



Notificações



Prefeitura Municipal do Recife

Organização

Notificações / Detalhes da notificação

Assunto: Nova interação sobre recursos no processo 008/2025**Data da notificação:** 13/08/2025 15:55:44**Lida em:** 13/08/2025 16:01:46

Atualizações da fase recursal

Daniele, veja as últimas interações na fase recursal do(a) Pregão N° 008/2025 do ente público **Prefeitura Municipal do Recife**.

Mensagens

Contrarrazão: JSP SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EIRELI**Descrição:** CONTRARRAZOES JSP [Anexo](#)
13/08/2025 15:55:44**Resposta:** *Aguardando resposta*

--

Acesse a plataforma →



À PREGOEIRA DA PREFEITURA DE RECIFE - PE

Pregão Eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004
Processo Licitatório nº 008/2025-GC-SEPLAG-004

JSP SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EIRELI, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 13.258.693/0001-69, com sede na Rua Engenheiro José Brandão Cavalcante, 419, Imbiribeira, Recife - PE, representada, neste ato, por VITOR DE MIRANDA MAGALHÃES, vem, a presença de Vossa Senhoria, apresentar:

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

interposto por **APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA.**, manifestando-se em defesa da manutenção da sua classificação e habilitação como vencedora dos lotes 02 e 03 do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, pelas razões de fato e fundamentos de direito a seguir articulados.

I. DOS FATOS

A empresa APPA Serviços Temporários e Efetivos Ltda. interpôs recurso administrativo, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021 e no item 7.2 do edital, contra a decisão que declarou vencedora a JSP Serviços e Terceirização de Mão de Obra EIRELI nos lotes 02 e 03 do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004.

Conforme expõe, o certame teve por objeto o registro de preços, pelo prazo de 12 meses, para a contratação de serviços contínuos de condutores de veículos, com dedicação exclusiva de mão de obra, distribuídos em três lotes. Encerrada a fase competitiva e concluída a análise da documentação, a JSP foi proclamada vencedora dos lotes 02 e 03, o que motivou a insurgência da recorrente.

No mérito, desenvolve sua argumentação em dois eixos principais. O primeiro refere-se à alegada inexequibilidade da proposta da JSP, sustentando que esta teria se valido, para composição da planilha de custos, de carga tributária reduzida em virtude de enquadramento no Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – PERSE, o qual, segundo a recorrente, seria inaplicável ao objeto licitado.

Argumenta que a exclusão de tributos federais, decorrente do referido enquadramento, teria resultado em preço artificialmente reduzido, comprometendo a isonomia entre licitantes e gerando riscos à execução contratual, com eventual necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro ou inadimplemento. Invoca, para tanto, entendimentos do Tribunal de Contas da União e excertos

doutrinários no sentido de que propostas inexequíveis devem ser desclassificadas e que as planilhas de custos devem refletir a carga tributária efetivamente incidente sobre o objeto.

O segundo eixo da insurgência diz respeito à qualificação técnica. A APPA alega que os atestados apresentados pela JSP não comprovam experiência prévia em serviços compatíveis com o objeto licitado, pois registrariam execução de atividades como limpeza, cozinha, serviços administrativos e merendeiros, sem contemplar o gerenciamento de condutores de veículos, função considerada essencial no termo de referência. Afirma ainda que atestados emitidos pela Empresa de Turismo de Pernambuco S.A. – EMPETUR não comprovariam quantitativos de postos de trabalho, mas parâmetros como horas-homens ou metragem, destoando do critério exigido no edital.

A recorrente acrescenta que não teriam sido integralmente atendidas as exigências habilitatórias pela JSP, reforçando que a manutenção da decisão violaria os princípios da legalidade, moralidade e isonomia, previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.

Ao final, requer o provimento integral do recurso, com a consequente inabilitação e desclassificação da JSP nos lotes 02 e 03, bem como a retomada do certame com as empresas remanescentes. **Ameaça**, por fim, que eventual manutenção da decisão recorrida ensejará a comunicação aos órgãos de controle, a fim de proceder com *a devida verificação das responsabilidades funcionais dos agentes públicos*.

II. DO MÉRITO

II.1. DO CONTEXTO GERAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, DA AUSÊNCIA DE NULIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO E DA LEGALIDADE DA CLASSIFICAÇÃO DA JSP

O pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, realizado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Município de Recife - PE, observou integralmente todos os parâmetros legais exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e pelo edital convocatório, cuja redação foi clara e objetiva ao dispor que a composição da proposta deveria refletir a realidade tributária de cada licitante.

A empresa JSP apresentou proposta econômica rigorosamente compatível com sua estrutura de custos e seu regime fiscal vigente, o qual contempla a fruição dos benefícios do PERSE, amparado por decisão judicial proferida pelo TRF1, nos autos do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000.

A impugnação da autora não se dirige a qualquer vício formal ou ilegalidade objetiva no trâmite do procedimento, mas à estrutura de custos da proposta vencedora, tratando como ilegal aquilo que é, de fato, uma vantagem competitiva legítima, decorrente de regime fiscal diferenciado

previsto em lei e chancelado judicialmente. O edital não exige padronização tributária entre os licitantes, justamente porque reconhece, de forma expressa, que cada proponente deve declarar, e comprovar - como foi feito -, os tributos de acordo com o regime tributário que lhe é aplicável.

Os **itens 10.2.6.2. e 10.3 do edital** dispõem literalmente:

10.2.6.2. Os licitantes deverão incluir nas planilhas TODOS os tributos incidentes sobre a fatura, inclusive IRPJ e CSLL, **caso o regime tributário assim determine.**

Os licitantes deverão **comprovar o seu enquadramento tributário.**

(...)

10.3. INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DAS PLANILHAS

(...)

Nos casos em que a empresa possuir alguma vantagem competitiva, tal como, por exemplo, alíquotas tributárias reduzidas, a empresa deverá informar a base legal para tanto, ou, apresentar decisão judicial que tenha concedido tal hipótese, junto com certidão narrativa da lavra do órgão judicial em que tramita o processo.

Ao contrário do argumento veiculado no recurso, de que a proposta apresentada pela JSP seria manifestamente ilegal, vê-se que a empresa vencedora apenas cumpriu rigorosamente as regras previstas nos itens 10.2.6.2. e 10.3 do edital - a “lei” do certame -, por força do princípio da vinculação ao edital, tendo como base seu regime de tributação vigente, amparado por decisão judicial.

A legalidade do ato administrativo que declarou a proposta da JSP como vencedora do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004 decorre da regularidade de todas as etapas procedimentais do certame. A classificação decorreu de lance efetivamente menor, e, após a etapa competitiva, foram analisados os documentos e a proposta escrita, que foi considerada exequível pela equipe de apoio e pelo pregoeiro, nos termos do art. 59 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

Inexiste qualquer previsão legal que imponha à Administração o dever de desclassificar licitante cujo custo final decorra de benefícios fiscais legais, legítimos e vigentes. É de se reconhecer a licitude de propostas que se valham de regimes tributários benéficos, como o Simples Nacional, ou benefícios setoriais, como é o caso do PERSE, especialmente quando amparadas por decisão judicial válida, hígida e estável.

A parte recorrente inverte a lógica da contratação pública ao pretender que a Administração desclassifique a proposta mais vantajosa e juridicamente regular com base em suposição de que o uso do PERSE prejudicaria a isonomia. A isonomia não exige identidade entre os licitantes, mas tratamento proporcional às suas condições jurídicas e econômicas. O reconhecimento da regularidade da proposta da JSP não quebra a igualdade, mas concretiza a livre concorrência

prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal. Ademais, ainda que uma decisão liminar seja considerada precária, ainda assim constitui decisão judicial com todos os efeitos dela decorrentes.

A recorrente **não demonstrou qualquer prejuízo concreto**, tampouco apontou qualquer omissão de informação relevante na proposta da JSP. Apenas sustenta que, por não dispor do mesmo regime fiscal, a proposta da concorrente seria inexecutável. **Inexequibilidade não se presume**: deve ser comprovada de forma **técnica, precisa e objetiva**, o que não foi feito nos autos.

O próprio edital permite a apresentação de planilha de custos com alíquotas zero, diante do regime tributário a que está submetida a empresa concorrente, desde que comprovada. Foi exatamente isso que a JSP fez ao apresentar os documentos comprobatórios da decisão judicial e a certidão correspondente que lhe garante a fruição do PERSE. A documentação foi examinada e aceita pela equipe de apoio, sem qualquer ressalva.

A impugnação da autora parte de premissas equivocadas, ignora os dispositivos do edital e a vinculação ao edital, além de desconsiderar a margem de discricionariedade técnica da Administração para aferir a exequibilidade da proposta. Não cabe ao Poder Judiciário substituir esse juízo técnico sem demonstração de vício claro e grave, o que não se verifica neste caso.

Por todo o exposto, deve ser afastada a pretensão de inabilitação e desclassificação da recorrida no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, reconhecendo-se a legalidade do procedimento e a plena regularidade da proposta vencedora com base nos critérios estabelecidos pelo edital e pela legislação vigente.

II.2. DA AUTONOMIA DO RESULTADO DA FASE COMPETITIVA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O JULGAMENTO DA PROPOSTA COMERCIAL

A legalidade da proposta da empresa JSP, inclusive quanto à utilização das alíquotas reduzidas de PIS e COFINS, encontra respaldo não apenas na decisão judicial exarada nos autos do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000, em trâmite no TRF1, mas também nas próprias cláusulas 10.2.6.2. e 10.3 do edital do certame. O aceite dessa proposta pela Administração Pública culminou na classificação da recorrida, demonstrando, na prática, a absoluta regularidade jurídica e material da proposta apresentada.

A recorrente parte de uma premissa equivocada: a de que a pregoeira deveria ter desclassificado a proposta da JSP tão logo constatasse a existência de alíquotas reduzidas em sua planilha de preços, embora a recorrida tenha apresentado a documentação comprobatória exigida no edital. Esta alegação ignora que a fase de lances é autônoma e vinculada, não se sujeitando a revisões subjetivas após a oferta. A proposta que, ao final da disputa, apresenta o menor valor, segue para a análise documental e de exequibilidade, e somente deve ser desclassificada se comprovadamente

contrariar as normas editalícias ou apresentar elementos materiais de inexecutabilidade, o que não foi o caso.

Não cabe à Administração Pública desclassificar propostas unicamente com base em juízos hipotéticos ou presunções genéricas sobre o regime tributário do licitante, especialmente quando o licitante **cumpriu rigorosamente** a regra do edital e estava **amparado por decisão judicial e certidão exigida**. O julgamento da proposta deve observar a realidade individual de cada concorrente, como assegurado expressamente pelos itens 10.2.6.2. e 10.3 do edital.

O resultado da fase competitiva é ato jurídico perfeito, o qual deve ser preservado salvo vício evidente de legalidade, o que não foi identificado. A recorrente pretende, com o presente recurso, reabrir uma etapa já superada e concluída dentro dos parâmetros legais, comprometendo a segurança jurídica e o princípio da estabilidade procedimental. Em verdade, a demanda configura tentativa de invalidação do julgamento com base em insatisfação subjetiva com o resultado, o que não encontra respaldo legal.

