



PROCESSO N. : 188.588-0/2024 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
BEM-ESTAR TRANSPORTES E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS LTDA
REPRESENTANTE : LUPPA ADMINISTRADORA DE SERVIÇOS E REPRESENTAÇÕES
COMERCIAIS LTDA
REPRESENTADO : SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
RELATOR : CONSELHEIRO WALDIR JÚLIO TEIS

PARECER Nº 2.478/2025

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. PREGÃO ELETRÔNICO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS. PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE FORMAL. DESTAQUE PARA ASSIMETRIA FISCAL ENTRE LICITANTES. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO EDITALÍCIO. RECOMENDAÇÃO PARA ADOÇÃO DE MECANISMO DE EQUALIZAÇÃO DE PROPOSTAS OU COMPROVAÇÃO DE DESTINAÇÃO SOCIAL DOS RECURSOS. MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL E EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**, com **pedido de tutela de urgência**¹, proposta pela empresa Bem-Estar Transportes e Prestação de Serviços Ltda., acerca de supostas irregularidades ocorridas no âmbito do **Pregão Eletrônico n. 007/SEPLAG/2024**, promovido pela **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT**, cujo objeto é a contratação de serviços terceirizados (receptionistas, copeiragem, serviços gerais, auxiliar de carga e descarga).

2. Consta, ainda, nos autos o **Processo n. 189.186-3/2024**², apensado ao presente feito, relativo à Representação de Natureza Externa apresentada pela empresa Luppa Administradora de Serviços e Representações Comerciais Ltda.,

¹ Documento Externo – doc. digital n. 501692/2024.

² Documento Externo – doc. digital n. 509131/2024.



que igualmente aponta indícios de irregularidades no certame em referência.

3. Após regular tramitação, os autos foram submetidos a este **Parquet de Contas**, ocasião em que foi emitido o **Parecer n. 1.985/2025**³, da lavra deste Procurador-geral de Contas, no qual se manifestou pelo conhecimento e improcedência da presente representação.

4. Retornaram os autos para nova manifestação quanto à Representação formulada pela empresa Luppa Administradora de Serviços e Representações Comerciais Ltda., conforme Despacho n. 856/2025/GC/WT⁴, no âmbito do Processo n. 189.186-3/2024, apensado ao feito principal.

5. Vieram os autos para manifestação ministerial.

6. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

7. Conforme relatado acima, os autos retornaram a este *Parquet* de Contas para nova análise e manifestação no âmbito do Processo n. 189.186-3/2024, apensado ao presente feito, que trata da Representação de Natureza Externa proposta pela empresa Luppa Administradora de Serviços e Representações Comerciais Ltda.

8. Em que pese o disposto no Despacho n. 856/2025/GC/WT⁵, cumpre registrar que os argumentos apresentados pela empresa Luppa (doc. digital n. 509131/2024) foram devidamente considerados na elaboração do Parecer Ministerial n. 1.985/2025 e na construção do convencimento motivado do MPC, mesmo que não tenham sido objeto de resposta específica. Ainda assim, por cautela e a fim de evitar dúvidas quanto à abrangência da análise, ratificam-se os fundamentos ali expostos quanto ao processo licitatório, inclusive diante da nova

³ Parecer Ministerial n. 1.985/2025 – doc. digital n. 620613/2025.

⁴ Despacho n. 856/2025 – doc. digital n. 630167/2025.

⁵ Idem.



leitura dos documentos apensados, os quais não alteram a compreensão meritória acerca da regularidade do certame.

9. No entanto, emerge do contexto fático-jurídico desta representação um aspecto relevante que vem sendo amplamente discutido no campo doutrinário e jurisprudencial, sobretudo no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU. Trata-se de uma abordagem contemporânea e qualificada acerca das licitações que envolvem entes desonerados de obrigações tributárias, como ocorre no caso em apreço.

10. Com efeito, os processos licitatórios que contam com a participação de instituições ou entidades alcançadas por imunidade ou isenção tributária, a exemplo de algumas fundações e organizações da sociedade civil, têm suscitado discussões quanto à igualdade de condições entre os licitantes, especialmente quando postos em concorrência com empresas do setor privado que, ao contrário, suportam elevada carga fiscal.

11. Ao considerar que tal assimetria pode vir a gerar desequilíbrios na formulação das propostas e, por consequência, no julgamento da vantajosidade econômica, o TCU tem recomendado a adoção de mecanismo de equalização, informalmente chamado de “regra de equalização” ou “pedágio percentual”.

