

JULGAMENTO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90001/2026

Processo nº 00232.000288/2024-74

1. INTRODUÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº: 00232.000288/2024-74

REFERÊNCIA: Pregão Eletrônico nº 90001/2026

OBJETO: Contratação, por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP), de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços terceirizados, e fornecimento de materiais necessários para a execução dos serviços a serem prestados nas dependências do Conselho Regional de Enfermagem do Distrito Federal - Coren-DF.

RECORRENTE: Pontual Serviços Gerais Ltda. - CNPJ nº 21.992.832/0001-01

RECORRIDA: Ágil Serviços Especiais Ltda. - CNPJ nº 72.620.735/0001-29

2. DO RECURSO

Trata-se de Recurso Administrativo interposto tempestivamente, pela empresa Pontual Serviços Gerais Ltda., doravante denominada RECORRENTE, em face da decisão da Pregoeira que declarou vencedora e habilitada a empresa Ágil Serviços Especiais Ltda., no âmbito do Pregão Eletrônico nº 90001/2026, que poderá ser visualizado na íntegra via sítio Comprasgovernamentais (<http://www.comprasgovernamentais.gov.br/>).

Aduzindo, em síntese, os seguintes fundamentos:

- a) Nulidade da decisão por ausência de motivação técnica adequada;
- b) Cerceamento de defesa em razão de diligências genéricas, lacônicas e tecnicamente insuficientes;
- c) Caráter meramente instrumental e acessório da planilha de custos;
- d) Sanabilidade dos erros apontados nos submódulos 2.2 e 4.1, os quais não teriam afetado o preço global nem a exequibilidade da proposta;
- e) Legalidade da composição de PIS/COFINS, pois a empresa é optante pelo Lucro Real no regime não cumulativo, tendo utilizado a média dos últimos doze meses com amparo nas Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003 e na IN RFB nº 2.055/2021; e
- f) Violação aos princípios da competitividade e da economicidade, com alegado prejuízo ao erário.

2.1. Da Admissibilidade

Nos termos do art. 165, inciso I, alínea “c”, e §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o recurso é tempestivo e preenche os requisitos de admissibilidade, uma vez que a intenção recursal foi manifestada imediatamente após o julgamento da proposta e decisão de habilitação da recorrida.

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:

I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

(...)

c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;

(...)

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do **caput** deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do **caput** deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no [§ 1º do art. 17 desta Lei](#), da ata de julgamento;

Assim, o recurso apresentado cumpre os requisitos de admissibilidade previstos na legislação, devendo, portanto, ser conhecido.

3. DAS CONTRARRAZÕES

A licitante RECORRIDA apresentou contrarrazões às alegações em exame, que podem ser visualizadas em sua totalidade via [sítio Comprasgovernamentais \(http://www.comprasgovernamentais.gov.br/\)](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/).

A recorrida apresentou contrarrazões requerendo o indeferimento do recurso, sustentando, em síntese, que a empresa Pontual Serviços Gerais Ltda., mesmo após múltiplas oportunidades concedidas para sanar as inconsistências apontadas de forma objetiva, detalhada e suficiente, por meio do sistema (chat), deixou de corrigir a planilha de custos e formação de preços em conformidade as exigências editalícias e legais.

4. DA ANÁLISE DO RECURSO

Ressalta-se que todos os julgados da Administração Pública estão embasados nos princípios dispostos na Lei 14.133/2021, conforme segue:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#)

Destacamos a notória obediência às regras estabelecidas no processo licitatório e em cada procedimento do certame. Os princípios e regras que regem o processo administrativo licitatório impelem à autoridade condutora do certame o dever de atuação isonômica, adstrita às regras do ato convocatório e extirpada de subjetivismos, de forma a assegurar a finalidade de obtenção da proposta mais vantajosa e a resguardar os direitos dos particulares.

A partir de regras bem postas se afastam subjetivismos e interpretações tendenciosas do Gestor Público. De igual modo, essas regras permitem aos licitantes a apresentação de propostas completas, expurgadas de erros.