Mesmo após a fase de lances, a proposta escrita da JSP foi devidamente analisada pela equipe de apoio e pela pregoeira. Não foram identificadas falhas formais ou materiais. Ao contrário, os documentos comprobatórios do enquadramento da empresa no PERSE foram apresentados e aceitos, o que afasta qualquer alegação de omissão ou erro no julgamento da proposta. A decisão judicial do TRF1 conferiu respaldo inequívoco à utilização das alíquotas zeradas, tornando obrigatória sua aplicação conforme a realidade tributária da empresa.

A desclassificação de proposta vencedora após a fase de lances, sem qualquer indício de vício ou desconformidade material, implicaria violação ao princípio da adjudicação compulsória, conforme previsto no art. 71, IV, da Lei nº 14.133/2021. Tal medida só se justificaria em caso de inidoneidade da proposta ou da documentação, o que manifestamente não ocorreu. A conduta da Administração, ao manter a classificação da proposta da JSP, foi não apenas legal, como também obrigatória.

A pregoeira e sua equipe atuaram nos estritos limites da legalidade, com base na documentação apresentada e na matriz de julgamento prevista no edital. Qualquer interpretação diversa violaria o dever de adjudicar à proposta mais vantajosa e regularmente habilitada.

A verdadeira competição ocorreu durante a fase de lances do pregão eletrônico, quando todos os interessados tiveram oportunidade idêntica de ofertar seus preços. A proposta comercial detalhada apresentada posteriormente pela JSP é apenas a formalização documental do lance vencedor, refletindo a realidade fiscal da empresa conforme determina o edital. Neste contexto, a alegação de concorrência desleal mostra-se improcedente. A JSP não criou artificialmente uma

condição favorável, mas simplesmente apresentou uma proposta que reflete sua situação fiscal legítima, amparada por decisão judicial válida e eficaz.

Seguindo estritamente as regras do certame, a JSP participou da disputa e conquistou legitimamente a primeira colocação por apresentar o menor preço. Todos os concorrentes desfrutaram de idênticas oportunidades para ofertar valores mais atrativos à Administração Pública, em perfeito ambiente de igualdade e ampla competitividade. No entanto, nenhum outro licitante se dispôs a superar a condição econômica proposta pela JSP.

É fundamental destacar que toda a controvérsia relacionada ao regime tributário da empresa emergiu apenas após a conclusão da etapa competitiva, quando a JSP já havia sido oficialmente declarada vencedora da fase de lances, quando a JSP apresentou planilha de custos com alíquota refletindo fielmente sua condição tributária diferenciada, legitimamente amparada por decisão judicial do TRF1.

Revela-se completamente infundada a alegação de que esta especificidade tributária teria comprometido a isonomia ou influenciado o resultado do certame. A proposta comercial detalhada representa a materialização documental do mesmo lance que já havia sido registrado na sessão pública do pregão - momento verdadeiramente competitivo em que todos os participantes, em igualdade de condições, apresentaram suas melhores ofertas no sistema eletrônico.

O grande beneficiário desta situação é o Município de Recife - PE, que poderá celebrar o contrato com a empresa que logrou êxito na sessão do pregão ao apresentar o MENOR LANCE na fase competitiva do certame. E, em momento procedimental posterior, o valor do lance vencedor foi materializado na proposta comercial discriminada, que foi elaborada seguindo os ditames previstos em edital.

Em exercício meramente hipotético, ainda que se cogitasse alguma suposta irregularidade na proposta comercial da JSP, esta permaneceria como primeira colocada na sessão de lances, sendo-lhe facultado - com respaldo na legislação e no edital - apresentar nova proposta comercial detalhada, mantendo-se o preço ofertado na fase competitiva. O item 5.6.3. do edital prevê expressamente este procedimento:

5.6.3. Se houver indícios de inexecuibilidade da proposta de preço, o(a) agente de contratação efetuará diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.

A proposta apresentada é plenamente exequível, encontrando-se em perfeita consonância com a realidade de mercado e em rigorosa conformidade com as regras fiscais aplicáveis à empresa. Todavia, mesmo na remota hipótese de surgir algum questionamento sobre aspectos

específicos da planilha, a providência adequada seria promover uma diligência administrativa, preservando-se a posição conquistada legitimamente pela empresa na fase competitiva.

O que se busca proteger, em última análise, é o interesse público materializado na contratação mais econômica e eficiente, objetivo plenamente atendido com a manutenção da proposta da JSP como vencedora do certame.

II.3. DA LEGITIMIDADE E LEGALIDADE DA UTILIZAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL DO PERSE PELA JSP

O recurso administrativo suscita que a JSP teria utilizado indevidamente o benefício fiscal do Programa Federal (PERSE), instituído pela Lei nº 14.148/2021, ao zerar as alíquotas de PIS e COFINS em sua planilha de custos da licitação, o que representaria suposta prática irregular. Ocorre que tal alegação não encontra respaldo na realidade fática e jurídica, conforme se passa a demonstrar.

Um ponto essencial a ser esclarecido: o Brasil possui um infindável número de diferentes regimes tributários, de modo que não é possível tolher de uma empresa a oportunidade de participar de uma licitação apenas porque está enquadrada em regime específico. Esta é uma situação rotineira que é enfrentada com habitualidade pelo TCU, que rechaça a hipótese que a desoneração tributária representa suposta violação à isonomia.

Não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária previsto na Lei 12.546/2011 em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime.

(TCU - Acórdão 1097/2019-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

II.3.1. Do enquadramento da JSP no Programa PERSE

Embora a discussão sobre regimes fiscais específicos seja matéria primariamente afeta à Fazenda Nacional, que detém a capacidade tributária ativa para fiscalizar tributos como PIS e COFINS (art. 7º do CTN), cabe demonstrar a plena regularidade do enquadramento da JSP no Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE).

A Lei nº 14.148/2021, **EM SUA REDAÇÃO ORIGINAL**¹, estabelecia em seu art. 4º:

¹ Ao caso, **aplica-se a redação originária Lei nº 14.148/2021**. Para a definição do regime jurídico, não se deve aplicar as sucessivas alterações da redação da Lei nº 14.148/2021, porque não é possível restringir um benefício tributário extraordinário depois de sua concessão.

Isto porque, uma vez concedido o benefício fiscal extraordinário, como no caso do PERSE (60 meses), incide a garantia prevista no art. 178 do CTN, que expressamente veda a revogação ou modificação da isenção durante o período de sua vigência.

Art. 4º Ficam reduzidas a 0% (zero por cento) pelo prazo de 60 (sessenta) meses, contado do início da produção de efeitos desta Lei, as alíquotas dos seguintes **tributos incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas de que trata o art. 2º desta Lei**:

- I - Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Contribuição PIS/Pasep);
- II - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e
- IV - Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ).

Aspecto fundamental: o benefício fiscal, conforme o texto original, incidia sobre “o resultado auferido pelas pessoas jurídicas”, ou seja, aplicava-se à integralidade das operações do CNPJ enquadrado, sem distinção entre atividades específicas da empresa. Esta redação original é crucial para compreender o direito adquirido da JSP, protegido pelo art. 178 do Código Tributário Nacional.

Ao regulamentar o tema, a **Portaria ME nº 7.163/2021** definiu os códigos da **Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)** que se enquadravam no setor de eventos para fins de aplicação do PERSE, estabelecendo **dois grupos** de empresas: **(i)** aquelas que poderiam usufruir **automaticamente** do benefício (Anexo I) e **(ii)** aquelas que precisariam estar regularmente **cadastradas no CADASTUR** para usufruir do benefício (Anexo II).

Conforme esta regulamentação, dois caminhos foram estabelecidos para o enquadramento no PERSE: **(i)** enquadramento automático para empresas que já exerciam atividades econômicas listadas no Anexo I da Portaria na data de publicação da Lei (03/05/2021); bem como **(ii)** enquadramento condicionado para empresas com atividades econômicas listadas no Anexo II, que adicionalmente precisavam estar regularmente inscritas no CADASTUR na mesma data de referência.

A JSP atendia plenamente a ambos os critérios quando da publicação original da Lei nº 14.148/2021, pois: **(i)** já exercia diversas atividades econômicas constantes tanto no Anexo I quanto no Anexo II da Portaria ME nº 7.163/2021, conforme comprovam os documentos fiscais anexados aos autos; bem como **(ii)** encontrava-se regularmente cadastrada no CADASTUR na data de publicação da Lei, cumprindo o requisito adicional para as atividades do Anexo II.

Desta forma, a empresa JSP satisfaz integralmente todas as condições legais e regulamentares para fruição do benefício fiscal instituído pelo Programa PERSE, não restando qualquer

Trata-se de verdadeiro direito adquirido do contribuinte, protegido pelo princípio da segurança jurídica, que impede que alterações legislativas posteriores possam restringir o alcance do benefício inicialmente concedido.

dúvida quanto à regularidade de seu enquadramento tributário no regime específico criado pela da Lei nº 14.148/2021 (Programa PERSE).

Diante disso, conclui-se que a empresa JSP está regularmente enquadrada no Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), conforme instituído pela Lei nº 14.148/2021, enquanto política pública de caráter setorial. A JSP comprovou documentalmente, perante o TRF1, que cumpriu ambos os requisitos da Portaria ME nº 7.163/2021, tendo sido deferida liminar em seu favor nos autos do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000.

Munida da referida decisão judicial e da certidão respectiva, a licitante zerou as alíquotas de PIS e COFINS quando da sua proposta, em razão do regime tributário a que estava submetida, como determina os itens 10.2.6.2. e 10.3. do edital.

Importa ressaltar que a decisão liminar que assegurou o benefício fiscal do PERSE possui caráter objetivo, setorial e automático. Não há discricionariedade da Administração ou margem para interpretação subjetiva quanto ao direito da empresa à fruição do benefício. A negativa da autora em se insurgir contra esse direito configura não apenas desconhecimento da legislação de regência e da lei processual, mas tentativa de desvirtuar o procedimento licitatório para alcançar, por vias transversas, resultado que não lhe foi favorável.

II.3.2. Da decisão do TRF1 que confirmou o direito da JSP ser enquadrada no Programa PERSE

A validade da fruição do benefício pelo contribuinte JSP foi reconhecida expressamente pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, no julgamento do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000. Na oportunidade, o tribunal concedeu o efeito suspensivo para suspender a exigibilidade de todos os tributos indicados no art. 4º da Lei nº 14.148/2021 (PIS, COFINS, CSLL e IRPJ), até o julgamento final do recurso. Confirma-se a parte dispositiva da decisão:

Pelo exposto, CONCEDO O EFEITO SUSPENSIVO ativo, nos termos do artigo 1.019, inciso I do CPC, para afastar as revogações impostas pela Medida Provisória no 1.202/2023 e pela Lei no 14.592/2023, mantendo a recorrente no gozo do benefício fiscal instituído pela redação original do art. 4º da Lei 14.148/21.

