

## **ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DO MUNICÍPIO DE PASSO FUNDO/RS**

### **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 061/2026**

**OBJETO:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de limpeza e conservação.

### **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

LOPES SERVICE CLEAN SERVIÇOS DE LIMPEZA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 17.938.490/0001-74, com sede estabelecida na situada à Rua Marques do Alegrete, nº 384, Bairro São João, em Porto Alegre/RS, fone/fax: (51) 3237-4230, neste ato representado por seu Sócio-Administrador o Sr. Roger de Jesus Lopes, brasileiro, empresário, CPF: 020.624.330-85, o qual assinará o contrato, vem respeitosamente perante Vossa Senhoria, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

#### **I – DA TEMPESTIVIDADE**

A presente impugnação é tempestiva, uma vez que apresentada dentro do prazo previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições do edital.

#### **II – DOS FATOS**

O presente certame possui valor estimado de **R\$ 8.661.716,33**, conforme item 4.1 do edital.

Entretanto, verifica-se que o instrumento convocatório permite a participação de empresas enquadradas como **Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP)** sem qualquer ressalva quanto aos limites legais de enquadramento previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Tal situação afronta diretamente a legislação vigente, pois o próprio valor estimado da contratação supera significativamente o limite máximo de receita bruta anual permitido para permanência no regime favorecido.

#### **III – DA IMPOSSIBILIDADE DE EMPRESA ENQUADRADA COMO ME/EPP EXECUTAR CONTRATO DESTE PORTE MANTENDO O ENQUADRAMENTO**

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece que somente podem permanecer enquadradas como Empresas de Pequeno Porte aquelas cuja receita bruta anual não ultrapasse **R\$ 4.800.000,00**.

No presente caso, o contrato possui valor anual estimado de:

**R\$ 8.661.716,33**

Ou seja, **80,45% superior** ao limite máximo permitido para enquadramento como EPP.

É evidente que uma empresa que venha executar integralmente contrato dessa magnitude ultrapassará o limite legal de faturamento.

Ainda que o desenquadramento ocorra posteriormente, é indispensável que a Administração identifique previamente a real condição tributária do licitante, especialmente quando o valor contratual demonstra, desde logo, que a empresa deixará de preencher os requisitos da Lei Complementar nº 123/2006.

#### **IV – DO RISCO DE VANTAGEM COMPETITIVA INDEVIDA**

A ausência de previsão editalícia permitindo a participação irrestrita de empresas optantes pelo Simples Nacional pode gerar grave desequilíbrio competitivo.

Isso porque empresas enquadradas no Simples Nacional normalmente apresentam:

- menor carga tributária;
- menor custo administrativo;
- estrutura de preços diferenciada;
- composição tributária distinta das empresas submetidas ao Lucro Presumido ou Lucro Real.

Caso apresentem proposta utilizando tais benefícios fiscais, poderão ofertar preços artificialmente reduzidos em comparação às empresas que já suportam integralmente a carga tributária aplicável.

Posteriormente, quando obrigadas ao desenquadramento em razão do faturamento decorrente da execução contratual, haverá alteração significativa da estrutura de custos originalmente apresentada.

Tal circunstância compromete:

- a isonomia entre os licitantes;
- a confiabilidade da planilha de custos;
- a exequibilidade da proposta;
- o equilíbrio econômico-financeiro da futura contratação.

#### **V – DA JURISPRUDÊNCIA E DO ENTENDIMENTO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE**

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que a Administração deve verificar a correta aplicação dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, evitando que empresas usufruam indevidamente de tratamento favorecido quando não preenchidos os requisitos legais.

Da mesma forma, a jurisprudência administrativa tem reconhecido que:

- benefícios da LC nº 123/2006 não possuem caráter absoluto;
- a Administração deve impedir vantagem competitiva indevida;
- propostas elaboradas considerando regime tributário incompatível com a futura execução contratual podem comprometer a exequibilidade.

Também é entendimento reiterado dos Tribunais de Contas que a Administração Pública deve zelar pela observância dos princípios da legalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

#### **VI – DOS PRINCÍPIOS VIOLADOS**

A manutenção do edital nos moldes atuais afronta:

- princípio da isonomia;
- princípio da competitividade;
- princípio da seleção da proposta mais vantajosa;
- princípio da vinculação ao instrumento convocatório;
- princípio da segurança jurídica;
- princípio do julgamento objetivo.

A Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de promover competição em igualdade de condições, vedando tratamento que possa conferir vantagem indevida a determinado licitante.

## **VII – DA NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO EDITAL**

Considerando que o contrato supera expressivamente o limite anual de receita previsto para empresas enquadradas como EPP, faz-se necessária a adequação do edital para prever expressamente que:

- licitantes enquadrados como ME ou EPP deverão declarar que a execução do contrato implicará seu desenquadramento, quando for o caso;
- as planilhas de custos deverão refletir o regime tributário efetivamente incidente durante a execução contratual;
- não será admitida a utilização de benefícios tributários incompatíveis com a realidade econômica da futura contratação;
- o julgamento observará a efetiva carga tributária aplicável durante toda a execução contratual.