Com isso, deduz-se outro valor importante ao cumprimento do princípio da isonomia, que é o princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Em razão deste princípio, os atores do procedimento licitatório, Administração Pública e particulares, estão inexoravelmente submetidos às regras contidas no edital. Tal postulado contribui para a concessão de tratamento igualitário aos licitantes, porquanto é no instrumento convocatório que estão contidas as regras estabelecidas. E, conforme visto, estas são indispensáveis para se garantir a isonomia aos particulares.

5. DO MÉRITO

Da alegada nulidade por ausência de motivação técnica adequada

A recorrente sustenta que a decisão de desclassificação seria nula por ausência de motivação técnica idônea, alegando que a Administração não indicou quais itens estavam incorretos, qual metodologia deveria ser aplicada e qual o impacto econômico das divergências. Invoca os Acórdãos 1.667/2019 e 2.471/2008 do TCU e o art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/1999.

Consta dos autos que a Administração realizou duas rodadas sucessivas de diligências, onde consignaram expressamente a necessidade de adequação da planilha de custos às disposições da Instrução Normativa nº 05/2017 – SEGES/MPOG. Conforme consta dos autos, em 02/04/2026 às 14h15, foram apontadas via sistema (chat) inconsistências relevantes, dentre as quais:

- Submódulo 4.1 – Substituto nas Ausências Legais: ausência de incidência do submódulo 2.2 (Encargos Sociais e Provisões) sobre o somatório do submódulo;
- Submódulo 2.3 – Benefícios Mensais e Diários: divergências em relação ao Termo de Referência e às Convenções Coletivas (divergência de valores e quantidade de dias úteis, bem como auxílio-alimentação);
- Módulo 6 – Custos Indiretos, Tributos e Lucro: inconsistências nas alíquotas de PIS/PASEP e COFINS.

Após reanálise, novas inconsistências foram identificadas e novamente comunicadas via sistema (chat), sendo concedido prazo final em 07/04/2026 às 09h07 para ajuste definitivo da planilha.

Todavia, a empresa não sanou integralmente as falhas apontadas, permanecendo:

- Cálculo incorreto do Submódulo 4.1 (incidência parcial dos encargos);
- Inconsistência na apuração de tributos federais (PIS/COFINS), divergente dos registros fiscais apresentados;
- Incompatibilidade com as Instruções Normativas nº 05/2017 e nº 07/2018.

O dever de motivação previsto no art. 50, inciso I, da Lei nº 9.784/1999, bem como o mandamento do art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, não exigem que a Administração apresente cálculos matemáticos exaustivos ou memoriais de composição detalhados. O que a lei exige é a indicação suficiente dos fundamentos de fato e de direito que embasam a decisão administrativa. No presente caso, foram indicados o ponto específico de divergência e a oportunidade concreta de saneamento.

Os precedentes do TCU invocados pela recorrente — Acórdãos 1.667/2019 e 2.471/2008

— tratam de situações em que o ato administrativo dispensou absolutamente de fundamentação, cenário que não se verifica nos presentes autos. A alegação de nulidade por ausência de motivação, portanto, não encontra respaldo nos elementos concretos dos autos e deve ser afastada.

Do alegado cerceamento de defesa e da suposta ineficácia das diligências

A recorrente afirma que as solicitações foram realizadas via chat com descrições lacônicas e genéricas, que encaminhou e-mails formais sobre as inconsistências apontadas pela Pregoeira, que não recebeu resposta dos e-mails enviados; que não recebeu orientação objetiva para o saneamento, configurando, em suas palavras, uma "simulação de diligência".

Antes de adentrar no mérito da controvérsia, é imprescindível destacar que, após a abertura da sessão pública da licitação, todas as comunicações, solicitações de saneamento e eventuais correções devem ser realizadas por meio do sistema eletrônico “Compras.gov.br”, a fim de assegurar transparência, publicidade e ciência a todos os licitantes acerca das exigências formuladas pela Administração, bem como possibilitar a verificação objetiva quanto ao efetivo cumprimento das diligências solicitadas.