Cumprindo exigência editalícia, também foi anexada aos autos a certidão judicial de inteiro teor, confirmando a decisão monocrática acima:



TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

CERTIDÃO - TRF1-COJU4

O Diretor da Coordenadoria dos Órgãos Julgadores da 4ª Seção do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

CERTIFICA,

que revendo os autos do **Agravo de Instrumento n.º 1024118-18.2024.4.01.0000** (processo referência n.º 1017689-20.2024.4.01.3400), em que figuram como Agravante **JSP SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA LTDA** e como Agravada **UNIÃO (FAZENDA NACIONAL)**, que neles consta petição com pedido de liminar, objetivando: “[...] *seja o presente recurso recebido, e que lhe seja atribuído efeito SUSPENSIVO ATIVO, nos moldes do artigo 1.019, inciso I do NCPC, PARA CONCEDER A LIMINAR PLEITEADA NOS AUTOS ORIGINÁRIOS, determinando que seja considerada a irrevogabilidade do PERSE por força do art. 178 do CTN e AFASTADA as revogações impostas pela Lei n.º 14.592/2023 e pela nova Lei n.º 14.859/2024, mantendo a AGRAVANTE no gozo do benefício fiscal instituído pela redação original do art. 4º da Lei 14.148/21, suspendendo-se a exigibilidade do crédito tributário nos termos do artigo 151, IV do Código Tributário. No mérito, requer seja julgado inteiramente procedente o presente recurso, na forma como pleiteada pela Agravante no feito originário.* [...]” **(sic)** **(fl.27)** **Certifica**, ainda, que por despacho, à fl. 39, o Exmo. Sr. Relator Convocado Juiz Federal Rafael Lima da Costa assim decidiu: “[...] *No caso em epígrafe, não identifico de plano, o risco de dano irreparável e tampouco, fundamento para que o contraditório prévio seja suplantado, assim, nos termos do inciso II do artigo 1.019 do Código de Processo Civil, INTIME-SE a parte agravada para que, no prazo legal (CPC/2015), apresente contrarrazões.* [...]” **(sic)** **Certifica**, ainda, que por decisão, às fls. 54/58, o Exmo. Sr. Relator Desembargador Federal Roberto Carvalho Veloso assim decidiu: “[...] *Pelo exposto, CONCEDO O EFEITO SUSPENSIVO ativo, nos termos do artigo 1.019, inciso I do CPC, para afastar as revogações impostas pela Medida Provisória n.º 1.202/2023 e pela Lei n.º 14.592/2023, mantendo a recorrente no gozo do benefício fiscal instituído pela redação original do art. 4º da Lei 14.148/21. Igualmente, suspendo a exigibilidade do crédito tributário nos termos do artigo 151, IV do Código Tributário.* [...]” **(sic)** **Certifica**, outrossim, que os autos eletrônicos foram protocolados nesta Corte em 18/07/2024 e encontram-se conclusos ao Relator. Dada e passada aos 05 de dezembro de 2024, em Brasília, Distrito Federal. Eu, Mirelle Ferreira Durães Rady, servidora da Coordenadoria dos Órgãos Julgadores da 4ª Seção, lavrei este termo e Higo Soares Barboza, Diretor da Coordenadoria dos Órgãos Julgadores da 4ª Seção, o subscreve.



Documento assinado eletronicamente por **Joaquim Jose de Sousa Neto, Chefe de Assessoria I**, em 05/12/2024, às 18:42 (horário de Brasília), conforme art. 1º, § 2º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.trf1.jus.br/autenticidade> informando o código verificador **21843969** e o código CRC **24C16169**.

A decisão proferida pelo TRF1 possui efeitos imediatos e vincula a atuação da Administração Pública em todos os níveis, inclusive no julgamento das propostas em sede de procedimento licitatório, notadamente quando o próprio edital exige a indicação do regime tributário a que está submetida a licitante, como no caso dos autos. A existência de decisão judicial proferida por órgão competente, suspendendo a exigibilidade dos tributos e reconhecendo a legitimidade da fruição

do benefício, vincula a Administração, que deve considerar tal circunstância na análise da exequibilidade da proposta da empresa.

A empresa recorrente, ao pretender desconstituir administrativamente os efeitos de uma decisão judicial proferida por tribunal competente, desconsidera os princípios da legalidade, do devido processo legal e da segurança jurídica. A proposta da JSP, ao refletir os efeitos dessa decisão judicial, não pode ser tida como inexequível ou irregular, sob pena de grave violação à ordem jurídica e ao próprio sistema federativo.

Com base na **decisão do TRF1**, a proposta da JSP goza de **respaldo jurídico robusto**, o que a torna **não apenas legal**, mas **obrigatória** de ser considerada nos moldes em que foi apresentada. O ente licitante **não pode substituir** o Poder Judiciário, tampouco **rever decisão judicial** válida, eficaz e vinculante. Qualquer tentativa neste sentido configuraria **usurpação de competência** e **violação à separação dos poderes**.

Assim, é absolutamente improcedente a pretensão da parte recorrente de anular a proposta da empresa vencedora com base em suposta violação à isonomia ou à legalidade, declarando-a desclassificada e inabilitada, quando, na verdade, se está diante do **exercício legítimo** de um direito **reconhecido judicialmente** e com **plena eficácia** no ordenamento jurídico.

O **Tribunal Regional Federal da 1ª Região** garantiu à empresa JSP o direito de usufruir do benefício fiscal do **Programa PERSE**, em decisão concedida nos autos do **AI nº 1024118-18.2024.4.01.0000**, conforme se comprova documentalmente nos autos. Esta decisão judicial **possui força vinculante** e deve ser **respeitada por todos** os órgãos da Administração Pública, inclusive em procedimentos licitatórios.

Como último reforço de argumentação, em anexo, apresenta-se um robusto parecer de lavra de Professor Heleno Taveira Torres², que analisou a situação fiscal de empresas na mesma situação da JSP, para concluir pela regularidade de sua submissão ao regime especial da Lei nº 14.148/21 (Programa PERSE). Vejamos a conclusão do parecer:

Por força do art. 178 do CTN, até o término da vigência da alíquota zero concedida pelo artigo 4º da referida Lei nº 14.148/21, que sucederá apenas em março de 2027, tanto a base de sua incidência (alcance objetivo), quanto os sujeitos aptos ao benefício devem ter

² **Heleno Taveira Torres** é Professor Titular de Direito Financeiro e Livre-Docente de Direito Tributário do Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Doutor em Direito do Estado (PUC-SP, em 1999), Mestre em Direito Tributário (UFPE, em 1995). Membro do Conselho Universitário da USP. Membro Titular Conselho Gestor Quadrilátero. Vice-Chefe do Departamento de Direito, Econômico, Financeiro e Tributário da USP (DEF-USP). Membro do Conselho Curador da Fundação Arcadas da FDUSP. Membro Suplente da Comissão de Pós-Graduação. Membro do Comitê de Apoio Técnico do Conselho Consultivo do CNJ. Presidente da Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF). Diretor-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito Financeiro (IBDF).

preservados (alcance subjetivo), nos exatos termos em que originalmente concebido o PERSE. A segurança jurídica e a proteção à confiança legítima dos contribuintes vedam qualquer tentativa tardia de limitação.

Portanto, a JSP possui decisão judicial vigente e eficaz que lhe garante o direito ao benefício fiscal do PERSE, nos termos da redação original da Lei nº 14.148/2021, o que afasta qualquer alegação de ilegalidade na utilização do benefício fiscal.

IV.3.3. Da efetiva fruição dos benefícios fiscais pela JSP

A fruição dos benefícios fiscais concedidos pelo PERSE pela empresa JSP não é mera expectativa ou direito potencial, mas realidade concreta e juridicamente consolidada. Tratou-se de situação jurídica decorrente não apenas do enquadramento legal da atividade exercida pela empresa nos termos do art. 4º da Lei nº 14.148/2021, como também da existência de decisão judicial que reconheceu expressamente sua legitimidade para usufruir das alíquotas zero de IRPJ, CSLL, PIS e COFINS. A proposta apresentada no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004 refletiu com absoluta exatidão tal realidade fiscal, sem qualquer artifício ou subterfúgio.

É crucial destacar que a Lei 14.148/2021, em sua redação ORIGINAL, estabelecia o benefício sobre “o resultado auferido pelas pessoas jurídicas”, ou seja, incidia sobre a TOTALIDADE das operações da empresa enquadrada, sem distinção entre atividades específicas. As alterações legislativas posteriores não podem afetar direito já constituído, sob pena de violação ao art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal, que protege o direito adquirido.

A redação do art. 4º da Lei nº 14.148/2021 é cristalina ao prever, de forma objetiva, a redução a 0% das alíquotas tributárias incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas setoriais. Essa redução alcança tributos federais relevantes (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) e tem por finalidade promover a recuperação econômica de setores duramente afetados pela pandemia. A JSP encontra-se legitimamente enquadrada nas atividades econômicas previstas na norma e, portanto, é beneficiária da política pública fiscal ali instituída, conforme assegurado pelo Poder Judiciário Federal em decisão válida e eficaz.

Uma vez concedido o benefício fiscal extraordinário do PERSE (pelo prazo de 60 meses), incide a garantia prevista no art. 178 do CTN, que expressamente veda a revogação ou modificação da isenção durante o período de sua vigência. Trata-se de verdadeiro direito adquirido do contribuinte, protegido pelo princípio da segurança jurídica, que impede que alterações legislativas posteriores possam restringir o alcance do benefício inicialmente concedido.

Tal fruição, por sua vez, não depende de autorização discricionária do Poder Público, tampouco de análise subjetiva pela Administração. Uma vez preenchidos os requisitos legais e estando vigente o regime fiscal favorecido, a aplicação das alíquotas reduzidas é automática e obrigatória. E, no caso concreto, a empresa não apenas está formalmente enquadrada no PERSE como também possui decisão judicial proferida nos autos do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000, que reconhece seu direito de usufruir os benefícios fiscais previstos na Lei nº 14.148/2021, de modo que a aplicação da alíquota zero é mandatória na proposta, inclusive em razão de exigência editalícia (item 10.2.6.2. e 10.3.).

Importa destacar que essa **decisão judicial era plenamente eficaz e válida** quando da apresentação da proposta, devendo ser observada pela Administração e pelos demais licitantes, sob pena de violação à segurança jurídica e à autoridade das decisões judiciais. A desconsideração da realidade fiscal da empresa, **fundada em decisão judicial**, implicaria violação não apenas à legalidade, mas também ao princípio da vinculação objetiva ao edital, que exige o julgamento das propostas de acordo com os critérios previamente estabelecidos.

A empresa observou fielmente as cláusulas 10.2.6.2. e 10.3. do edital, informando alíquotas compatíveis com o regime fiscal que efetivamente lhe era aplicável à época - e que está respaldado por ordem judicial do TRF1. Agir de outra forma, incluindo alíquotas de tributos que legitimamente não recolhe, seria, isso sim, uma violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A tentativa de invalidar a proposta da empresa, sob o argumento de que ela utilizou alíquotas zeradas, ignora a natureza vinculante da decisão judicial e viola o princípio da boa-fé objetiva que deve reger a atuação administrativa e a própria lógica do certame. Ao apresentar proposta que reflete sua situação fiscal concreta, a empresa demonstrou transparência, aderência ao edital e contribuição efetiva para a obtenção de um resultado mais vantajoso para o erário.

A eventual desclassificação da proposta da JSP com base em sua realidade fiscal representaria, ainda, indevida penalização de empresa que atua de forma regular e transparente, revertendo os efeitos de política pública que visa justamente à competitividade e recuperação do setor. A fruição de benefícios fiscais legítimos e vigentes não pode ser convertida em óbice à contratação com o poder público. Ao contrário, deve ser reconhecida como fator de vantagem competitiva juridicamente válida.

Tal fato pode ser comprovado por meio dos documentos fiscais da empresa, que demonstram que a empresa efetivamente não recolhe os tributos de PIS e COFINS, em conformidade com a decisão judicial.