Tal providência preserva a igualdade entre os participantes e evita futuras revisões contratuais decorrentes de alteração previsível do regime tributário.

## **VIII – DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, requer:

- a) o recebimento e conhecimento da presente impugnação;
- b) a retificação do edital para disciplinar expressamente a participação de empresas enquadradas como ME/EPP em contratação cujo valor supera o limite previsto na Lei Complementar nº 123/2006;
- c) que seja exigido dos licitantes enquadrados no Simples Nacional declaração quanto ao desenquadramento decorrente da execução contratual, quando aplicável;
- d) que as planilhas de custos reflitam o regime tributário efetivamente incidente durante a execução do contrato, vedando-se a utilização de benefícios fiscais incompatíveis com a realidade da contratação;
- e) subsidiariamente, caso não haja retificação, que seja apresentada motivação técnica e jurídica específica demonstrando como será preservada a isonomia entre empresas enquadradas no Simples Nacional e aquelas submetidas aos regimes de Lucro Presumido ou Lucro Real.

## **IX – DA INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 E DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA REALIDADE ECONÔMICA DA CONTRATAÇÃO**

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu tratamento jurídico diferenciado às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico dessas organizações, estimular a geração de empregos e ampliar sua competitividade.

Todavia, referido tratamento favorecido possui natureza **excepcional**, estando condicionado ao efetivo preenchimento dos requisitos legais para sua fruição.

Dispõe o art. 3º da Lei Complementar nº 123/2006:

**Art. 3º** Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte as sociedades empresárias, sociedades simples, empresa individual de responsabilidade

limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406/2002, devidamente registrados, desde que observados os limites de receita bruta nela estabelecidos.

Por sua vez, o inciso II do referido dispositivo fixa como limite máximo de receita bruta anual da Empresa de Pequeno Porte o montante de **R\$ 4.800.000,00**.

No presente certame, entretanto, a Administração pretende celebrar contrato cujo valor estimado ultrapassa **R\$ 8,6 milhões**, circunstância que evidencia, de maneira objetiva, que a empresa vencedora necessariamente superará o limite legal de enquadramento durante a execução contratual.

Não se trata de mera hipótese abstrata.

Trata-se de consequência econômica absolutamente previsível desde a publicação do edital.

Assim, permitir que a licitante formule sua proposta utilizando carga tributária própria do Simples Nacional, quando a própria execução contratual exigirá seu desenquadramento, representa evidente distorção da competição.

A Administração Pública não pode ignorar uma consequência jurídica certa e previamente conhecida.

A elaboração das propostas deve refletir a realidade econômica da futura execução contratual, sob pena de afronta aos princípios da legalidade, da isonomia e da obtenção da proposta mais vantajosa.

## **X – DO DESENQUADRAMENTO OBRIGATÓRIO E DA ALTERAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA DURANTE A EXECUÇÃO CONTRATUAL**

O desenquadramento do Simples Nacional não constitui faculdade da empresa.

Trata-se de imposição legal quando ultrapassados os limites previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Em contratos de prestação continuada de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, como o presente, o impacto tributário decorrente da mudança do regime fiscal possui relevante influência sobre:

- INSS patronal;
- contribuição ao Sistema S;
- RAT/FAP;
- PIS;
- COFINS;
- IRPJ;
- CSLL;
- ISS;
- composição do BDI;
- lucro operacional;
- fluxo de caixa da contratada.

Consequentemente, a empresa que apresenta proposta considerando tributação favorecida do Simples Nacional não está refletindo o custo efetivo da execução do contrato após o desenquadramento.

Essa situação compromete diretamente a análise da exequibilidade prevista no art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

A Administração não pode admitir propostas elaboradas com base em premissas tributárias sabidamente incompatíveis com a realidade contratual futura.

## **XI – DA NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E DA COMPETITIVIDADE**

A Lei nº 14.133/2021 estabelece em seu art. 5º que as licitações devem observar, dentre outros, os princípios da:

- legalidade;
- isonomia;
- competitividade;
- planejamento;
- transparência;
- julgamento objetivo;
- segurança jurídica;
- eficiência.

No presente caso, empresas tributadas pelo Lucro Presumido ou Lucro Real obrigatoriamente calculam seus preços considerando toda a carga tributária incidente durante a execução contratual.

Já uma empresa optante pelo Simples Nacional poderá apresentar proposta com tributação reduzida, embora seja absolutamente previsível que deixará de permanecer nesse regime em razão do próprio contrato licitado.

Essa diferença gera vantagem competitiva artificial.

Não se trata de benefício conferido pela legislação.

Trata-se de distorção ocasionada pela ausência de adequação do edital.

