutrina, é pacífico o entendimento de que o atestado de capacidade técnica deve possuir **conteúdo material**, e não apenas formal. Marçal Justen Filho ensina que a comprovação da qualificação técnica visa demonstrar que o licitante possui experiência efetiva na execução de objeto semelhante, não bastando declarações genéricas que não permitam à Administração avaliar a real capacidade do interessado.

No mesmo sentido, a doutrina administrativista ressalta que a Administração deve agir com cautela diante de documentos que possam ser produzidos de forma meramente declaratória, sendo legítima a exigência de que o atestado contenha dados objetivos, passíveis de verificação, sob pena de esvaziamento da fase de habilitação.

Assim, o atestado desacompanhado de qualquer elemento que permita verificar:

- O contrato que lhe deu origem,
- O período efetivo de execução,
- Os quantitativos envolvidos,
- Ou a efetiva prestação dos serviços,

transforma-se em peça meramente formal, incapaz de cumprir a função de demonstrar aptidão técnica.

VIII.8 – FECHAMENTO DO ARGUMENTO

Não se pretende criar exigências excessivas, mas assegurar que a comprovação da capacidade técnica seja **real, verificável e compatível com o objeto**, evitando que a habilitação se converta em etapa meramente simbólica.

A qualificação técnica não é barreira à competição, mas **instrumento de proteção da Administração** contra a contratação de empresa sem experiência comprovada.

Sugestão de redação para o item de Qualificação Técnica

***"Comprovação de capacidade técnico-operacional mediante apresentação de Atestado(s) de Capacidade Técnica**, emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, que comprove(m) a execução satisfatória de serviços compatíveis em características, natureza e complexidade com o objeto licitado, quantidades e pelo período mínimo de 12 (doze) meses."*

O(s) atestado(s) deverá(ão) conter, no mínimo:

- *Identificação do contratante e do contratado;*
- *Descrição dos serviços executados;*
- *Período de execução;*
- *Quantitativos envolvidos (postos, profissionais ou volume de serviços);*
- *Declaração de que os serviços foram prestados de forma satisfatória;*
- *Identificação e assinatura do responsável pela emissão.*

***A Administração poderá promover diligência para verificar a veracidade e a consistência das informações constantes no(s) atestado(s)**, inclusive junto ao emitente, nos termos da Lei nº 14.133/2021.*

Poderão ser solicitados em sede de diligência, quando houver dúvida razoável sobre a veracidade do atestado, documentos complementares de verificação como cópia do contrato correspondente, notas fiscais, ordens de serviço ou outros documentos que evidenciem a efetiva execução dos serviços atestados, quando houver dúvida quanto ao conteúdo do documento apresentado.

IX – DA NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DOS ÍNDICES ECONÔMICO-FINANCEIROS COMPROVADOS POR PROFISSIONAL CONTÁBIL

O edital exige balanço patrimonial, DRE e capital social integralizado, o que demonstra preocupação inicial com a qualificação econômico-financeira. Contudo, **não há exigência de apresentação formal dos índices contábeis**, o que fragiliza a análise da real situação financeira da licitante.

A simples apresentação das demonstrações contábeis, desacompanhada dos índices de liquidez e solvência, transfere à Administração o ônus de realizar cálculos técnicos complexos, aumentando o risco de erro e subjetividade na análise.

IX.1 – FINALIDADE DA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A qualificação econômico-financeira não se limita a verificar existência formal de capital social, mas a aferir se a empresa possui:

✓ capacidade de honrar obrigações de curto prazo

✓ estrutura financeira compatível com a execução contratual

✓ condições de suportar variações de fluxo de caixa

Em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a contratada assume:

- Folha de pagamento mensal elevada
- Encargos sociais
- Provisões rescisórias
- Custos operacionais contínuos

Logo, a análise deve ir além do capital social.

IX.2 – NECESSIDADE DOS ÍNDICES CONTÁBEIS

É prática consolidada nas contratações públicas a exigência de apresentação dos seguintes índices:

- **Liquidez Geral (LG)**
- **Liquidez Corrente (LC)**
- **Solvência Geral (SG)**

Esses indicadores demonstram a capacidade de a empresa cumprir compromissos financeiros sem comprometer a execução do contrato.