Audi3 Contabilidade & Auditoria
Consultoria Tributária
DA ALÍQUOTA EFETIVA DO PIS E D
Cliente: JSP SERVIÇOS
CNPJ: 13.258.693/0001-69
Período: mai/25

PIS							
Mês	Faturamento Mensal	Ajuste da base de Cálculo (¹)	Base de Cálculo ajustada	Contribuição Apurada	Crédito Descontado	Contribuição Devida	Percentual Efetivo
	(A)	(B)	(C = A - B)	(D = C * 1,65%)	(E)	(F = D - E)	(F / A)
jun/24	4.176.613,07	-	4.176.613,07	R\$ -		R\$ -	0,00%
jul/24	8.572.550,76	-	8.572.550,76	R\$ -		R\$ -	0,00%
ago/24	4.401.924,64	-	4.401.924,64	R\$ -		R\$ -	0,00%
set/24	4.250.687,05	-	4.250.687,05	R\$ -		R\$ -	0,00%
out/24	4.826.243,19	-	4.826.243,19	R\$ -		R\$ -	0,00%
nov/24	5.127.154,71	-	5.127.154,71	R\$ -		R\$ -	0,00%
dez/24	4.884.986,89	-	4.884.986,89	R\$ -		R\$ -	0,00%
jan/25	5.552.315,57	-	5.552.315,57	R\$ -		R\$ -	0,00%
fev/25	11.125.194,30	-	11.125.194,30	R\$ -		R\$ -	0,00%
mar/25	8.814.815,33	-	8.814.815,33	R\$ -		R\$ -	0,00%
abr/25	10.010.642,64	-	10.010.642,64	R\$ -		R\$ -	0,00%
mai/25	10.608.254,70	-	10.608.254,70	R\$ -		R\$ -	0,00%
ALÍQUOTA MÉDIA PIS							0,00%

COFINS							
	(A)	(B)	(C = A - B)	(D = C * 7,60%)	(E)	(F = D - E)	(F / A)
jun/24	4.176.613,07	-	4.176.613,07	R\$ -		R\$ -	0,00%
jul/24	8.572.550,76	-	8.572.550,76	R\$ -		R\$ -	0,00%
ago/24	4.401.924,64	-	4.401.924,64	R\$ -		R\$ -	0,00%
set/24	4.250.687,05	-	4.250.687,05	R\$ -		R\$ -	0,00%
out/24	4.826.243,19	-	4.826.243,19	R\$ -		R\$ -	0,00%
nov/24	5.127.154,71	-	5.127.154,71	R\$ -		R\$ -	0,00%
dez/24	4.884.986,89	-	4.884.986,89	R\$ -		R\$ -	0,00%
jan/25	5.552.315,57	-	5.552.315,57	R\$ -		R\$ -	0,00%
fev/25	11.125.194,30	-	11.125.194,30	R\$ -		R\$ -	0,00%
mar/25	8.814.815,33	-	8.814.815,33	R\$ -		R\$ -	0,00%
abr/25	10.010.642,64	-	10.010.642,64	R\$ -		R\$ -	0,00%
mai/25	10.608.254,70	-	10.608.254,70	R\$ -		R\$ -	0,00%
ALÍQUOTA MÉDIA COFINS							0,00%

PEDRO HENRIQUE
DANTAS PERES DE
OLIVEIRA:05759671456

Assinado de forma digital por
PEDRO HENRIQUE DANTAS PERES
DE OLIVEIRA:05759671456
Dados: 2025.07.14 09:42:13 -03'00'

CPF - 05.075.967/03

A planilha de custos apresentada pela JSP no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, com alíquotas zeradas de PIS e COFINS, reflete sua realidade fiscal e tributária, não havendo qualquer ilegalidade ou irregularidade na formação de seu preço.

Portanto, a proposta apresentada pela JSP deve ser considerada válida, legítima e plenamente exequível, à luz do regime fiscal vigente e da decisão judicial que reconhece seu direito à fruição do PERSE. A tentativa de desconstituir esse cenário sob pretextos subjetivos ou genéricos viola os princípios da legalidade, segurança jurídica, economicidade e vinculação ao edital, devendo ser prontamente rejeitada por este juízo.

Não há qualquer razão jurídica que justifique o pedido de desclassificação e inabilitação da empresa vencedora. A fruição de benefício fiscal legal e judicialmente reconhecido, refletido de

forma transparente e fiel na proposta apresentada, apenas reafirma a **legalidade e a vantajosidade** do resultado obtido na licitação. Assim, impõe-se a **total improcedência** da presente demanda.

II.4 DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA JSP

A autora alega, ainda, que a proposta apresentada pela JSP seria inexecutável, em razão da utilização do benefício fiscal do PERSE e do zeramento das alíquotas de PIS e COFINS. Tal alegação, contudo, não encontra respaldo na realidade fática e jurídica, conforme se passa a demonstrar de forma cabal e definitiva.

A proposta vencedora do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004 foi formulada com base em dados objetivos e técnicos, refletindo fielmente a realidade fiscal e operacional da empresa, conforme exigência expressa dos itens 10.2.6.2. e 10.3. do edital. Não houve, portanto, qualquer indício de temeridade, improvisação ou artificialidade que pudesse comprometer sua execução contratual.

Não se pode considerar inexecutável uma proposta que reflete a realidade econômica e jurídica da empresa proponente, especialmente quando tal realidade está CHANCELADA por decisão judicial válida e eficaz. Ao contrário, propostas baseadas em carga tributária fictícia ou desatualizada é que representam riscos à execução contratual, por não expressarem a real estrutura de custos da licitante. A proposta da JSP observou, com absoluto rigor, os critérios legais e editalícios, sendo, portanto, plenamente executável. As insinuações da autora afrontam a credibilidade do Poder Judiciário, na medida em que questionam - fora daquele processo - a decisão judicial liminar proferida pelo TRF1.

INEXISTE nos autos qualquer elemento concreto, técnico ou documental que demonstre que a proposta apresentada pela empresa não poderá ser cumprida. A parte autora se limita a **alegações genéricas e conjecturas** sobre possíveis riscos decorrentes da utilização de benefícios fiscais, sem apresentar qualquer prova técnica, parecer especializado ou documentação que comprove a alegada inviabilidade. Essa **ausência absoluta de lastro probatório** compromete frontalmente a pretensão deduzida na ação e revela o caráter meramente especulativo das alegações.

Como se sabe, **a executabilidade deve ser aferida com base na realidade individual de cada licitante**, especialmente no que se refere ao seu regime fiscal e às condições específicas que afetam a composição dos preços. O simples fato de uma proposta apresentar valores inferiores à média das demais **não configura, por si só, indício de inexecutabilidade**. É necessário comprovar, de forma **cabal e técnica** - o que não foi feito pela autora -, que o preço ofertado está dissociado dos custos operacionais mínimos para a prestação do serviço.

Cumpra-se observar que **o controle da exequibilidade, no âmbito do certame, cabe à Administração Pública**, por meio da comissão de licitação, que possui capacidade técnica e discricionariedade para essa avaliação. E, no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, **não foi identificado qualquer elemento** que justificasse a desclassificação da proposta da JSP por inexecutabilidade. Ao revés, a proposta foi considerada **compatível com os preços de mercado** e com os parâmetros de aceitabilidade definidos no edital.

A tentativa da parte autora de revisar esse juízo técnico-administrativo, sem apresentar fundamentos sólidos ou provas contundentes, configura indevido questionamento de matéria discricionária da Administração. Trata-se de interferência que compromete a lógica do processo licitatório e esvazia a função institucional das comissões julgadoras, violando o princípio da separação dos poderes.

É importante frisar que a exequibilidade não se confunde com lucratividade ou margem de lucro. Uma proposta pode ser executável mesmo com lucro reduzido, desde que os custos mínimos para execução do contrato estejam cobertos. No caso da JSP, **a vantagem tributária conferida pelo PERSE permitiu a redução dos preços sem comprometer a viabilidade econômica** da prestação do serviço. Isso reflete, na verdade, uma **condição favorável que deve ser reconhecida como legítima e vantajosa** para a Administração Pública, concretizando os princípios da economicidade e eficiência.

Assim, a proposta da empresa vencedora do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004 é **PLENAMENTE EXECUTÁVEL**, pois está amparada por dados concretos, decisões judiciais, normas legais vigentes e análise administrativa adequada. A ausência de prova em sentido contrário e a conformidade com o edital reforçam a **legalidade da proposta**. Por isso, deve ser **integralmente afastada** a alegação de inexecutabilidade e, com ela, o pedido de desclassificação e inabilitação da empresa vencedora.

II.4.1 Da obrigação da apresentação da proposta de preço, em licitação, com base na realidade fiscal da licitante

É absolutamente essencial e obrigatório que as propostas comerciais apresentadas pelos licitantes reflitam, com **fidedignidade e transparência**, sua verdadeira realidade fiscal e tributária. Este preceito não constitui mera formalidade procedimental, mas **verdadeira exigência de ordem material** que salvaguarda tanto o interesse público quanto a legitimidade do certame, constituindo **obrigação legal inafastável** prevista tanto na legislação quanto no próprio edital do certame.

Conforme citado, a JSP encontra-se em situação na qual, **factualmente, não recolhe os tributos federais em questão. Consequentemente, seria não apenas juridicamente impróprio, mas tecnicamente incorreto** que sua proposta comercial contemplasse valores destinados ao

recolhimento de tributos dos quais a empresa está legitimamente dispensada de recolher, por força de decisão judicial.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é **PACÍFICA e CONSOLIDADA** no sentido de que as empresas submetidas a regimes fiscais específicos **devem obrigatoriamente apresentar** percentuais de tributos discriminados em compatibilidade com as alíquotas a que estão efetivamente obrigadas a recolher. O paradigmático Acórdão 2622/2013-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, estabelece com clareza cristalina:

Nos editais de licitação, deve constar previsão que as empresas optantes do Simples Nacional **apresentem os percentuais de ISS, PIS e COFINS discriminados na composição do BDI, em compatibilidade com as alíquotas a que a empresa está obrigada a recolher**, bem como que a composição de seus encargos sociais não inclua os gastos relativos às contribuições que essas empresas estão dispensadas de recolhimento.
(TCU, Acórdão 2622/2013-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER)

A *ratio decidendi* do julgado se estende, por absoluta identidade de fundamentos, a **TODOS os casos** em que empresas licitantes possuam regimes tributários diferenciados, seja em razão de opção por regimes simplificados (como o Simples Nacional), seja em razão de benefícios fiscais específicos (como o PERSE), seja em virtude de **decisões judiciais que alterem seu enquadramento tributário original**. O elemento nuclear e inafastável do entendimento consiste na **IMPOSSIBILIDADE ABSOLUTA** de se exigir que a empresa inclua em sua planilha de custos tributos que ela legitimamente não recolhe.

O TCU reafirmou e consolidou este entendimento, determinando expressamente que as planilhas de custos, nas propostas comerciais, **reflitam obrigatoriamente a realidade tributária** das empresas licitantes:

Os editais de licitação devem estabelecer que as empresas sujeitas ao **regime de tributação de incidência não cumulativa de PIS e Cofins apresentem demonstrativo de apuração de contribuições sociais, comprovando que os percentuais dos referidos tributos adotados na taxa de BDI correspondem à média dos percentuais efetivos recolhidos** em virtude do direito de compensação dos créditos previstos no art. 3º das Leis 10.637/2002 e 10.833/2003, **de forma a garantir que os preços contratados reflitam os benefícios tributários concedidos pela legislação**.
(TCU, Acórdão 1932/2024-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER)

Diante desse cenário jurídico **CONSOLIDADO e IRREFUTÁVEL**, a JSP encontra-se em situação na qual, **factualmente, não recolhe os tributos federais em questão**. Consequentemente, seria não apenas juridicamente impróprio, mas **tecnicamente INCORRETO e ILEGAL** que sua proposta

comercial contemplasse valores destinados ao recolhimento de tributos dos quais a empresa está **legitimamente dispensada** de recolher, por força de decisão judicial válida e eficaz do TRF1.