A isonomia não consiste em tratar igualmente situações distintas.

Ao contrário, exige que a Administração elimine fatores capazes de produzir competição desigual.

Nesse contexto, o edital deve assegurar que todas as licitantes formulem suas propostas considerando a mesma realidade tributária que vigorará durante a execução do contrato.

## **XII – DO RISCO À EXEQUIBILIDADE E AO EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO**

Outro aspecto que merece especial atenção refere-se ao risco concreto de pedidos futuros de reequilíbrio econômico-financeiro.

Caso a empresa apresente proposta utilizando a tributação do Simples Nacional e, posteriormente, seja desenquadrada por força do próprio contrato, poderá sustentar aumento imprevisível dos custos.

Todavia, referido aumento não possui natureza extraordinária.

Ao contrário.

Trata-se de evento plenamente previsível antes mesmo da apresentação das propostas.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que fatos previsíveis devem ser considerados na formulação da proposta e não autorizam posterior revisão contratual.

Permitir que a empresa formule proposta artificialmente reduzida para somente após a contratação suportar carga tributária diversa representa afronta ao planejamento da contratação pública e compromete a estabilidade do futuro contrato administrativo.

### **XIII – DO ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a Administração deve verificar a compatibilidade entre o regime tributário informado pelo licitante e a efetiva execução contratual, especialmente em contratos de terceirização de mão de obra.

Diversos acórdãos do TCU destacam que:

- o tratamento favorecido da Lei Complementar nº 123/2006 não pode resultar em quebra da isonomia;
- a planilha de custos deve refletir os encargos efetivamente incidentes durante a execução contratual;
- a Administração possui o dever de analisar a exequibilidade considerando todos os custos previsíveis.

Da mesma forma, os Tribunais de Contas Estaduais e a própria jurisprudência administrativa da CELIC/RS vêm reafirmando que o julgamento das propostas deve considerar a realidade econômica da futura contratação, vedando vantagens competitivas decorrentes da adoção de premissas incompatíveis com a execução do objeto.

Assim, a ausência de disciplina específica no edital cria ambiente propício para apresentação de propostas artificiais, contrariando a finalidade da licitação pública prevista no art. 11 da Lei nº 14.133/2021.

### **XIV – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL**

Diante desse cenário, mostra-se imprescindível que o edital seja retificado para estabelecer expressamente que:

- empresas optantes pelo Simples Nacional deverão considerar, em suas planilhas de custos, o regime tributário efetivamente aplicável durante a execução contratual quando previsível o desenquadramento;
- não será admitida proposta baseada em benefícios tributários incompatíveis com a futura execução do contrato;
- eventual desenquadramento decorrente do próprio contrato deverá ser declarado pelo licitante no momento da apresentação da proposta;
- a Administração realizará análise específica da compatibilidade entre o regime tributário adotado e a realidade econômica da contratação.

Somente dessa forma será preservada a igualdade material entre todos os concorrentes e garantida a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração Pública.

## **XV – DA VEDAÇÃO À UTILIZAÇÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS INCOMPATÍVEIS COM A EXECUÇÃO CONTRATUAL**

Um dos pilares do julgamento das propostas em licitações públicas é a comparação entre preços formados sob premissas equivalentes.

Quando uma empresa apresenta sua proposta considerando uma carga tributária sabidamente inferior àquela que efetivamente suportará durante a execução contratual, rompe-se a igualdade entre os licitantes e compromete-se o julgamento objetivo previsto na Lei nº 14.133/2021.

A situação é ainda mais grave em contratos de prestação continuada com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais os encargos tributários representam parcela relevante da composição dos custos.

No presente certame, cujo valor estimado supera **R\$ 8,6 milhões**, é plenamente previsível que a empresa vencedora, caso atualmente enquadrada como ME ou EPP, ultrapassará o limite legal de receita bruta previsto na Lei Complementar nº 123/2006, deixando de fazer jus ao regime tributário favorecido.

Assim, admitir que a licitante elabore sua proposta utilizando alíquotas e benefícios próprios do Simples Nacional, quando a execução contratual ocorrerá sob regime tributário diverso, representa evidente distorção concorrencial.

## **XVI – DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

A própria Advocacia-Geral da União consolidou esse entendimento por meio da **Orientação Normativa AGU nº 53/2014**, segundo a qual:

**A empresa que realize cessão ou locação de mão de obra, optante pelo Simples Nacional, que participe de licitação cujo objeto não esteja previsto nas exceções da Lei Complementar nº 123/2006, deverá elaborar sua planilha de custos sem considerar os benefícios tributários do regime diferenciado.**

Essa orientação decorre justamente da impossibilidade de manutenção do tratamento tributário favorecido em determinadas atividades e da necessidade de que a proposta represente os custos efetivos da futura contratação.