A ausência de exigência formal desses índices:

✗ Dificulta a verificação objetiva

✗ Gera análise meramente visual do balanço

✗ Aumenta o risco de contratação de empresa sem fôlego financeiro

IX.3 – ASSINATURA POR CONTADOR – GARANTIA DE FIDEDIGNIDADE

A exigência de que os índices sejam apresentados em demonstrativo assinado por contador responsável:

✓ assegura responsabilidade técnica

✓ evita erros de cálculo

✓ padroniza a análise

✓ reduz subjetividade

A Administração não substitui o contador da empresa; ela verifica a consistência de informação já tecnicamente estruturada.

IX.4 – JURISPRUDÊNCIA E ENTENDIMENTO TÉCNICO

Os órgãos de controle reconhecem que a qualificação econômico-financeira deve ser aferida de modo objetivo, sendo legítima a exigência de índices contábeis que demonstrem a capacidade financeira do licitante.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento reiterado de que a Administração deve adotar critérios que permitam avaliar a situação financeira de forma técnica e verificável, sendo inadequada análise meramente formal das demonstrações contábeis.

A doutrina administrativista também ensina que a habilitação econômico-financeira visa proteger a Administração contra o risco de inexecução contratual por incapacidade financeira da contratada, sendo legítima a exigência de indicadores contábeis que revelem liquidez e solvência.

IX.5 – AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A exigência dos índices:

✓ não cria barreira indevida

✓ não exclui empresas idôneas

✓ apenas exige demonstração objetiva da saúde financeira

Trata-se de aperfeiçoamento técnico da habilitação, e não de rigor excessivo.

IX.6 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante disso, requer-se a retificação do edital para incluir a exigência de:

apresentação de demonstrativo dos índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral, extraídos do balanço patrimonial, assinados pelo contador responsável, para fins de verificação objetiva da capacidade econômico-financeira da licitante.

X – DA NECESSIDADE DE GARANTIA DE EXECUÇÃO CONTRATUAL E DA POSSIBILIDADE DE GARANTIA DA PROPOSTA

O objeto licitado envolve prestação contínua de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, modalidade contratual reconhecida como uma das de **maior risco administrativo**, em razão de:

- Folha salarial mensal elevada
- Encargos sociais obrigatórios
- Provisões trabalhistas
- Passivo potencial relevante
- Risco de interrupção do serviço público

Nesse contexto, a ausência de exigência de garantia contratual transfere à Administração a totalidade do risco de inadimplemento.

X.1 – FINALIDADE DA GARANTIA DE EXECUÇÃO

A garantia de execução não possui caráter punitivo ou restritivo, mas **preventivo e protetivo**, destinando-se a:

✓ resguardar o interesse público

✓ assegurar a continuidade do serviço

✓ cobrir prejuízos decorrentes de inadimplemento

✓ mitigar risco de abandono contratual

✓ reduzir impacto financeiro de rescisões

Em contratos de mão de obra, o risco de descumprimento trabalhista repercute diretamente sobre o Poder Público, inclusive sob a forma de responsabilidade subsidiária.

X.2 – LEGALIDADE DA EXIGÊNCIA — LEI Nº 14.133/2021

A Lei de Licitações autoriza expressamente a exigência de garantia contratual, podendo a Administração fixá-la como condição de assinatura do contrato, nos limites legais.

A exigência:

- É faculdade legal da Administração;
- Deve ser utilizada conforme o grau de risco do objeto;
- É plenamente compatível com contratos de prestação de serviços contínuos.

Trata-se de instrumento de gestão de riscos, alinhado aos princípios da eficiência, da segurança jurídica e da proteção do erário.

X.3 – JURISPRUDÊNCIA E ENTENDIMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE

Os Tribunais de Contas reconhecem que, em contratações de alta exposição financeira e trabalhista, a garantia de execução constitui medida de prudência administrativa.