Portanto, se o recolhimento dos tributos federais PIS e COFINS da empresa JSP possui alíquota 0,00% por força de decisão judicial, é ABSOLUTAMENTE IMPRESCINDÍVEL e OBRIGATÓRIO que a sua proposta em uma licitação pública também preveja a alíquota zerada para as Contribuições Federais citadas, para garantir a adequação obrigatória da proposta à realidade fiscal, em estrito atendimento às cláusulas 10.2.6.2. e 10.3. do edital.

Agir de forma diversa - incluindo alíquotas de tributos que legitimamente não recolhe - constituiria VIOLAÇÃO FRONTAL ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e caracterizaria informação falsa na proposta comercial, o que, sim, configuraria vício insanável passível de desclassificação.

A jurisprudência do TCU é INEQUÍVOCA ao estabelecer que **não viola o princípio da isonomia** a participação de pessoa jurídica enquadrada em regime de desoneração tributária, ainda que o objeto da licitação caracterize atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime:

Não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária previsto na Lei 12.546/2011 em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime.

(TCU - Acórdão 1097/2019-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS)

Este precedente do TCU é DIRETAMENTE APLICÁVEL ao caso da JSP, pois estabelece que a fruição de benefícios fiscais setoriais **não compromete a participação em licitações** cujo objeto seja diverso da atividade que originou o benefício, **desde que a proposta reflita adequadamente a realidade tributária** da empresa.

Por fim, é essencial destacar que a planilha de custos e formação de preços apresentada pela JSP no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, com alíquotas zeradas de PIS e COFINS, não apenas reflete sua realidade fiscal e tributária, como também atende PLENAMENTE aos requisitos estabelecidos nas cláusulas 10.2.6.2. e 10.3. do edital e na jurisprudência consolidada do TCU. Trata-se, portanto, de **proposta LEGÍTIMA, juridicamente FUNDAMENTADA e economicamente VANTAJOSA** para a Administração Pública municipal.

A JSP cumpriu RIGOROSAMENTE sua obrigação legal e editalícia de apresentar proposta compatível com sua realidade fiscal, **não podendo ser penalizada por atuar dentro da estrita legalidade** e em conformidade com decisão judicial válida e eficaz. **Qualquer interpretação diversa**

violaria os princípios da legalidade, segurança jurídica, vinculação ao edital e boa-fé objetiva que devem reger os procedimentos licitatórios.

A tentativa da recorrente de questionar essa obrigação legal constitui, em verdade, tentativa de subversão das regras do certame e do próprio ordenamento jurídico, devendo ser prontamente rejeitada por este Juízo.

II.4.2 Da presunção legal de exequibilidade das propostas e do não cumprimento do ônus probatório pela empresa recorrente

A recorrente, de forma **absolutamente equivocada**, pretende fazer crer que a utilização do benefício fiscal do PERSE e a apresentação de alíquotas zeradas configurariam **afronta aos princípios da legalidade, isonomia e moralidade administrativa**. Tais alegações são **manifestamente improcedentes** e revelam **incompreensão** tanto da legislação aplicável quanto da jurisprudência consolidada sobre a matéria.

Como se demonstrará de forma irrefutável, a conduta da JSP não apenas **respeitou integralmente** todos os princípios constitucionais e legais aplicáveis, como também **concretizou** os objetivos primordiais do procedimento licitatório, assegurando à Administração Pública a **proposta mais vantajosa** em estrita observância ao ordenamento jurídico vigente.

Objetivamente, em primeiro lugar, como exaustivamente argumentado, a exequibilidade de qualquer proposta em licitação goza de presunção *juris tantum*, cabendo ao impugnante o ônus de demonstrar, de forma objetiva e cabal, sua inviabilidade econômica. No caso em tela, a autora limitou-se a alegações genéricas sobre o regime tributário da JSP, sem demonstrar concretamente qualquer vício que comprometesse a execução contratual.

A desclassificação de proposta por inexecuibilidade deve ser objetivamente demonstrada, a partir de critérios previamente publicados, e deve ser franqueada oportunidade de o licitante defender sua proposta e demonstrar sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, antes de ter sua proposta desclassificada.
(TCU - Acórdão 1079/2017-Plenário, Rel. Min Marcos Bemquerer)

Como segundo fundamento, o ordenamento jurídico veda expressamente a declaração de inexecuibilidade sem prévia diligência administrativa. O art. 59, IV e § 2º da Lei nº 14.133/2021, em conjunto com a Súmula 262 do TCU, impõem à Administração o dever de oportunizar ao licitante a comprovação da exequibilidade de sua proposta:

O critério definido no art. 48, inciso II, § 1º, alíneas “a” e “b”, da Lei nº 8.666/93 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a

Administração dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade da sua proposta.
(TCU, Súmula nº 262)

Nesta circunstância, não existe amparo jurídico para a pretensão da autora de desclassificar a proposta da licitante JSP, já que a situação não se enquadra em nenhuma das hipóteses de desclassificação de que trata o art. 59 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Como terceiro fundamento, a empresa comprovou sua capacidade técnica e operacional para a execução do objeto do contrato, mediante a apresentação de atestados de capacidade técnica que demonstram sua experiência na prestação de serviços similares.

A exequibilidade da proposta apresentada pela JSP também pode ser verificada idônea pelo fato de que a empresa atua no mercado de terceirização de mão de obra há mais de 10 anos, executando serviços notadamente para entes públicos, sem qualquer apontamento que desabone sua conduta, seja como contratada ou licitante. Se a empresa propôs, é porque a proposta é exequível.

Como quarto fundamento, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a análise de exequibilidade deve considerar o valor global da proposta, não itens isolados da planilha de custos:

A inexecuibilidade de itens isolados da planilha de custos não caracteriza motivo suficiente para a desclassificação da proposta, pois o juízo sobre a inexecuibilidade, em regra, tem como parâmetro o valor global da proposta.
(TCU - Acórdão 637/2017-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ)

Como quinto fundamento, eventuais divergências entre planilhas de custos da licitante e as estimativas da Administração, incluindo situações de lucro zero ou negativo, não configuram, por si só, motivo para desclassificação de propostas. O que deve ser efetivamente verificado é a viabilidade da execução contratual como um todo, considerando-se a totalidade da organização empresarial da licitante e sua estrutura de custos. Vejamos:

Divergências entre as planilhas de composição de custos e formação de preços da licitante e as da Administração, inclusive relativas a cotação de lucro zero ou negativo, não são, em princípio, motivo de desclassificação, devendo para tanto haver o exame da exequibilidade da proposta, uma vez que as planilhas possuem caráter subsidiário e instrumental.
(TCU, Acórdão 906/2020-Plenário | Relator: WEDER DE OLIVEIRA)

Considerando todos estes fundamentos jurídicos, é manifesta a viabilidade econômico-financeira da proposta apresentada pela JSP no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, que

reflete sua legítima situação fiscal decorrente do benefício do PERSE e sua experiência operacional no setor, assegurando plenas condições de execução do objeto contratual.

II.5 DO RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DA LEGITIMIDADE DA PROPOSTA APRESENTADA

A promovente sustenta que a utilização do benefício fiscal do PERSE pela JSP violaria os princípios da isonomia e livre competição. No entanto, tais alegações não se sustentam diante da análise técnica e jurídica do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, que demonstrou a plena regularidade da proposta vencedora.

II.5.1 Do respeito ao princípio da isonomia e ampla competitividade

O respeito ao princípio da isonomia foi rigorosamente observado no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004. Cada licitante teve igualdade de oportunidades para participar do certame, observando-se suas condições fiscais, econômicas e jurídicas. A igualdade preconizada pelo ordenamento jurídico não é sinônimo de padronização artificial de condições distintas, mas de aplicação equânime das normas a todos os participantes, respeitando-se suas peculiaridades.

A ampla competitividade, igualmente, foi garantida. O edital permitiu a participação de qualquer interessado que atendesse aos requisitos previamente estabelecidos, sem discriminação arbitrária. A presença de múltiplos participantes, com regimes tributários diversos, não compromete a competição, mas a enriquece. A diversidade entre os concorrentes é natural e desejável, pois assegura maior pluralidade de propostas e alternativas à Administração Pública.

A utilização dos benefícios do PERSE pela empresa vencedora não afronta o princípio da isonomia, tampouco compromete a ampla competitividade. Ao contrário, representa o exercício legítimo de direito conferido por lei específica e respaldado por decisão judicial. As demais licitantes poderiam, desde que atendidos os critérios legais, ter buscado idêntico enquadramento, o que reforça a inexistência de tratamento privilegiado ou desigual.

Não se pode admitir a tese de que a fruição de benefícios fiscais regularmente obtidos configura vantagem ilícita. Essa lógica subverteria o sistema tributário e os incentivos instituídos pelo legislador, punindo quem atua dentro da legalidade. A isonomia exige tratamento igual aos iguais e desigual aos desiguais na medida de suas desigualdades. E a desigualdade de carga tributária, quando decorrente de regime especial legal e válido, deve ser aceita como legítima.

É preciso reiterar que nenhuma empresa foi impedida de participar do certame ou teve sua proposta desclassificada de forma arbitrária. Todas as etapas da licitação, até agora, foram

conduzidas com transparência, publicidade e observância aos princípios constitucionais. Não há qualquer afronta ao princípio da isonomia nem à ampla competitividade.

O princípio da isonomia nas licitações públicas não significa tratamento absolutamente idêntico a todos os licitantes, mas tratamento adequado às circunstâncias jurídicas particulares de cada um.

No caso em análise, a JSP apresentou sua proposta comercial refletindo sua realidade fiscal, que inclui o benefício do PERSE reconhecido por decisão judicial do TRF1. Esta condição tributária diferenciada é legítima e decorre da aplicação regular do ordenamento jurídico brasileiro, não podendo ser caracterizada como vantagem indevida ou violação à igualdade entre os concorrentes.

A jurisprudência do TCU corrobora este entendimento ao reconhecer que não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária, **ainda que o objeto da licitação seja diferente da razão que gerou a fruição do regime específico.**

Não viola o princípio da isonomia a participação de pessoa jurídica enquadrada no regime de desoneração tributária previsto na Lei 12.546/2011 em licitação cujo objeto caracteriza atividade econômica distinta da atividade principal que vincula a empresa ao referido regime.

(TCU | Acórdão 1097/2019-Plenário | Relator ministro BRUNO DANTAS)

É importante esclarecer que a verdadeira competição ocorreu durante a fase de lances do pregão eletrônico, quando todos os interessados tiveram oportunidade idêntica de ofertar seus preços. A proposta comercial detalhada apresentada posteriormente pela JSP é apenas a formalização documental do lance vencedor, refletindo a realidade fiscal da empresa conforme determina o edital.

Neste contexto, **a alegação de concorrência desleal mostra-se improcedente.** A JSP não criou artificialmente uma condição favorável, mas simplesmente apresentou uma proposta que reflete sua situação fiscal legítima e real, amparada por decisão judicial válida e eficaz. Todos os participantes do pregão tiveram igualdade de oportunidade durante a fase competitiva, podendo apresentar seus melhores preços de acordo com suas respectivas estruturas de custos e regimes tributários.