Embora editada sob a vigência da legislação anterior, a orientação permanece plenamente compatível com os princípios da Lei nº 14.133/2021, especialmente aqueles relacionados à isonomia, à seleção da proposta mais vantajosa e ao julgamento objetivo.

## **XVII – DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

O Tribunal de Contas da União já enfrentou reiteradamente essa matéria.

No **Acórdão nº 797/2011 – Plenário**, o TCU analisou contratação de empresa prestadora de serviços terceirizados que permaneceu indevidamente enquadrada no Simples Nacional, reconhecendo que atividades sujeitas à vedação legal não podem usufruir do regime favorecido durante a execução contratual.

Posteriormente, o **Acórdão nº 554/2016 – Plenário** reforçou que a utilização dos benefícios do Simples Nacional reduz significativamente os custos das empresas optantes, criando vantagem econômica relevante em relação às empresas submetidas ao regime comum de tributação. O Tribunal destacou que planilhas elaboradas com base nesses benefícios podem produzir propostas artificialmente inferiores quando tais vantagens não poderão subsistir na execução do contrato.

No mesmo sentido, o **Informativo de Licitações e Contratos nº 116/2012**, referente ao **Acórdão nº 1.914/2012 – Plenário**, consignou expressamente que empresas que prestam serviços com cessão de mão de obra **não podem valer-se dos benefícios tributários inerentes ao Simples Nacional quando houver vedação legal**, justamente para evitar distorções na competição.

Esses precedentes demonstram que a preocupação dos órgãos de controle não se limita ao enquadramento tributário da empresa, mas alcança diretamente a formação da proposta e a preservação da igualdade entre os concorrentes.

## **XVIII – DA AFRONTA AO JULGAMENTO OBJETIVO**

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a licitação tem por finalidade assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Por sua vez, o art. 5º da mesma Lei impõe a observância dos princípios da isonomia, da competitividade, da transparência e do julgamento objetivo.

Esses princípios somente são efetivamente observados quando todas as propostas são formuladas considerando condições econômicas equivalentes.

Permitir que determinada empresa utilize benefícios tributários transitórios, cuja perda decorrerá inevitavelmente da própria execução contratual, impede a comparação objetiva entre os preços apresentados.

Na prática, a Administração estará comparando:

- propostas elaboradas considerando a carga tributária integral; e
- propostas elaboradas mediante utilização de benefícios que deixarão de existir durante a execução do contrato.

Essa situação afronta diretamente o princípio do julgamento objetivo.

## **XIX – DO DEVER DA ADMINISTRAÇÃO DE PREVENIR DISTORÇÕES CONCORRENCIAIS**

A Administração Pública possui o dever jurídico de estruturar o edital de forma a impedir que fatores externos à capacidade técnica e econômica dos licitantes influenciem indevidamente o resultado da disputa.

A Lei nº 14.133/2021 impõe ao gestor público atuação preventiva durante a fase de planejamento, justamente para evitar futuras controvérsias relacionadas à exequibilidade das propostas, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e alterações contratuais previsíveis.



No presente caso, a incompatibilidade entre o regime tributário atualmente utilizado por eventual licitante e aquele que obrigatoriamente incidirá durante a execução contratual é fato objetivo, conhecido e plenamente previsível.

Assim, a omissão do edital quanto a essa circunstância transfere para a fase contratual um problema que deveria ser solucionado ainda na fase de seleção das propostas, contrariando os princípios do planejamento e da eficiência administrativa.

## **XX – DA NECESSIDADE DE INCLUSÃO DE CLÁUSULA ESPECÍFICA NO EDITAL**

Para preservar a legalidade e a igualdade entre os licitantes, impõe-se a retificação do edital para prever expressamente que:

1. empresas enquadradas como ME ou EPP deverão elaborar suas planilhas considerando o regime tributário efetivamente aplicável durante a execução contratual quando previsível o desenquadramento;
2. não serão admitidas propostas baseadas em benefícios tributários incompatíveis com a execução do objeto;
3. a Administração poderá exigir declaração específica acerca da manutenção ou perda do enquadramento tributário em razão da execução contratual;
4. eventual proposta elaborada em desacordo com essas premissas será considerada inexecutável ou incompatível com as regras do edital.

Somente com essa adequação será possível assegurar competição efetivamente isonômica, preservar a confiabilidade das planilhas de custos e garantir que a proposta vencedora represente, de fato, a mais vantajosa para a Administração Pública.

## **XXI – DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O REGIME DO SIMPLES NACIONAL E A EXECUÇÃO DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA**

A presente contratação possui como objeto a prestação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, hipótese que exige especial atenção quanto ao regime tributário adotado pelos licitantes.

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece regras específicas para a tributação das empresas optantes pelo Simples Nacional, impondo restrições relevantes às atividades caracterizadas como cessão ou locação de mão de obra.

Dispõe o art. 17 da Lei Complementar nº 123/2006 que determinadas atividades não podem permanecer submetidas ao tratamento tributário favorecido quando incompatíveis com o regime jurídico do Simples Nacional.