A Corte de Contas da União já assentou que a exigência de garantia contratual não representa restrição à competitividade quando proporcional ao objeto, mas mecanismo legítimo de proteção do interesse público.

O entendimento técnico predominante é de que, quanto maior o risco operacional e financeiro, mais recomendável é a utilização de garantias como instrumento de mitigação de danos.

X.4 – DOUTRINA

A doutrina administrativista é pacífica ao afirmar que a garantia contratual integra o sistema de proteção do contrato administrativo, funcionando como instrumento de equilíbrio entre liberdade de contratar e segurança da Administração.

Autores especializados em licitações destacam que, em contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a ausência de garantias amplia significativamente o risco de prejuízo ao erário e de paralisação do serviço público.

X.5 – GARANTIA DA PROPOSTA

Além da garantia contratual, a legislação também admite a exigência de **garantia de proposta**, especialmente em certames de maior vulto ou risco.

Sua finalidade é:

✓ coibir propostas irresponsáveis

✓ evitar desistências injustificadas

✓ desestimular lances artificiais

✓ proteger a seriedade da disputa

Em contratos de mão de obra, onde a inexequibilidade é risco frequente, a garantia de proposta atua como filtro de comprometimento.

X.6 – AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

A exigência de garantia:

✓ não afasta empresas idôneas

✓ é usual em contratos de risco

✓ não configura barreira indevida

✓ representa prática de governança contratual

Trata-se de instrumento de proteção institucional, e não de limitação ao caráter competitivo.

X.7 – CONCLUSÃO DO TÓPICO

Diante da natureza do objeto e do risco inerente à contratação, requer-se a retificação do edital para:

incluir exigência de garantia de execução contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021, bem como a **possibilidade de garantia da proposta**, como instrumentos de mitigação de risco e proteção do interesse público.

A ausência dessas garantias, em contrato intensivo em mão de obra, revela falha de planejamento e fragiliza a gestão contratual.

X.8 – A GARANTIA DA PROPOSTA COMO INSTRUMENTO DE SERIEDADE DA DISPUTA E EFICIÊNCIA DO CERTAME

A garantia da proposta não tem finalidade arrecadatória ou excludente, mas **assecuratória da seriedade do procedimento licitatório**.

Em certames de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, é notório que o setor atrai grande número de participantes, inclusive empresas sem estrutura técnica, financeira ou operacional para executar contratos dessa natureza.

A ausência de garantia da proposta favorece a participação de licitantes que:

- Ofertam preços sem base real de custos;
- Não possuem capacidade econômico-financeira;
- Participam de forma especulativa;
- Desistem após a fase de lances;
- Apresentam documentação inconsistente ou inexequível.

Esse cenário gera:

❌ Atrasos sucessivos

❌ Necessidade de múltiplas inabilitações

❌ Reabertura de fases

❌ Aumento de recursos administrativos

❌ Morosidade injustificada

O resultado prático é a sobrecarga do procedimento e o retardamento da contratação, em prejuízo do interesse público.

X.9 – GARANTIA DA PROPOSTA NÃO RESTRINGE — QUALIFICA A DISPUTA

A exigência de garantia da proposta:

✓ não impede a participação de empresas idôneas;

✓ não eleva custos de forma desproporcional;

✓ apenas exige comprometimento mínimo com a proposta apresentada;

✓ afasta participantes aventureiros ou meramente especulativos.

Empresas que efetivamente atuam no mercado e possuem capacidade de executar o objeto não encontram dificuldade em prestar garantia, pois isso integra a rotina de contratações públicas de maior responsabilidade.

Assim, a garantia funciona como **filtro de seriedade**, não como barreira à competitividade.

X.10 – EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Ao reduzir a participação de propostas temerárias, a garantia da proposta:

✓ diminui a ocorrência de inabilitações em série;

✓ reduz recursos protelatórios;

✓ encurta o tempo do certame;

✓ aumenta a probabilidade de contratação de empresa apta.

Portanto, a medida se alinha diretamente ao princípio da eficiência e à boa governança das contratações públicas.

X.11 – SÍNTESE

A garantia da proposta:

- Não exclui competidores legítimos,
- Não restringe a competitividade,
- Não favorece empresas específicas,

mas promove a **qualidade da disputa**, assegurando que apenas participantes com efetiva capacidade e compromisso concorram, protegendo o tempo, os recursos e a segurança jurídica da Administração.

X.12 – DOS CRITÉRIOS OBJETIVOS DE EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

Em contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o risco principal não está no preço "alto", mas no **preço artificialmente baixo**, que compromete obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, gerando risco direto de responsabilização subsidiária da Administração.

A Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de verificar a exequibilidade das propostas, não se tratando de faculdade, mas de **dever de controle da contratação segura**.

Propostas inexequíveis:

- Comprometem a execução contratual;
- Levam à supressão indevida de direitos trabalhistas;
- Resultam em paralisações;
- Geram pedidos de reequilíbrio;
- Culminam em rescisões e passivos judiciais.

Ou seja: **o barato vira passivo**.

X.12.1 – A EXEQUIBILIDADE DEVE SER DEMONSTRADA, NÃO PRESUMIDA

Não basta o licitante afirmar que executa pelo preço ofertado. É necessária **demonstração objetiva**, baseada em:

✓ planilha detalhada de custos

✓ memória de cálculo

✓ comprovação dos encargos sociais

✓ provisões de férias, 13º, rescisões

✓ substituições

✓ encargos fiscais e administrativos

A jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a Administração deve exigir comprovação quando o preço suscitar dúvida razoável, sob pena de assumir risco indevido.

X.12.2 – PARÂMETROS MÍNIMOS DE ANÁLISE

Para serviços intensivos em mão de obra, a análise de exequibilidade deve observar:

- Piso salarial da categoria (CCT vigente)
- Encargos sociais reais
- Provisões obrigatórias (férias, 13º, rescisão, substituições)
- Benefícios convencionais
- Tributos incidentes
- Custos administrativos
- Lucro operacional

A ausência de qualquer dessas rubricas caracteriza **subpreço estrutural**, e não economia.

X.12.3 – RELAÇÃO ENTRE EXEQUIBILIDADE E GARANTIA

A exigência de:

- Garantia da proposta
- Garantia de execução
- Comprovação de exequibilidade

forma um **tripé de proteção da Administração**:

Instrumento	Finalidade
Garantia da proposta	Evitar lances aventureiros
Análise de exequibilidade	Impedir preços fictícios
Garantia de execução	Proteger contra falhas na execução

A soma desses mecanismos **não restringe a competição**, mas assegura que o vencedor tenha condições reais de cumprir o contrato.

X.12.4 – PROTEÇÃO AO AGENTE PÚBLICO

A contratação de proposta inexequível pode caracterizar falha de planejamento e fiscalização, com reflexos em:

- Responsabilização por danos ao erário
- Condenações trabalhistas subsidiárias
- Apontamentos de controle externo

Exigir comprovação de exequibilidade é medida de **proteção institucional**.

X.12.5 – SÍNTESE

Proposta exequível não é a mais barata, é a que **fecha a conta**.

A verificação objetiva da exequibilidade:

✓ assegura continuidade do serviço

✓ reduz risco trabalhista

✓ evita reequilíbrios artificiais

✓ protege o gestor

✓ preserva o interesse público

XI – CONCLUSÃO DO OBJETIVO

A presente manifestação não possui caráter protelatório, tampouco busca restringir a competitividade do certame. Ao contrário, decorre do dever de colaboração com a Administração Pública, visando o aperfeiçoamento do instrumento convocatório para que o procedimento licitatório transcorra sob os princípios da legalidade, isonomia, segurança jurídica, julgamento objetivo e proteção ao erário.

Os pontos suscitados ao longo desta peça evidenciam que determinadas lacunas e imprecisões do edital podem gerar:

- Propostas formalmente válidas, porém materialmente inexequíveis;
- Distorções competitivas decorrentes de encargos subestimados;
- Risco de passivos trabalhistas e previdenciários à Administração;
- Paralisações contratuais e necessidade de contratações emergenciais;
- Responsabilização do gestor público perante os órgãos de controle.