A aceitação da proposta da JSP, portanto, representa a efetiva aplicação do princípio da isonomia em sua dimensão material, tratando de forma adequada a situação jurídica particular da empresa, em perfeita harmonia com o ordenamento jurídico e com o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por estas razões, tal argumento também deve ser afastado, assegurando-se a prevalência dos princípios da economicidade, eficiência e segurança jurídica que orientam as contratações públicas.

II.5.2 Do respeito ao princípio da vinculação ao edital

O princípio da vinculação ao edital, expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, constitui **garantia fundamental** tanto para a Administração Pública quanto para os licitantes, assegurando que as regras estabelecidas no instrumento convocatório sejam observadas por todos os envolvidos no certame.

A proposta vencedora respeitou integralmente todas as disposições editalícias, em especial a exigência contida nos **itens 10.2.6.2. e 10.3 do edital**, que estabelecem de forma cristalina:

10.2.6.2. Os licitantes deverão incluir nas planilhas TODOS os tributos incidentes sobre a fatura, inclusive IRPJ e CSLL, **caso o regime tributário assim determine**.

Os licitantes deverão **comprovar o seu enquadramento tributário**.

(...)

10.3. INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DAS PLANILHAS

(...)

Nos casos em que a empresa possuir alguma vantagem competitiva, tal como, por exemplo, **alíquotas tributárias reduzidas**, a empresa deverá informar a base legal para tanto, ou, **apresentar decisão judicial que tenha concedido tal hipótese, junto com certidão narrativa da lavra do órgão judicial em que tramita o processo**.

Estas disposições editalícias demonstram, de forma **inequívoca**, que a Administração estava plenamente ciente da diversidade de regimes tributários existentes no mercado e determinou **objetivamente** que cada licitante deveria apresentar sua proposta refletindo sua realidade fiscal específica, sem qualquer padronização artificial ou uniformização tributária entre os concorrentes, e comprovando a fruição da alíquota tributária reduzida apresentando decisão judicial e certidão de inteiro teor - o que foi efetivamente feito pela recorrida.

Quando a JSP apresentou sua planilha de custos com **alíquotas zeradas para PIS e COFINS**, ela estava **cumprindo fielmente** as determinações do edital, pois estas alíquotas correspondem **exatamente** à sua realidade fiscal, amparada pelo regime especial do Programa PERSE e **confirmada por decisão judicial do TRF1**. **Agir de outra forma** - incluindo alíquotas de tributos que legitimamente não recolhe - seria, isso sim, uma **flagrante violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório** e configuraria **informação falsa** na composição de preços, passível de desclassificação por vício insanável.

Não há, portanto, que se falar em ofensa ao edital pelo simples fato de a proposta refletir a realidade fiscal da empresa e cumprir fielmente a decisão judicial válida e eficaz. A vinculação ao edital não exige uniformidade de regime tributário entre os licitantes, mas fidelidade às condições efetivas de cada participante, desde que devidamente amparadas pela legalidade. O edital não apenas permitiu o uso de benefícios fiscais pelos licitantes, como expressamente reconheceu a existência de regimes tributários diferenciados, determinando que cada empresa apresentasse sua composição de custos de acordo com sua situação tributária específica.

Todas as fases da licitação foram regularmente instruídas, com decisões devidamente motivadas e registradas no sistema eletrônico. A análise das propostas seguiu rigorosamente os critérios previstos no edital, com julgamento objetivo e técnico baseado no menor preço ofertado na sessão de lances, desde que atendidas as condições de habilitação e exequibilidade. A JSP sagrou-se vencedora por apresentar o menor preço e comprovou o atendimento a todos os requisitos de habilitação e exequibilidade exigidos pelo instrumento convocatório.

A Administração Pública, ao declarar a empresa vencedora após análise detalhada de sua proposta e documentação, agiu em estrita conformidade com as regras do edital e com os princípios constitucionais que regem as licitações públicas. A alegação da recorrente de que o edital teria sido descumprido não encontra qualquer respaldo nos autos, revelando-se mera tentativa de questionar o mérito de decisão administrativa técnica e fundamentada.

Portanto, a decisão administrativa que julgou regular a proposta da JSP respeitou plenamente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, demonstrando que a classificação, homologação, contratação e execução em curso dos serviços são atos que confirmam a legalidade absoluta e a observância de todos os princípios que regem a licitação, em especial os da vinculação ao edital, da economicidade, da eficiência administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa para o interesse público.

A proposta da JSP respeitou os parâmetros estabelecidos no edital e se revelou, efetivamente, a mais vantajosa para a Administração. Sua classificação, homologação, contratação e início da prestação do serviço são atos que confirmam a legalidade e a observância dos princípios que regem a licitação, em especial o da vinculação ao edital, da economicidade e da eficiência administrativa.

II.5.3 Do respeito ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa

O princípio da seleção da proposta mais vantajosa constitui um dos pilares fundamentais do regime jurídico das licitações públicas, estando expressamente previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e concretizando os postulados constitucionais da eficiência e economicidade. Este

princípio impõe à Administração Pública o dever imperativo de buscar a proposta que melhor atenda ao interesse público, considerando não apenas o menor preço, mas também a qualidade, a capacidade técnica e a segurança jurídica da contratação. No pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, esse objetivo primordial foi fielmente observado, tendo sido escolhida a proposta que apresentou o menor preço com plena exequibilidade, legalidade e compatibilidade com o objeto licitado.

A empresa JSP apresentou inquestionavelmente a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, reunindo condições econômicas, técnicas e jurídicas que lhe permitem operar com custos otimizados, notadamente em razão da fruição legítima de benefícios fiscais previstos em lei federal e chancelados por decisão judicial, o que se refletiu em preço mais competitivo e economicamente favorável ao erário municipal. Não houve qualquer simulação, omissão ou irregularidade na composição do preço, mas a correta aplicação da legislação tributária vigente e dos incentivos fiscais a que a empresa tem direito adquirido nos termos do art. 178, do Código Tributário Nacional.

Sob a perspectiva econômica, a proposta da JSP foi manifestamente a mais vantajosa para a Administração Pública, apresentando o **menor preço global** na sessão competitiva do pregão eletrônico. A formação de preços da empresa refletiu sua realidade fiscal e tributária específica, incluindo o benefício do PERSE a que faz jus por força de decisão judicial válida e eficaz do TRF1, sem qualquer artificialismo ou manobra irregular. Esta vantagem competitiva legítima traduziu-se em economia efetiva para os cofres públicos, materializando o interesse público na obtenção da contratação mais econômica.

Sob a perspectiva técnica, a JSP demonstrou inquestionável capacidade operacional para a execução do objeto contratual. Com mais de 13 anos de atuação consolidada no mercado de terceirização de mão de obra, a empresa apresentou atestados de capacidade técnica que comprovam cabalmente sua experiência na prestação de serviços similares aos licitados, atendendo plenamente aos requisitos de habilitação previstos no edital. A expertise comprovada da empresa no setor, aliada à sua estrutura organizacional robusta, assegura a qualidade e continuidade dos serviços contratados.

Sob a perspectiva jurídica, a proposta da JSP possui **respaldo legal irrefutável**, amparada na decisão judicial proferida pelo TRF1 nos autos do agravo de instrumento nº 1024118-18.2024.4.01.0000, que reconheceu expressamente seu direito à fruição dos benefícios fiscais do PERSE. Esta **fundamentação jurídica sólida** confere **segurança jurídica absoluta** à contratação, afastando qualquer risco de questionamento posterior sobre a legitimidade da proposta vencedora.

É importante destacar que vantajosidade não se restringe ao menor preço nominal, mas à conjunção harmônica entre preço adequado, capacidade de execução, segurança jurídica e benefício efetivo ao interesse público. A proposta da JSP atendeu exemplarmente a todos esses requisitos,

representando vantagem concreta e mensurável para a Administração, que contratou serviços de qualidade comprovada com menor despesa e máxima segurança jurídica.

A tentativa da recorrente de anular o certame sob a alegação de desequilíbrio concorrencial desconsidera que a vantajosidade também decorre de circunstâncias legítimas e legais que reduzem custos de determinadas empresas, como incentivos fiscais setoriais, estrutura interna eficiente, expertise técnica e decisões judiciais favoráveis. Negar essa realidade seria impor um artificialismo contrário ao interesse público e à própria lógica concorrencial que deve reger as licitações, punindo empresas que atuam dentro da estrita legalidade e possuem vantagens competitivas legítimas.

A escolha da proposta mais vantajosa é resultado de julgamento técnico e jurídico criterioso, realizado com base em parâmetros objetivos e pré-estabelecidos no edital, sem qualquer margem para discricionariedade subjetiva ou favorecimento irregular. A decisão administrativa que declarou a JSP vencedora reflete esse julgamento técnico e imparcial, devendo ser preservada em respeito ao interesse público, à economicidade e à segurança jurídica que deve reger as contratações administrativas.

Portanto, o princípio da seleção da proposta mais vantajosa foi rigorosamente observado no pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, impondo-se a manutenção integral dos atos administrativos praticados e a total improcedência da presente demanda, em resguardo do interesse público e da vantajosidade efetivamente alcançada pela Administração municipal.

II.6 DA SEGURANÇA E DO HISTÓRICO OPERACIONAL DA JSP | AUSÊNCIA DE RISCO NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

A alegação de que a proposta apresentada pela empresa JSP implicaria risco à economicidade do contrato em razão da ausência de projeção tributária futura não se sustenta juridicamente. Isso porque o contrato licitado possui vigência inicial de 12 meses, prazo esse plenamente compatível com a validade do benefício fiscal previsto no art. 4º, da Lei nº 14.148/2021 (PERSE). Portanto, não há qualquer comprometimento da exequibilidade contratual durante esse período.

Além disso, a possibilidade de prorrogação contratual por até dez anos, prevista em lei e no termo de referência, configura mera faculdade da Administração, condicionada à análise futura de conveniência e vantajosidade, sendo, portanto, evento incerto e hipotético. A legislação não impõe à licitante o dever de precificar tributos que não são devidos durante o período inicialmente contratado, tampouco a estimativa de encargos que poderão incidir somente em caso de eventual e futura prorrogação. Exigir projeção fiscal para períodos incertos extrapola os limites da razoabilidade e do dever de planejamento exigível da contratada.

Cabe observar que o art. 124, II, “d”, da Lei nº 14.133/2021 veda o reequilíbrio contratual em razão de fatos previsíveis com consequências calculáveis. Tal dispositivo, contudo, não é aplicável à hipótese, uma vez que não se está diante de fato com repercussão no contrato a ser subscrito, mas de conjecturas quanto a possíveis prorrogações futuras. O término da vigência do PERSE, embora seja fato certo, não gera qualquer impacto econômico-financeiro na execução do contrato durante seu prazo inicial, sendo incabível qualquer exigência de precificação antecipada para esse cenário.

Importa destacar que o princípio da vantajosidade da contratação deve ser analisado com base no período licitado e nos custos efetivos durante sua execução, e não a partir de premissas futuras que sequer se concretizaram. A proposta da JSP observa rigorosamente a legalidade vigente no momento da licitação, representando, portanto, uma solução economicamente vantajosa e juridicamente válida para a Administração Pública. Assumir que haverá inevitavelmente reequilíbrio contratual no futuro, com base em fatos ainda não ocorridos, equivale a desestimular a participação de empresas que, como a JSP, utilizam corretamente os benefícios fiscais disponíveis, frustrando, assim, o próprio objetivo da licitação.

Como visto, não há fundamento legal que determine à licitante a inclusão de tributos que, comprovadamente, não incidirão no período contratual vigente. A eventual reavaliação do contrato em caso de prorrogação deverá ocorrer oportunamente, nos termos da legislação, não sendo legítimo impor à empresa o ônus de projetar e suportar encargos futuros que não integram o escopo do contrato atual. A proposta da JSP é, portanto, regular, exequível e atende plenamente aos princípios da economicidade, legalidade e vantajosidade, não havendo qualquer óbice à sua aceitação pela Administração.

Ademais, a JSP possui um histórico robusto de operações bem-sucedidas em contratos com órgãos públicos, inclusive em escopos complexos e quantitativos similares ao deste pregão, jamais tendo registrado inadimplências contratuais ou necessidade de rescisões por incapacidade financeira. As certidões de capacidade técnico-operacional e os atestados de bons antecedentes anexados comprovam que a empresa entrega regularmente os serviços com qualidade e dentro dos custos ajustados.

Não se vislumbra, portanto, base factual para a previsão catastrófica de que a JSP “está fadada a não cumprir o contrato”. Essa alegação não passa de exercício de futurologia da recorrente, carecendo de suporte concreto. Pelo contrário, todos os indicadores objetivos (preço ofertado dentro de um desconto usual, documentação econômico-financeira, patrimônio líquido adequado, garantia contratual que será prestada etc.) apontam para a segurança e estabilidade da futura contratação.

II.7 DA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA VEDADA NO JULGAMENTO DE PROPOSTAS E DOCUMENTOS

Como visto, a condução de um certame licitatório deve observar, como premissa inafastável, a fiel vinculação ao instrumento convocatório. O edital é a norma interna da licitação, dotada de imperatividade e generalidade, cuja função precípua é estabelecer, de forma objetiva e transparente, os requisitos e critérios que regerão a disputa. Qualquer juízo de admissibilidade de propostas ou de habilitação técnica há de se limitar estritamente ao que nele foi previsto, sob pena de transgressão ao princípio da legalidade e à segurança jurídica que se espera da atuação administrativa.

A Administração não está autorizada a criar, no curso do procedimento, exigências ou interpretações restritivas não contempladas expressamente no edital. A ampliação do conteúdo normativo do instrumento convocatório, por meio de interpretações criativas ou de exigências implícitas, representa, em verdade, exercício de poder regulamentar extemporâneo, incompatível com o regime jurídico licitatório. Tal conduta vulnera não apenas a legalidade estrita, mas também a isonomia, na medida em que altera, durante o jogo, as regras previamente estabelecidas e conhecidas por todos os participantes.

A interpretação restritiva de cláusulas editalícias constitui expediente que, longe de promover o interesse público, restringe injustificadamente o universo de concorrentes e compromete a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. O legislador consagrou, em todo o sistema licitatório, a diretriz de que a competição deve ser o mais ampla possível, compatibilizando-se com a necessidade de selecionar, dentre as propostas válidas, aquela que melhor atende ao interesse público. Toda hermenêutica que reduza a esfera de participação, sem respaldo inequívoco no edital, é incompatível com esse desígnio.

Cumprе assinalar que, em licitações, as disposições editalícias devem ser interpretadas de modo sistemático, finalístico e conforme os princípios que norteiam a atividade administrativa. Não se admite uma leitura puramente literalista que, isolada de seu contexto, imponha exigências excessivas ou incompatíveis com o objetivo do certame. A Administração não pode se converter em fiscal de formalismos destituídos de sentido prático, devendo pautar sua atuação pela substancialidade das exigências e pela preservação da essência do procedimento competitivo.

O caráter vinculante do edital não significa a possibilidade de hipertrofia de seu conteúdo mediante interpretações rígidas ou restritivas. Ao contrário, a vinculação exige a manutenção da coerência entre o que foi inicialmente estabelecido e o que se cobra dos licitantes, afastando qualquer tentativa de inovar nos requisitos ou de ler no texto o que nele não se encontra expreso. A interpretação que se afasta do sentido claro e razoável das cláusulas, impondo ônus não previstos, equivale a alterar o próprio edital, o que somente seria admissível mediante a observância das regras e prazos de retificação formal.

É nesse contexto que se afirma que, diante de eventual dúvida interpretativa, deve prevalecer a leitura que prestigie a competitividade e a ampla participação. Não se trata de favorecer licitantes individualmente, mas de preservar o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa, conforme exige a lei. A dúvida interpretativa não pode ser resolvida de forma a restringir a concorrência sem motivo legítimo; deve, ao revés, ser solucionada em favor da pluralidade de ofertas e da manutenção do equilíbrio competitivo.

Essa orientação é especialmente relevante quando a impugnação se funda em aspectos marginais ou em alegações de descumprimento que não comprometem a essência da proposta ou da qualificação técnica. A eliminação de um competidor por motivos de ordem meramente formal, sem amparo claro e inequívoco no edital, além de afrontar o princípio da proporcionalidade, subverte a finalidade da licitação, transformando-a em exercício burocrático desvinculado do seu resultado prático mais relevante: a contratação eficiente e mais vantajosa para a Administração.

Por fim, é imprescindível reafirmar que o processo licitatório não se destina a criar barreiras artificiais, mas a promover a seleção isonômica da proposta mais adequada ao interesse público, dentro das condições previamente estabelecidas e de conhecimento comum a todos os licitantes. A introdução, no curso da disputa, de exigências implícitas ou interpretações restritivas rompe a previsibilidade do certame, mina a confiança no procedimento e fere de morte a própria credibilidade da Administração como ente imparcial e garantidor da igualdade de condições entre os competidores.

II.8 DA IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A insurgência da recorrente no que concerne à qualificação técnica da JSP repousa sobre premissa equivocada e descolada da interpretação correta do edital e da finalidade da exigência de capacidade técnica. É necessário restabelecer a compreensão de que a JSP é uma empresa cuja atividade central e estruturante é a terceirização de mão de obra, possuindo, para tanto, comprovado acervo de atestados de capacidade técnica que demonstram sua aptidão para executar serviços que demandam organização, gestão e fornecimento de pessoal, em dimensões e complexidade compatíveis com o objeto licitado.

O equívoco da recorrente está em reduzir a aptidão técnica exigida para o certame à experiência prévia na execução específica de serviços de condução de veículos, como se esta fosse a essência do objeto licitado. Tal compreensão desconsidera que, no contexto da terceirização de mão de obra, atividades como a de motorista constituem atividade-meio, inserida em um conjunto maior de responsabilidades, cuja complexidade reside na estrutura organizacional e gerencial necessária para assegurar a execução contínua, regular e eficiente do serviço.

O edital foi claro ao exigir aptidão pertinente e compatível com o objeto (item 17.2.1.), e não identidade absoluta com a função de condução de veículos. Essa formulação — fruto de opção consciente da Administração — deve ser interpretada de modo teleológico e sistemático, compreendendo que a aptidão se aferirá a partir da capacidade do licitante de executar serviços que demandem o mesmo tipo de gestão de pessoal, controle operacional e capacidade logística exigidos pelo objeto.

A pretensão de restringir a qualificação técnica à comprovação de experiência exclusiva na função de motorista é manifestamente indevida, pois cria requisito não previsto no edital, em violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Se a Administração optou por exigir aptidão compatível e não idêntica, é porque reconheceu que a natureza da contratação se insere na categoria de serviços de fornecimento e gestão de mão de obra, sendo a função específica desempenhada pelo trabalhador um aspecto acessório, desde que a estrutura necessária para sua execução esteja comprovada.

Os atestados apresentados pela JSP evidenciam, de forma inequívoca, seu *know-how* em serviços de terceirização de mão de obra em larga escala, incluindo atividades de apoio administrativo, operacional e logístico. Essas experiências são diretamente transponíveis para o objeto licitado, pois revelam a capacidade de mobilizar, treinar, supervisionar e substituir equipes de forma célere e eficiente, requisitos igualmente indispensáveis para a execução do serviço ora contratado.

Não se trata, portanto, de aferir a capacidade de uma pessoa física conduzir um veículo, mas da capacidade empresarial de uma pessoa jurídica estruturar e manter equipes de motoristas em condições operacionais ideais, cumprindo as obrigações trabalhistas, previdenciárias, de saúde e segurança do trabalho, bem como os padrões de desempenho exigidos pelo contratante. Essa capacidade está amplamente demonstrada na documentação apresentada.

A tentativa da recorrente de relativizar a robustez dos atestados apresentados pela JSP revela não uma preocupação legítima com a idoneidade da habilitação técnica, mas uma interpretação restritiva e artificial, direcionada a reduzir o universo de competidores e, assim, atingir finalidade incompatível com os princípios que regem o procedimento licitatório.

O princípio da competitividade, consagrado no art. 5º, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, impõe que a Administração formule e interprete exigências de habilitação de modo a não criar barreiras artificiais à participação de interessados. A interpretação restritiva proposta pela recorrente viola frontalmente esse princípio, ao condicionar a aptidão técnica à comprovação de um tipo de serviço específico, quando a exigência editalícia se contenta com demonstração de experiência em serviços de natureza correlata e compatível, referentes à terceirização de mão de obra.

O objeto do certame não é a contratação isolada de motoristas autônomos, mas a obtenção de um serviço contínuo de fornecimento e gestão de profissionais, no qual a função de motorista figura como uma entre várias que poderiam, em tese, ser contempladas pela mesma estrutura de terceirização. Por essa razão, exigir que a experiência prévia coincida exatamente com a função desempenhada pelos trabalhadores seria distorcer a lógica do próprio modelo de contratação.

A função de motorista, no contexto de uma empresa de terceirização, é eminentemente uma atividade-meio: demanda menos complexidade técnica específica que outras atividades igualmente terceirizadas, não exigindo, para sua execução, tecnologias ou métodos gerenciais distintos daqueles aplicáveis a outros serviços operacionais. A complexidade, repita-se, reside no planejamento, na logística e na gestão de pessoas, e não no ato de conduzir um veículo.

Assim, a comprovação da capacidade técnica pode e deve se dar mediante atestados que demonstrem a execução de terceirização, desde que demandem organização e gestão de mão de obra em condições análogas. Essa interpretação, além de compatível com a literalidade do edital, é coerente com a lógica finalística da exigência, que visa garantir que o contratado terá condições de cumprir o ajuste com qualidade e eficiência, e não criar uma barreira formal injustificável.

A adoção de interpretação restritiva, como a defendida pela recorrente, implicaria não apenas a criação de requisito não previsto no edital, mas também a exclusão indevida de empresas plenamente aptas a executar o objeto, afrontando o núcleo do princípio da isonomia, na medida em que se privilegiaria indevidamente a experiência formal em detrimento da capacidade real.

A Administração, ao julgar a habilitação técnica, deve pautar-se pelo exame substancial da compatibilidade entre a experiência demonstrada e as demandas do contrato, e não por critérios meramente formais ou taxonômicos. É esse enfoque material que assegura que a licitação cumpra seu papel de selecionar a proposta mais vantajosa, sem se converter em um mecanismo de restrição injustificada da competição.

Nessa linha, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça de modo categórico que, em contratações de serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva de mão de obra, tal como o caso dos autos, os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na **gestão** de mão de obra, e não na execução de uma função específica, como motorista.