Embora a legislação tenha sido alterada ao longo dos anos para admitir determinadas atividades de prestação de serviços, permanece inalterado o fato de que diversos serviços executados mediante cessão de mão de obra possuem disciplina tributária própria, especialmente quanto às contribuições previdenciárias.

No caso dos serviços de limpeza, conservação, recepção, portaria, apoio administrativo, coqueiragem, zeladoria e demais atividades objeto do presente certame, a própria legislação tributária estabelece tratamento diferenciado quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias.

Consequentemente, a simples condição de empresa optante pelo Simples Nacional não autoriza a elaboração da planilha de custos considerando todos os benefícios normalmente inerentes ao referido regime.

## **XXII – DA RESOLUÇÃO CGSN Nº 140/2018**

A Resolução CGSN nº 140/2018 regulamenta a aplicação da Lei Complementar nº 123/2006 e disciplina as hipóteses de exclusão obrigatória do Simples Nacional, bem como as situações em que determinados tributos deixam de ser recolhidos na forma simplificada.

A regulamentação evidencia que o enquadramento tributário deve refletir a efetiva realidade operacional da empresa e da atividade exercida.

Não basta verificar a condição cadastral da licitante na data da sessão pública.

É imprescindível analisar qual será o regime tributário efetivamente incidente durante toda a execução contratual.

Esse entendimento é particularmente relevante quando a contratação possui valor suficientemente elevado para provocar, por si só, o desenquadramento da empresa em razão da superação do limite legal de receita bruta anual.

## **XXIII – DA IMPOSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE PLANILHAS SUBDIMENSIONADAS**

A Administração Pública possui o dever de verificar se a planilha de custos representa fielmente a realidade econômica da futura execução do contrato.

Caso seja admitida proposta elaborada considerando encargos inferiores aos efetivamente incidentes durante a execução contratual, haverá grave comprometimento da análise de exequibilidade.

Isso porque a empresa poderá apresentar preço artificialmente reduzido durante a disputa eletrônica e, posteriormente, enfrentar significativo aumento de custos decorrente:

- do desenquadramento do Simples Nacional;
- da incidência integral da contribuição previdenciária patronal;
- do recolhimento das contribuições destinadas ao Sistema S;
- da alteração da carga tributária incidente sobre o faturamento;
- da modificação da estrutura do BDI.

A consequência prática será a redução artificial do preço ofertado durante a fase competitiva.

Tal situação caracteriza verdadeira vantagem concorrencial indevida.

## **XXIV – DA VEDAÇÃO À FORMAÇÃO DE PREÇOS FICTÍCIOS**

O procedimento licitatório deve selecionar a proposta mais vantajosa, e não a proposta aparentemente mais barata.

Há relevante diferença entre preço competitivo e preço artificial.

Quando determinada empresa formula sua proposta considerando benefícios tributários que sabidamente não subsistirão durante a execução contratual, o preço inicialmente apresentado deixa de representar o efetivo custo da prestação dos serviços.

A proposta torna-se fictícia sob o ponto de vista econômico.

Essa prática afronta diretamente:

- o art. 5º da Lei nº 14.133/2021;
- o art. 11 da Lei nº 14.133/2021;
- o princípio da boa-fé objetiva;
- o princípio da vinculação ao edital;
- o princípio do planejamento.

O objetivo da licitação não consiste em identificar o menor preço nominal.

Busca-se identificar o menor preço real para execução integral do objeto contratado.

## **XXV – DA RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO NA ANÁLISE DA EXEQUIBILIDADE**

A Lei nº 14.133/2021 atribui à Administração Pública o dever de analisar a exequibilidade das propostas.

Essa análise não se limita aos salários ou aos insumos.

Abrange toda a estrutura financeira da futura contratação.

Nesse contexto, a Administração deve verificar:

- compatibilidade dos encargos sociais;
- compatibilidade dos tributos;
- compatibilidade do regime tributário;
- compatibilidade dos custos indiretos;
- compatibilidade da margem operacional;
- compatibilidade do BDI.

Se o próprio edital admite que empresas utilizem premissas tributárias incompatíveis com a futura execução contratual, a análise de exequibilidade resta comprometida desde sua origem.

## **XXVI – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO**

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao conferir ao planejamento posição central dentro das contratações públicas.

O planejamento adequado exige que todos os riscos previsíveis sejam identificados ainda durante a fase interna da licitação.

No presente caso, o desenquadramento do Simples Nacional não constitui evento futuro incerto.

Ao contrário.

É consequência objetiva da própria contratação.

A Administração possui plena ciência de que eventual empresa atualmente enquadrada como EPP ultrapassará o limite legal de receita bruta durante a execução do contrato.

Ignorar essa circunstância significa transferir para a fase contratual problema plenamente previsível.