Assim, eventual saneamento de inconsistências apontadas pela Pregoeira deveria ocorrer diretamente na plataforma oficial do certame, não sendo juridicamente adequado o encaminhamento de documentos ou esclarecimentos por meios paralelos, sob pena de comprometimento da publicidade, da rastreabilidade dos atos praticados e da própria isonomia entre os licitantes.

Ademais, é oportuno destacar que a Administração indicou de forma objetiva e reiterada as inconsistências detectadas. A utilização do sistema eletrônico “Compras.gov.br” como canal de comunicação é plenamente compatível com a modalidade do pregão eletrônico e não configura irregularidade de qualquer espécie.

Registra-se que a recorrente teve oportunidades para sanar as inconsistências apontadas, em datas distintas, quais sejam 02/04/2026 e 07/04/2026 e em nenhuma delas logrou adequar sua planilha de custos ao modelo referencial exigido.

Portanto, não há que se falar em cerceamento de defesa, sobretudo porque a empresa foi reiteradamente instada a sanar a mesma inconsistência, sem, contudo, regularizar a pendência apontada. O contraditório e a ampla defesa asseguram à parte a efetiva oportunidade de manifestação e saneamento das irregularidades identificadas, mas não implicam obrigação da Administração de garantir o êxito da diligência ou de suprir a incapacidade da licitante em atender às exigências do certame.

Do caráter da planilha de custos e da sanabilidade dos erros nos submódulos

A recorrente sustenta que a planilha de custos possui natureza meramente acessória e instrumental, razão pela qual os erros nela identificados não ensejariam desclassificação automática, invocando os Acórdãos 963/2004, 2.622/2013 e 1.214/2013 do TCU, além do art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

O argumento, embora tecnicamente plausível em contextos abstratos, não se aplica ao caso concreto por razões que se expõem a seguir.

É verdade que o TCU consolidou entendimento no sentido de que erros meramente formais na planilha de custos — que não comprometam o preço global nem a exequibilidade da proposta — não autorizam a desclassificação do licitante. Esse entendimento, contudo, pressupõe que o erro seja efetivamente formal, isto é, que não afete a substância da composição de custos e que a exequibilidade da proposta possa ser aferida de outra forma.

No caso em exame, não se está diante de erro formal. Em contratações de serviços continuados com mão de obra predominante — que é exatamente o objeto do presente certame, a planilha de custos não é mero acessório: ela é o instrumento central para verificar se o preço ofertado comporta o cumprimento integral das obrigações trabalhistas, previdenciárias e sociais decorrentes do contrato. Não por acaso, a IN nº 05/2017 – SEGES/MPOG e o próprio edital a exigem com modelo referencial detalhado.

Por outro lado, a recorrente alicerça sua pretensão no art. 64, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, sustentando suposta obrigatoriedade de saneamento das inconsistências apontadas pela Pregoeira. Todavia, tal fundamento não merece prosperar.

A diligência prevista na Lei de Licitações não constitui mecanismo de instrução indefinida destinado a permitir sucessivas tentativas de adequação da proposta até que o licitante consiga, em momento posterior, atender corretamente às exigências do certame. Sua finalidade restringe-se ao esclarecimento ou complementação de informações relativas a fatos e condições preexistentes à abertura da sessão pública, não se prestando à reformulação substancial da proposta apresentada.

Dessa forma, admitir interpretação contrária seria transformar a diligência em instrumento de favorecimento seletivo, em afronta direta aos princípios do julgamento objetivo e da isonomia.

No presente caso, a Pontual Serviços Gerais Ltda. foi diligenciada em duas oportunidades, nos dias 2 e 7 de abril de 2026, sem que conseguisse sanar as inconsistências identificadas em sua planilha. Esgotada a fase de diligência, a desclassificação deixou de ser mera faculdade administrativa, constituindo providência juridicamente imposta pelo art. 59 da Lei nº 14.133/2021, especialmente em seus incisos I, II, IV e V.

Da legalidade da composição de PIS/COFINS

A recorrente alega que, por ser optante pelo Lucro Real no regime não cumulativo, teria adotado metodologia legalmente respaldada para o cálculo de PIS/COFINS, com base na média dos últimos doze meses, com apresentação de EFD-Contribuições e observância às Leis nº 10.637/2002 e 10.833/2003 e a IN RFB nº 2.055/2021. Requer que os autos sejam remetidos ao setor contábil do órgão para emissão de parecer técnico.

É verdade que o licitante pode, em princípio, utilizar as alíquotas efetivas de PIS/COFINS compatíveis com seu regime tributário real, inclusive no regime não cumulativo. O Acórdão 2.697/2015 do TCU, invocado pela recorrente, ampara esse entendimento de forma geral.

Todavia, a admissibilidade do regime não cumulativo na formação do preço não é irrestrita. A adoção desse regime deve ser compatível com o modelo referencial estabelecido pelo edital e pela IN nº 05/2017. A metodologia empregada deve ser apresentada de forma transparente, clara e verificável, logo, a dedução realizada no módulo 6 resultou em redução artificial do preço ofertado, ou seja, a metodologia mostrou-se incompatível com os parâmetros normativos do certame.

Por sua vez, o argumento da recorrente de remessa dos autos ao setor contábil do órgão não possui o condão de suspender ou invalidar a decisão administrativa de desclassificação da proposta da recorrente.

Registra-se que a análise contábil foi realizada em conjunto com o contador do Coren-DF, Sr. Uemerson José da Silva, CRC DF 013965/0, conforme registrado no sistema (chat). Assim, a Administração dispõe de competência para analisar a composição tributária das propostas no âmbito de certames licitatórios, sendo ônus do licitante demonstrar de forma clara, objetiva e inequívoca a correção de sua metodologia.

Portanto, a mera invocação de legislação tributária do regime não cumulativo, sem demonstração concreta de que a metodologia empregada é compatível com o modelo referencial do edital e com o regime tributário efetivamente praticado pela empresa, é insuficiente para afastar a irregularidade identificada pela Pregoeira.

Da alegada violação a competitividade e economicidade

A recorrente invoca os princípios da competitividade e da economicidade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e no art. 70 da Constituição Federal, para sustentar que a sua exclusão importaria ônus injustificado ao erário.

O argumento não prospera por razão elementar: a economicidade não se concretiza pela mera aceitação da proposta de menor valor nominal, mas pela seleção da proposta mais vantajosa e efetivamente exequível, em conformidade com os requisitos legais e editalícios.

Nesse contexto, proposta cujos custos trabalhistas se encontram estruturalmente subestimados em razão de inconsistências na composição dos submódulos, bem como de incompatibilidade na formação tributária em relação ao modelo referencial adotado pela Administração, não pode ser considerada a proposta mais vantajosa para o interesse público.

Ao contrário, tal cenário evidencia risco concreto de inexecução contratual, passivos trabalhistas futuros e desequilíbrio econômico-financeiro da contratação, ônus que potencialmente recairiam sobre o erário.

A competitividade, por sua vez, não foi indevidamente restringida. A desclassificação decorreu do descumprimento de requisitos objetivos previamente estabelecidos no edital e na legislação aplicável, observados de forma isonômica em relação a todos os licitantes.

6. DA CONCLUSÃO

À vista do exposto acima, não obstante a admissibilidade dos recursos, opina esta Pregoeira pelo **INDEFERIMENTO** ao recurso interposto pela empresa Pontual Serviços Gerais Ltda., mantendo o posicionamento inicial em sua totalidade.

Em cumprimento ao princípio do duplo grau revisional, consagrado no § 2º do art. 165, da Lei nº 14.133/2021, remetemos o presente processo à decisão da autoridade superior competente.

Brasília/DF, 13 de maio de 2026.

SUZANA BATISTA DE SOUSA - Matrícula 156

Pregoeira



Documento assinado eletronicamente por **SUZANA BATISTA DE SOUSA - Matr. 0000015-6**, **Chefe do Departamento de Licitação, Substituto(a)**, em 13/05/2026, às 16:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.cofen.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1762250** e o código CRC **FF551361**.

Referência: Processo nº 00232.000288/2024-74

SEI nº 1762250

SCLN, Quadra 304 Norte, Bloco E, Lote 09 - Bairro Asa Norte, Brasília/DF

CEP 70736-550 Telefone:

- www.coren-df.gov.br