As sugestões apresentadas — como a exigência de memorial de cálculo, critérios objetivos de aferição da exequibilidade, comprovação do FAP, aprimoramento da qualificação técnica, fortalecimento da análise econômico-financeira e previsão de garantias — não criam barreiras indevidas à participação, mas **qualificam o universo de concorrentes**, assegurando que apenas empresas efetivamente capacitadas e estruturadas assumam obrigações contratuais de elevada responsabilidade social e trabalhista.

Em contratos intensivos em mão de obra, a aparente economia obtida por meio de propostas subdimensionadas costuma resultar, na prática, em graves prejuízos ao interesse público. Assim, as medidas propostas visam prevenir litígios, proteger o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e resguardar tanto a Administração quanto os trabalhadores envolvidos na execução do objeto.

Trata-se, portanto, de contribuição técnica formulada em estrita boa-fé, alinhada à jurisprudência dos tribunais de contas e à melhor doutrina em contratações públicas, com o único propósito de assegurar que o edital reflita critérios claros, objetivos e juridicamente seguros.

XII – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se a Vossa Senhoria o conhecimento e o provimento da presente manifestação/impugnação, para que o edital seja retificado, a fim de que passe a conter critérios objetivos, claros e juridicamente seguros, com a adoção das seguintes providências:

1. Quanto à repactuação e CCT

Que o edital passe a prever expressamente:

a) aplicação da Convenção Coletiva de Trabalho vigente na data da proposta;

b) direito à repactuação decorrente de nova CCT, independentemente de prorrogação contratual;

c) definição clara do marco temporal da recomposição.

2. Quanto ao Simples Nacional

Que seja incluída exigência de:

a) declaração de compromisso de desenquadramento do Simples Nacional para empresas cuja execução contratual envolva cessão de mão de obra em atividades vedadas;

b) previsão de desclassificação da proposta que mantenha estrutura tributária incompatível com o objeto.

3. Quanto ao Memorial de Cálculo

Que o edital passe a exigir:

a) Memorial de Cálculo obrigatório da planilha de custos;

b) detalhamento das provisões trabalhistas, encargos, substituições, custos indiretos e lucro.

4. Quanto ao FAP e encargos previdenciários

Que seja exigida a apresentação de:

a) comprovante do FAP vigente;

b) enquadramento RAT;

c) documentação que demonstre a alíquota previdenciária efetiva da empresa.

5. Quanto à diligência e exequibilidade

Que o edital preveja expressamente:

a) possibilidade de diligência para comprovação dos custos;

b) critérios objetivos de aferição de inexequibilidade;

c) desclassificação da proposta que não comprove a cobertura integral dos custos trabalhistas e previdenciários.

6. Quanto ao prazo da planilha

Que o prazo de 2 dias úteis seja reduzido para **2 horas**, considerando que a planilha já deve estar pronta no momento da disputa.

7. Quanto à qualificação técnica

Que o edital:

a) substitua "declaração" por **atestado de capacidade técnica**;

b) exija descrição detalhada dos serviços executados, quantitativos e período;

c) preveja possibilidade de diligência e solicitação de documentos acessórios.

8. Quanto à qualificação econômico-financeira

Que seja incluída:

a) exigência de declaração dos índices econômicos assinada por contador;

b) previsão de análise da capacidade financeira real da licitante.

9. Quanto às garantias

Que o edital passe a prever:

a) garantia de execução contratual;

b) possibilidade de garantia de proposta, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

10. Pedido final

Requer-se, por fim, a suspensão do certame até a retificação do instrumento convocatório, de modo a assegurar igualdade de condições, julgamento objetivo e proteção ao interesse público.

Nestes termos, pede deferimento.

Colombo - PR, 28 de Janeiro de 2026.

VERDES MARES EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA:20538561000156

Assinado de forma digital por VERDES MARES EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA:20538561000156
Dados: 2026.01.28 17:00:33 -03'00'

VERDES MARES EMPREITEIRA DE OBRAS LTDA
DIEGO SOARES CARRÃO
Sócio Administrador
CPF: 096.566.749-95