Tal conduta viola os princípios da eficiência, economicidade e segurança jurídica.

## **XXVII – DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA PRÉVIA**

Na hipótese de participação de empresa optante pelo Simples Nacional, requer-se que a Administração promova diligência específica para verificar:

- a) se a atividade desenvolvida permanece compatível com o regime tributário informado;
- b) se a execução do contrato implicará desenquadramento obrigatório;
- c) se a planilha de custos contempla os encargos efetivamente incidentes durante toda a execução contratual;
- d) se os tributos constantes do BDI correspondem ao regime tributário que vigorará durante a execução do objeto.

Tal providência encontra amparo no art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a realização de diligências destinadas a esclarecer ou complementar informações indispensáveis ao julgamento da proposta.

Não se trata de permitir complementação de documentos ou modificação da proposta, mas de assegurar que a Administração disponha de elementos suficientes para verificar a efetiva exequibilidade do preço ofertado e a observância dos princípios da legalidade, isonomia e julgamento objetivo.

A adoção dessas medidas preventivas evita futuras controvérsias contratuais, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e, sobretudo, assegura que a proposta vencedora reflita os custos reais da execução do contrato, em estrita observância ao interesse público e aos princípios que regem as contratações públicas.

## **XXVIII – DA NULIDADE PARCIAL DO EDITAL POR AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DO JULGAMENTO OBJETIVO E DA SELEÇÃO DA PROPOSTA MAIS VANTAJOSA**

Embora o edital estabeleça as regras para elaboração da proposta comercial e da planilha de custos, verifica-se que deixou de disciplinar questão de extrema relevância para a correta formação dos preços: a participação de empresas enquadradas como Microempresa ou Empresa de Pequeno Porte em contratação cujo valor estimado supera significativamente o limite máximo de faturamento previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Essa omissão compromete a própria legalidade do procedimento licitatório.

Isso porque o edital passa a admitir que licitantes submetidos a regimes tributários distintos apresentem propostas baseadas em premissas econômicas incompatíveis entre si, inviabilizando a comparação objetiva exigida pela Lei nº 14.133/2021.

Não se trata de impedir a participação de Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte.

O que se busca é garantir que todas as propostas sejam formuladas considerando a realidade tributária efetivamente incidente durante toda a execução contratual.

A omissão do edital acaba por conferir vantagem competitiva exclusivamente às empresas atualmente enquadradas no Simples Nacional, em detrimento das empresas tributadas pelo Lucro Presumido ou Lucro Real, violando frontalmente o princípio constitucional da isonomia.

## **XXIX – DA VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI Nº 14.133/2021**

Dispõe o art. 11 da Lei nº 14.133/2021 que a licitação destina-se a assegurar:

I – a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública;

II – tratamento isonômico entre os licitantes;

III – justa competição.

Esses objetivos somente são alcançados quando todos os participantes disputam em igualdade de condições.

No presente caso, entretanto, empresas optantes pelo Simples Nacional poderão apresentar propostas utilizando carga tributária inferior, embora seja plenamente previsível que essa condição deixará de existir durante a execução contratual.

A Administração, portanto, deixará de comparar custos efetivos.

Comparará modelos tributários distintos.

Tal circunstância impede que o menor preço apresentado corresponda efetivamente ao menor custo da futura contratação.

Consequentemente, resta comprometida a própria finalidade da licitação.

## **XXX – DA OFENSA AO PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO**

O julgamento objetivo exige critérios previamente definidos, claros e capazes de permitir comparação uniforme entre todas as propostas.

Entretanto, quando o edital silencia acerca da obrigatoriedade de considerar o regime tributário efetivamente incidente durante a execução contratual, permite que cada licitante utilize metodologia distinta para composição de seus preços.

Algumas empresas considerarão:

- contribuição previdenciária patronal integral;
- contribuições ao Sistema S;
- tributação pelo Lucro Presumido;
- incidência integral dos encargos tributários.

Outras, entretanto, poderão utilizar:

- alíquotas reduzidas;
- benefícios temporários do Simples Nacional;
- estrutura tributária incompatível com a execução do contrato.

A consequência é evidente.

As propostas deixam de ser comparáveis.

O julgamento deixa de ser objetivo.

### **XXXI – DA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE**

A competitividade protegida pela Lei nº 14.133/2021 não corresponde à simples ampliação do número de participantes.

Competitividade significa igualdade material entre todos os concorrentes.

A Administração Pública deve eliminar fatores capazes de gerar vantagens artificiais decorrentes de circunstâncias alheias à eficiência da empresa.

Não constitui competição saudável permitir que determinada empresa apresente preço reduzido exclusivamente porque utilizou regime tributário que deixará obrigatoriamente de existir durante a execução contratual.

Essa vantagem não decorre de maior produtividade.

Não decorre de melhor gestão.

Não decorre de tecnologia superior.

Decorre exclusivamente da ausência de previsão editalícia acerca da correta composição da proposta.

### **XXXII – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL**

Diante da evidente lacuna normativa existente no instrumento convocatório, impõe-se sua retificação para incluir disposição expressa estabelecendo que:

- a) empresas optantes pelo Simples Nacional deverão apresentar declaração informando se a execução do contrato implicará desenquadramento obrigatório;
- b) a planilha de formação de preços deverá refletir a carga tributária efetivamente incidente durante a execução contratual;

c) não será admitida proposta baseada em benefícios tributários incompatíveis com a futura execução do objeto;

d) eventual diferença entre o regime tributário informado e aquele efetivamente aplicável durante a execução contratual poderá ensejar desclassificação por inexecuibilidade ou incompatibilidade da proposta;

e) a Comissão de Contratação ou o Pregoeiro poderá realizar diligência para verificar a compatibilidade entre o enquadramento tributário da empresa e a planilha apresentada, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021.

Tais medidas não restringem a competitividade, mas asseguram igualdade de condições entre todos os participantes, preservando a legalidade do procedimento.

### **XXXIII – DA POSSIBILIDADE DE FUTURAS REVISÕES CONTRATUAIS E DO PREJUÍZO AO ERÁRIO**

Outro aspecto que merece destaque refere-se ao risco concreto de prejuízo ao erário.

Caso a Administração adjudique o objeto a empresa que apresentou proposta utilizando benefícios tributários incompatíveis com a execução contratual, poderá ocorrer, durante a vigência do contrato:

- pedido de revisão da planilha de custos;
- alegação de desequilíbrio econômico-financeiro;
- inadimplemento de obrigações trabalhistas e tributárias;
- redução da margem operacional da contratada;
- comprometimento da continuidade dos serviços.

Embora a mudança do regime tributário não constitua fato imprevisível apto a justificar reequilíbrio econômico-financeiro, sua ocorrência tende a gerar litígios administrativos e judiciais, atrasando a execução contratual e aumentando os custos da Administração.

Cabe ao gestor público prevenir tais riscos ainda na fase de planejamento, conforme impõem os arts. 5º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021.

### **XXXIV – DA CONCLUSÃO PARCIAL**

Diante de todo o exposto, verifica-se que a omissão do edital quanto ao tratamento tributário das empresas optantes pelo Simples Nacional em contratação de valor superior ao limite legal de enquadramento configura falha material capaz de comprometer a isonomia da disputa, a objetividade do julgamento e a seleção da proposta mais vantajosa.

Por essa razão, impõe-se a suspensão do certame para retificação do instrumento convocatório, com a inclusão de regras claras acerca da elaboração das planilhas de custos por empresas enquadradas como ME ou EPP, assegurando que todos os licitantes formulem suas propostas com base na carga tributária efetivamente aplicável durante a execução contratual.

Somente dessa forma serão observados os princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência, da transparência e da segurança jurídica, pilares fundamentais do regime instituído pela Lei nº 14.133/2021.

### **XXXV – DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO DO CERTAME E RETIFICAÇÃO DO EDITAL**

Conforme demonstrado ao longo da presente impugnação, o instrumento convocatório contém omissão relevante capaz de comprometer a lisura da disputa, a isonomia entre os licitantes e a correta seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

O valor estimado da contratação ultrapassa **R\$ 8.600.000,00**, montante muito superior ao limite legal de enquadramento como Empresa de Pequeno Porte previsto na Lei Complementar nº 123/2006.

Nessas circunstâncias, é absolutamente previsível que eventual empresa atualmente enquadrada como ME ou EPP, caso execute integralmente o contrato, ultrapassará o limite legal de receita bruta anual, alterando substancialmente seu regime tributário durante a execução contratual.

Essa alteração não configura fato superveniente imprevisível.

Ao contrário.

Trata-se de consequência objetiva, conhecida e plenamente identificável antes mesmo da apresentação das propostas.

Assim, permitir que empresas formulem suas planilhas considerando benefícios tributários cuja perda decorrerá inevitavelmente da própria contratação significa admitir propostas elaboradas sobre premissas econômicas irreais.

A Administração Pública possui o dever jurídico de impedir esse cenário ainda na fase interna e externa da licitação, promovendo a adequação do edital antes da realização da disputa.

A omissão atualmente existente compromete:

- a igualdade de condições entre os licitantes;
- a formação objetiva das propostas;
- a análise da exequibilidade;
- a seleção da proposta mais vantajosa;
- o planejamento da contratação;
- a segurança jurídica do futuro contrato administrativo.

### **XXXVI – DA REPUBLICAÇÃO DO EDITAL**

A retificação pretendida não possui natureza meramente formal.

Ao contrário.

Trata-se de alteração que interfere diretamente na elaboração das propostas comerciais, na composição do BDI, na incidência tributária e na própria formação dos preços.

Por essa razão, uma vez acolhida a presente impugnação, impõe-se a republicação do edital com a consequente reabertura dos prazos para apresentação das propostas, nos termos do **art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, que determina a reabertura do prazo inicialmente estabelecido sempre que a alteração do edital afetar a formulação das propostas.



A manutenção da data originalmente designada impediria que os licitantes recalculassem suas planilhas de custos à luz das novas regras, comprometendo a competitividade e a isonomia do certame.

### **XXXVII – DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEI Nº 14.133/2021**

A Nova Lei de Licitações consagrou modelo de contratação pautado no planejamento, na governança, na eficiência e na mitigação de riscos.

Nesse contexto, cabe à Administração identificar previamente todas as circunstâncias capazes de influenciar a execução contratual.

Não é compatível com esse novo paradigma admitir que empresas disputem a licitação utilizando regime tributário que sabidamente não subsistirá durante a execução do contrato.

A ausência de previsão editalícia específica afronta diretamente os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

- legalidade;
- impessoalidade;
- moralidade;
- publicidade;
- eficiência;
- interesse público;
- planejamento;
- transparência;
- eficácia;
- segregação de funções;
- motivação;
- vinculação ao edital;
- julgamento objetivo;
- segurança jurídica;
- razoabilidade;
- competitividade;
- proporcionalidade;
- economicidade.

A observância desses princípios exige atuação preventiva da Administração, impedindo que distorções concorrenciais sejam transferidas para a fase contratual.

### **XXXVIII – DOS PEDIDOS**

Diante de todo o exposto, requer a Impugnante:

- a) o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva e preencher todos os requisitos legais;
- b) seu integral provimento, reconhecendo-se a existência de omissão relevante no edital quanto ao tratamento tributário das empresas enquadradas como Microempresa e Empresa de Pequeno Porte em contratação cujo valor estimado supera significativamente o limite previsto na Lei Complementar nº 123/2006;
- c) a suspensão do certame até a correção do instrumento convocatório;

- d)** a retificação do edital para prever expressamente que as empresas optantes pelo Simples Nacional deverão elaborar suas planilhas considerando o regime tributário efetivamente incidente durante toda a execução contratual, sempre que previsível o desenquadramento em razão do valor do contrato;
- e)** que seja vedada a apresentação de propostas baseadas em benefícios tributários incompatíveis com a execução do objeto licitado;
- f)** que seja exigida declaração específica das empresas optantes pelo Simples Nacional acerca da manutenção ou do desenquadramento do regime tributário durante a execução contratual, bem como da compatibilidade da planilha de custos com a efetiva carga tributária incidente;
- g)** que seja prevista a possibilidade de diligência para conferência da compatibilidade entre a planilha apresentada, o enquadramento tributário do licitante e a legislação aplicável, nos termos do art. 64 da Lei nº 14.133/2021;
- h)** sendo acolhida a presente impugnação, seja promovida a republicação do edital e a reabertura integral do prazo para apresentação das propostas, conforme determina o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;
- i)** caso esta Administração entenda pela manutenção do edital sem qualquer alteração, requer que a decisão seja devidamente motivada, com indicação expressa dos fundamentos jurídicos e técnicos que justifiquem a conclusão de que empresas enquadradas como ME ou EPP podem apresentar propostas considerando regime tributário incompatível com a execução de contrato cujo valor estimado supera o limite legal de faturamento previsto na Lei Complementar nº 123/2006;
- j)** requer, ainda, que a resposta à presente impugnação enfrente especificamente todos os argumentos aqui deduzidos, em observância ao dever constitucional de motivação dos atos administrativos (art. 50 da Lei nº 9.784/1999, aplicado subsidiariamente, e arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021), evitando-se decisão genérica ou padronizada.

### **XXXIX – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente impugnação não objetiva restringir a participação de Microempresas ou Empresas de Pequeno Porte, tampouco afastar os benefícios legitimamente assegurados pela Lei Complementar nº 123/2006.

O que se pretende é assegurar que tais benefícios sejam utilizados dentro dos limites fixados pela própria legislação e que a disputa ocorra em condições efetivamente isonômicas.

Permitir que empresas formulem propostas com base em carga tributária que sabidamente deixará de existir durante a execução contratual compromete a competitividade, fragiliza a análise de exequibilidade e cria risco concreto de desequilíbrio econômico-financeiro, inadimplemento contratual e prejuízo ao erário.

A Administração Pública deve agir preventivamente, corrigindo o edital antes da realização da disputa, garantindo que todos os licitantes concorram sob as mesmas premissas econômicas e tributárias.

Esse é o verdadeiro alcance dos princípios da isonomia, da eficiência, do planejamento e da seleção da proposta mais vantajosa, consagrados pela Constituição Federal e pela Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Porto Alegre, 23 de Julho de 2026.

---

**Representante Legal / Responsável Assinatura Contrato**

**Roger de Jesus Lopes**

**CPF: 020.624.330-85**