O entendimento consolidado pelo TCU - a exemplo do Acórdão 1.168/2016 e outros correlatos - **prestigia a perspectiva de que o requisito central é a capacidade gerencial e organizacional, de modo que restringir a habilitação a uma função isolada configuraria afronta aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo, o que acabaria por restringir, também, a concorrência.**

Confira-se:

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO REALIZADA PELO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COMUNICAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CARGA MANUAL, SEM EMPREGO DE MATERIAL. PREGÃO ELETRÔNICO (PE 07/2015). INABILITAÇÃO INDEVIDA DE LICITANTE COM INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E DO JULGAMENTO OBJETIVO. OITIVA PRÉVIA DO ÓRGÃO E DA EMPRESA CONTRATADA. NÃO ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem se firmando no sentido de que, nas contratações de serviços de terceirização (serviços contínuos prestados mediante dedicação exclusiva da mão de obra), os atestados de capacidade técnica devem, em regra, comprovar a habilidade da licitante na gestão de mão de obra (Acórdãos 1.168/2016, 553/2016, 1.443/2014 e 1.214/2013, do Plenário, e 744/2015, da 2ª Câmara).

(TCU | RP 01823120152 | Relator ministro MARCOS BEMQUERER |
Data de Julgamento: 20/07/2016, Plenário)

No caso concreto, a JSP demonstrou, por meio de atestados idôneos e juridicamente suficientes, sua aptidão para executar serviços com características operacionais e gerenciais plenamente compatíveis com o objeto licitado. A ausência de identidade absoluta entre as funções da mão de obra terceirizada descrita nos atestados e a função específica de motorista não configura irregularidade, mas reflete a própria redação do edital e a lógica jurídica que orienta a exigência de qualificação técnica.

Por todo o exposto, resta evidenciado que as alegações da recorrente quanto à suposta insuficiência da qualificação técnica da JSP carecem de amparo fático e jurídico, não se sustentando diante de uma interpretação sistemática, teleológica e finalística das disposições editalícias, nem frente aos princípios que regem a licitação pública.

II.9 DO ÔNUS DA PROVA E DA INSUFICIÊNCIA PROBATÓRIA DO RECURSO

No âmbito do processo administrativo licitatório, o dever de provar recai, de forma inequívoca, sobre aquele que formula a alegação. Trata-se de corolário lógico do princípio da legalidade e da imparcialidade administrativa: se a Administração somente pode agir quando há fundamento legal e motivação suficiente, não se admite que decisões restritivas de direitos ou

modificativas do resultado do certame sejam amparadas em suposições, conjecturas ou juízos de verossimilhança destituídos de suporte probatório concreto.

O recurso interposto pela APPA não se sustenta em provas objetivas ou em elementos técnicos idôneos. Suas alegações estão estruturadas predominantemente sobre presunções subjetivas e inferências genéricas, desprovidas de qualquer demonstração documental capaz de conferir credibilidade às teses aventadas. Não basta afirmar a ocorrência de irregularidades; é imprescindível apresentar elementos que demonstrem, de maneira direta e consistente, a violação ao edital ou à legislação aplicável.

A ausência de comprovação material compromete, de forma irremediável, a pretensão recursal. O processo licitatório é regido pela necessidade de decisões fundamentadas, que se apoiem em fatos objetivos e verificáveis. Admitir que se reforme o resultado de um certame com base apenas em alegações desprovidas de respaldo documental equivaleria a esvaziar as garantias de estabilidade e segurança jurídica que o procedimento deve assegurar.

Em matéria de inexecutibilidade de propostas, por exemplo, não é suficiente levantar a hipótese de que determinada empresa teria se beneficiado de regime tributário supostamente inadequado - apesar de assegurado por decisão judicial válida e eficaz - ou teria apresentado atestados de capacidade técnica incompatíveis. É indispensável demonstrar, com dados verificáveis e análise técnica consistente, que a composição da proposta ou a documentação apresentada efetivamente não atende aos requisitos do edital. No caso em apreço, tal demonstração inexistente.

O ônus da prova assume relevo ainda maior quando o recurso veicula imputações que, se acolhidas, implicariam a exclusão de licitante regularmente classificada e habilitada. A gravidade de uma medida dessa natureza exige prova robusta e incontestável, sob pena de se configurar uma atuação administrativa arbitrária, dissociada dos fatos concretos e potencialmente lesiva à própria finalidade da licitação, que é selecionar a proposta mais vantajosa.

Não se pode olvidar que o processo administrativo licitatório não se presta a acolher meras estratégias concorrenciais travestidas de insurgências jurídicas. A interposição de recurso é legítima e necessária quando fundamentada em fatos e provas, mas perde essa legitimidade quando se converte em instrumento de obstrução ou de tentativa de eliminar competidores pela via administrativa sem que haja elementos objetivos que sustentem tal exclusão.

Nesse cenário, cabe reconhecer que a insuficiência probatória do recurso da APPA inviabiliza qualquer intervenção sobre o resultado regularmente proclamado. A ausência de demonstração inequívoca das alegadas irregularidades impõe a manutenção do julgamento anterior, não por presunção de validade cega dos atos administrativos, mas porque não se formou, nos autos, convicção razoável e fundamentada de que a decisão deva ser revista.

Por fim, a adequada distribuição do ônus da prova no processo licitatório não é mero formalismo procedimental. Trata-se de instrumento de equilíbrio entre o dever de a Administração zelar pela lisura do certame e o direito dos licitantes de verem seus interesses decididos com base em elementos objetivos e verificáveis. Ao não produzir prova suficiente, a APPA não apenas não cumpriu seu encargo processual, como também inviabilizou a própria análise de mérito de suas alegações, impondo-se, por consequência, o desprovimento de seu recurso.

II.10 DA PRESERVAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA ESTABILIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

A licitação, enquanto procedimento administrativo vinculado, pauta-se na observância de regras claras, previamente estabelecidas, e na condução transparente de suas etapas. Um de seus pilares estruturantes é a previsibilidade das decisões e a estabilidade dos atos praticados, elementos indispensáveis para assegurar a confiança dos licitantes e da própria Administração no resultado final. O desfazimento desse resultado, desprovido de prova cabal de irregularidade, não apenas vulnera essa confiança legítima, mas também compromete a integridade do certame como instrumento de concretização do interesse público.

A segurança jurídica não se limita à proteção contra alterações legislativas inesperadas; ela se projeta igualmente sobre os atos concretos praticados no curso do procedimento, impondo que mudanças ou invalidações se fundamentem em elementos objetivos e irrefutáveis. **A instabilidade decisória, quando dissociada de prova robusta, gera insegurança nos participantes e desestimula a participação em futuras contratações públicas, pois instaura a percepção de que o resultado do certame pode ser revertido por motivações frágeis ou casuísticas.**

A confiança legítima dos licitantes é construída a partir da observância de um encadeamento lógico de atos: publicação do edital, apresentação de propostas, análise objetiva pela pregoeira e proclamação do vencedor. Cada etapa concluída consolida uma expectativa legítima quanto à manutenção do que foi regularmente decidido. Romper essa sequência sem causa justificada equivale a subverter a própria lógica do procedimento, desfigurando-o como instrumento de seleção objetiva.

É certo que a Administração detém o poder-dever de rever seus atos quando eivados de ilegalidade. Contudo, essa prerrogativa não pode ser exercida com base em conjecturas ou em indícios frágeis. A reversão de atos regulares exige um padrão probatório elevado, proporcional à gravidade da medida e aos impactos decorrentes. A ausência desse suporte fático-jurídico-comprobatório mínimo converte a anulação em exercício arbitrário de poder, em afronta ao equilíbrio entre eficiência e legalidade.

A previsibilidade, corolário da segurança jurídica, não significa engessamento da Administração, mas a exigência de que mudanças de entendimento ou de posicionamento sejam excepcionais e justificadas por fatos inequívocos. Em matéria licitatória, a previsibilidade é particularmente sensível, pois a lógica do certame repousa sobre a confiança de que todos os licitantes serão avaliados segundo os mesmos parâmetros, mantidos de forma coerente até a adjudicação e contratação.

A estabilidade dos atos administrativos, nesse contexto, cumpre dupla função: de um lado, protege o licitante vencedor, que confiou na regularidade do procedimento; de outro, preserva o interesse público, evitando a paralisação de contratações necessárias ou a repetição de processos licitatórios custosos e demorados. A instabilidade artificial, fundada em impugnações destituídas de comprovação inequívoca, representa não apenas um ônus para a Administração, mas também um retrocesso na credibilidade do sistema de compras públicas.

Não se pode olvidar que a manutenção de atos regularmente praticados é imperativo de racionalidade administrativa. A reversão injustificada, além de gerar insegurança jurídica, acarreta desperdício de recursos públicos, retarda a execução de políticas e compromete a eficiência, princípio constitucional que também rege a atividade administrativa. O zelo pela segurança jurídica, portanto, não é mero apego a formalismos, mas condição para a efetividade da ação estatal.

Por fim, reafirma-se que a invalidação de um resultado licitatório deve constituir medida extrema, reservada a hipóteses em que a irregularidade esteja inequivocamente comprovada e seja de tal gravidade que comprometa a própria essência do certame. Fora dessas hipóteses, a preservação do resultado proclamado é não apenas um dever jurídico, mas também um compromisso ético da Administração com a previsibilidade, a confiança legítima e a estabilidade das relações jurídicas que estabelece.

III. REQUERIMENTO

Ante o exposto, demonstrada a integral improcedência das alegações constantes no recurso administrativo interposto pela APPA SERVIÇOS TEMPORÁRIOS E EFETIVOS LTDA., requer-se, com fundamento nos princípios da legalidade, da vinculação ao edital, da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública:

a) o total desprovemento do recurso administrativo, para o fim de manter hígidos todos os atos administrativos praticados no âmbito do pregão eletrônico nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, referente ao processo licitatório nº 008/2025-GC-SEPLAG-004, especialmente a classificação da JSP SERVIÇOS E TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA EIRELI, preservando-se a regularidade e a legitimidade do resultado do certame, com a consequente adjudicação do objeto à empresa vencedora;

b) o reconhecimento da validade e suficiência dos atestados de capacidade técnica apresentados pela JSP, em consonância com a redação editalícia, a interpretação teleológica e sistemática de suas cláusulas e os princípios da competitividade e da isonomia, afastando-se qualquer interpretação restritiva não prevista no instrumento convocatório;

c) o afastamento das alegações concernentes à inexecutabilidade da proposta apresentada, em virtude da ausência de demonstração inequívoca e técnica por parte da Recorrente, reconhecendo-se a presunção de executabilidade derivada da realidade fiscal efetiva da JSP, devidamente comprovada nos autos;

d) a preservação da segurança jurídica e da estabilidade dos atos administrativos praticados, mantendo-se incólumes as decisões proferidas pela Administração e resguardando-se a confiança legítima depositada por todos os licitantes e pelo próprio Poder Público no regular desenvolvimento do certame;

Nestes termos,
Pede deferimento.

Recife - PE, 13 de agosto de 2025.

VITOR DE MIRANDA
MAGALHAES:05307
999445

Assinado de forma digital por
VITOR DE MIRANDA
MAGALHAES:05307999445
Dados: 2025.08.13 15:24:31
-03'00'

Vitor de Miranda Magalhaes
ID: 7.651.666 SDS/PE
CPF: 053.079.994-45
Responsável legal