12. No âmbito das licitações públicas, especialmente para serviços terceirizados (com dedicação de mão-de-obra), discute-se a utilização desse mecanismo, o qual se trata da aplicação de um fator de correção (ou *handicap* percentual) sobre as propostas apresentadas por entidades sem fins lucrativos, de modo a nivelar as condições de concorrência com as demais empresas.

13. Em outras palavras, busca-se acréscimo fictício de um percentual no preço da entidade isenta, equivalente aos tributos que uma empresa concorrente normalmente embutiria na proposta, garantindo isonomia na comparação das ofertas. O intuito é compensar as vantagens tributárias (e/ou previdenciárias) de que gozam as entidades beneficentes, para que não venham reduzir artificialmente seus custos e assim obterem vantagem.



14. Mesmo que pareça “recente”, a ideia de equalizar condições fiscais entre concorrentes não é totalmente nova no ordenamento brasileiro, nas licitações internacionais a legislação prevê procedimentos semelhantes.

15. A Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) exige, por exemplo, que se estabeleçam no edital os gravames tributários incidentes sobre propostas estrangeiras, para assegurar comparação justa com as propostas nacionais, incluindo eventuais tributos de importação. O §4º do art. 52 da Lei 14.133/2021 codificou essa diretriz, permitindo que a Administração estime e aplique um fator de equalização tributária nas propostas de licitantes estrangeiros.

16. Em síntese, a Administração deve considerar os tributos internos e de importação nas ofertas, de modo que nenhum licitante seja beneficiado ou prejudicado por diferenças tributárias decorrentes de sua origem.

17. Por analogia, o “pedágio percentual” para entidades imunes/isentas surgiu como resposta às assimetrias tributárias no âmbito nacional, notadamente entre entidades do Terceiro Setor e empresas do setor privado. Embora não exista uma lei formal que tenha “criado” explicitamente esse mecanismo, sua gênese está na construção jurisprudencial, na medida em que os casos concretos começaram a suscitar intervenção estatal nessas relações.

18. O TCU passou a ventilar a solução como alternativa à antiga prática de simplesmente vedar a participação dessas entidades. Isto porque, em 2017, o Ministério do Planejamento, via Instrução Normativa n. 5/2017, chegou a proibir genericamente que entidades sem fins lucrativos concorressem em licitações de serviços contínuos, justamente alegando desequilíbrio de condições (benefícios fiscais).

19. Porém, como trazido no Parecer Ministerial n. 1.985/2025⁶, o TCU e juristas ponderaram que tal vedação, além de ampla, carecia de amparo legal e ofendia o princípio da competitividade. Assim, em 2020, por meio do Acórdão n.

⁶ **Parecer nº 1.985/2025** – doc. digital n. 620613/2025.



2426/2020-Plenário⁷, o Tribunal de Contas da União determinou expressamente a revisão do referido diploma, por considerá-lo ofensivo ao art. 5º da Constituição Federal e ao art. 3º da Lei n. 8.666/1993.

20. Em atendimento, a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia publicou a **Orientação n. 30/2021**⁸ autorizando a participação de entidades sem fins lucrativos (exceto OSCIPs) nas licitações de serviços, até que a IN fosse alterada. Trata-se, pois, de um marco importante, tendo em vista que a Administração Pública reconheceu que não poderia simplesmente barrar essas instituições, devendo incluí-las nos editais e buscar formas de lidar com a questão de outra maneira.

21. Foi nessa perspectiva que o TCU, visando conciliar a participação dessas entidades com a isonomia, indicou a possibilidade de prever esse regramento de equalização de propostas, de modo a neutralizar vantagens indevidas. Essa orientação surgiu explicitamente nos seguintes Acórdãos⁹:

ACÓRDÃO N. 1592/2022 – Plenário

1.7. dar ciência ao Hospital Federal de Bonsucesso (HFB), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 129/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

1.7.1 a participação de entidades sem fins lucrativos em licitações é condicionada à comprovação de que os recursos provenientes das atividades tipicamente empresariais por elas desenvolvidas se destinam a suportar majoritariamente os custos com suas atividades sociais **ou de ser cabível regra de equalização de propostas, com retenção dos tributos devidos quando do pagamento à contratada, seja ela entidade sem fins lucrativos ou não, sob pena de desvirtuamento do instituto da imunidade tributária previsto no art. 150, inciso VI, “c”, da**

⁷ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/%253A2426%2520ANOACORDAO%253A2020%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 Acesso em 18 jul 2025.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/noticias/orientacao-sobre-contratacao-de-instituicao-sem-fins-lucrativos-acordao-no-2-426-2020-tcu-plenario> Acesso em 18 jul 2025.

⁹ Disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/479620225.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0> e <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-4-2-desempate-2/> Acesso em 14 jul 2025.



Constituição, e afronta aos princípios da isonomia e da economicidade; (destaquei)

ACÓRDÃO N. 2969/2022 – 1ª Câmara

1.6.1. com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) de que a participação de entidades sem fins lucrativos em licitações é condicionada à comprovação de que os recursos provenientes das atividades tipicamente empresariais por elas desenvolvidas se destinam a suportar majoritariamente os custos com suas atividades sociais ou de ser cabível regra de equalização de propostas, com retenção dos tributos quando do pagamento à contratada, seja ela entidade sem fins lucrativos ou não, sob pena de desvirtuamento do instituto da imunidade tributária previsto no art. 150, inciso VI, "c" da Constituição, e afronta aos princípios da isonomia e da economicidade. (destaquei)

22. Nesses julgados, o TCU assinalou que é cabível a inclusão de regras editalícias para equalizar as propostas, sempre que houver participação de entidades sem fins lucrativos. A finalidade declarada é impedir o desvirtuamento das imunidades tributárias (art. 150, VI, "c", da CF) e resguardar os princípios da isonomia e da economicidade.

23. Em outras palavras, o objetivo é justamente impedir que a imunidade seja utilizada como artifício para vencer licitações em competição direta com empresas, o que violaria a ideia de tratamento igual entre concorrentes e possivelmente resultaria em uma contratação menos vantajosa do ponto de vista do custo efetivo para o Estado.

24. Importa destacar que "pedágio percentual" não é expressão técnica prevista em lei, mas um jargão que vem sendo utilizado para denominar essa equalização de propostas. A finalidade do pedágio, portanto, é mitigar qualquer tipo de distorção entre os concorrentes e assegurar que o critério "menor preço" reflita uma vantagem real e não apenas um benefício fiscal discrepante.

25. Essa medida, embora ainda em construção jurisprudencial, apresenta-se como resposta legítima e proporcional à exigência constitucional de isonomia, e poderá, futuramente, integrar as diretrizes de julgamento de propostas.



26. Ainda que a situação analisada não configure irregularidade suficiente para aplicação de sanções ou invalidação do certame, a assimetria entre os licitantes revela uma questão estrutural relevante. Tal disparidade pode comprometer a isonomia e impactar a aferição da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

27. Diante da ausência de vedação legal à participação de entidades sem fins lucrativos e da inexistência de cláusula de equalização no edital, mostra-se pertinente recomendar medidas corretivas para evitar distorções em certames futuros. Busca-se, com isso, prevenir que isenções fiscais sejam utilizadas como vantagem competitiva, resultando em renúncia indireta de receita pública.

28. Por essa razão, o **Ministério Público de Contas** corrobora com o entendimento jurídico já exposto no Parecer Ministerial n. 1.985/2025, alterando-o apenas para opinar pela **procedência parcial da representação, com o fim exclusivo de recomendar providência à Administração Pública**.

29. Assim sendo, recomenda-se à **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT** que, em futuras licitações com participação de entidades sem fins lucrativos, exija a comprovação de que os recursos obtidos com atividades empresariais sejam aplicados majoritariamente em suas finalidades sociais.

30. Além disso, recomenda-se que os editais prevejam cláusula que permita a aplicação da regra de equalização de propostas, independente da natureza jurídica da futura contratada. A medida visa resguardar os princípios da isonomia e da economicidade, bem como evitar o desvirtuamento da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal.

3. CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de



Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **corrobora parcialmente com o Parecer Ministerial n. 1.985/2025**, opinando pela **procedência parcial** das Representações de Natureza Externa (principal e apenso), e manifesta-se, nos demais termos, pela **expedição de recomendação** ao atual gestor da **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG/MT** para que:

a) em futuras licitações com participação de entidades sem fins lucrativos, exija-se a comprovação de que os recursos oriundos de atividades empresariais sejam majoritariamente destinados ao custeio de suas finalidades sociais e/ou se estabeleça cláusula no edital que permita a aplicação da regra de equalização de propostas, independente da natureza jurídica da futura contratada, com o fim de resguardar os princípios da isonomia e da economicidade, além de evitar o desvirtuamento da imunidade tributária prevista no art. 150, VI, “c”, da Constituição Federal.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 22 de julho de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas