



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

WITECLAN NEVES DA SILVA

**IMPACTO DOS REGIMES TRIBUTÁRIOS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS E NA
COMPETITIVIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS
DE MOTORISTAS DA UFT**

Palmas, TO

2025

WITECLAN NEVES DA SILVA

Impacto dos regimes tributários na formação de preços e na competitividade das licitações públicas: um estudo de caso sobre a prestação de serviços continuados de motoristas da UFT

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestre (a) em Administração Pública.

Orientador: Prof.^a Dra. Aline Sueli de Salles Santos

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral

Palmas, TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S586i Silva, Witeclan Neves da.
Impacto dos regimes tributários na formação de preços e na competitividade das licitações públicas: um estudo de caso sobre a prestação de serviços continuados de motoristas da UFT. / Witeclan Neves da Silva. – Palmas, TO, 2025.
137 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), 2025.
Orientadora : Aline Sueli de Salles Santos
Coorientador: Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral
1. Regimes tributários. 2. Licitações públicas. 3. Administração pública. 4. Estimativa de preços. I. Título

CDD 658

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

WITECLAN NEVES DA SILVA

IMPACTO DOS REGIMES TRIBUTÁRIOS NA FORMAÇÃO DE PREÇOS E NA
COMPETITIVIDADE DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS:
UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE
MOTORISTAS DA UFT

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública. Foi avaliado para a obtenção de título de Mestre (a) em Administração Pública e aprovado em sua forma final pela Orientador e pela Banca Examinadora.

Data da Aprovação 07/08/2025

Banca examinadora:

Prof.^a Dra. Aline Sueli de Salles Santos
Universidade Federal do Tocantins – UFT

Prof.^a Dra. Andréia Fogaça Rodrigues Maricato
Universidade de Taubaté – UNITAU

Prof. Dr. Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Prof. Dr. Luiz Gustavo de Sena
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

AGRADECIMENTOS

A Deus, por realizar em minha vida conquistas muito além do que eu poderia sonhar. Deus de amor e misericórdia, sempre serei grato a Ti por nunca teres deixado que o desânimo batesse à minha porta. Sempre me conduziste e abençoaste os meus projetos e sonhos.

A minha amada mãe, Maria Guadalupe Neves da Silva, por sempre acreditar que eu poderia ir além do que já almejei e por sempre me apoiar em todos os momentos da minha vida.

A minha amada esposa, Fátima Luzia da Cunha Neves, que me incentivou e nunca deixou de acreditar que eu poderia conquistar mais essa vitória. Companheira de uma vida e alicerce do meu coração.

Aos meus filhos, Isabela e Adriano, pela paciência e compreensão por minha ausência em momentos importantes de suas vidas.

A minha orientadora, a Prof.^a Dra. Aline Sueli de Salles Santos, pela disposição em me orientar durante esta caminhada. Seu comprometimento com essa pesquisa fez toda a diferença para que eu pudesse concluí-la.

Ao meu coorientador, o Prof. Dr. Luiz Marcelo Martins do Amaral Carneiro Cabral, pelo interesse e disposição em contribuir com o desenvolvimento deste projeto.

Ao colega do mestrado, Cândido Reis, pelas trocas de experiências, pela torcida e pelos momentos de tensão nas preparações para as apresentações em seminários e congressos.

Aos demais colegas de mestrado e professores do Profiap e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste projeto.

RESUMO

O impacto dos diferentes regimes tributários na formação de preços e na competitividade das licitações públicas é o foco deste estudo, que analisa a contratação de serviços continuados de motoristas na Universidade Federal do Tocantins (UFT). A partir de uma abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso, o trabalho examina a relação entre a tributação e os custos estimados e contratados nas planilhas de custos e formação de preços. A justificativa para o estudo reside na necessidade de compreender como a escolha do regime tributário afeta a economicidade e eficiência das contratações públicas. O problema central da pesquisa é: como os diferentes regimes tributários impactam a formação de preços nos processos licitatórios para serviços continuados de motoristas na UFT? Inicialmente, considerava-se como hipótese que o Lucro Presumido proporcionaria maior competitividade devido à menor carga tributária. No entanto, os dados analisados demonstraram que empresas optantes pelo Lucro Real apresentaram, em média, os menores valores por posto contratado, possivelmente em razão da apropriação de créditos tributários ao longo do contrato. O estudo também identificou que, apesar da ampla participação, nenhuma empresa optante pelo Simples Nacional foi vencedora nos certames analisados, o que pode estar relacionado às limitações legais para a contratação de serviços com cessão de mão de obra. Além da UFT, foram analisados certames de outras instituições públicas federais de ensino superior, permitindo identificar padrões entre regime tributário, prazo contratual e valor ofertado. Os achados reforçam que a análise tributária é um elemento estratégico na formação de preços, especialmente no módulo 6 da PCFP, e que o adequado planejamento tributário nas licitações públicas pode favorecer a economicidade e garantir maior eficiência nas contratações. Por fim, o estudo contribui para o aprimoramento da gestão pública ao oferecer subsídios técnicos para gestores e agentes de contratação quanto à importância da análise do regime tributário na promoção da concorrência e eficiência das contratações públicas.

Palavras-chave: Regimes Tributários; Licitações Públicas; Serviços Continuados; Administração Pública; Estimativa de Preços.

ABSTRACT

This study focuses on the impact of different tax regimes on price formation and competitiveness in public procurement, specifically analyzing the contracting of continuous driver services at the Federal University of Tocantins (UFT). Using a qualitative approach that combines bibliographic research, document analysis, and a case study, the research examines the relationship between taxation and both estimated and contracted costs in pricing spreadsheets. The study is justified by the need to understand how the choice of tax regime affects cost-effectiveness and efficiency in public contracts. The central research question is: how do different tax regimes affect price formation in bidding processes for continuous driver services at UFT? Initially, it was hypothesized that the Presumed Profit regime would offer greater competitiveness due to its lower tax burden. However, the data analyzed revealed that companies under the Actual Profit regime presented, on average, the lowest costs per contracted position, possibly due to the appropriation of tax credits throughout the contract. The study also identified that, despite high participation, no companies under the Simples Nacional regime were awarded contracts, which may be related to legal restrictions on outsourcing labor services. In addition to UFT, public procurement data from other federal higher education institutions were analyzed, allowing the identification of patterns among tax regimes, contract durations, and offered prices. The findings reinforce that tax analysis is a strategic element in cost estimation, particularly in module 6 of the Pricing and Cost Spreadsheet (PCFP), and that proper tax planning in public procurement can enhance cost-effectiveness and ensure greater efficiency. Finally, the study contributes to improving public management by providing technical insights for public managers and procurement agents regarding the importance of tax regime analysis in promoting competition and efficiency in public procurement processes.

Keywords: Tax Regimes; Public Procurement; Continuous Services; Public Administration; Price Estimation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Recorte da proposta comercial da Cotação 1	61
Gráfico 1 – Quantidade, valores propostos e enquadramento tributário dos participantes do pregão nº 00026/2021	68
Gráfico 2 – Instituições, número de licitantes e regimes tributários mais comuns nos certames	74
Gráfico 3 – Percentual global dos regimes tributários	75
Gráfico 4 – Resultado entre regimes tributários estimados e contratados.....	78
Gráfico 5 – Resultados alcançados pelos certames e os percentuais economizados.....	80
Gráfico 6 – Economia percentual obtidas pelos certames.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Impostos simplificados e unificados pelo simples nacional.....	18
Quadro 2 – Limite de faturamento anual e alíquotas do simples nacional.....	18
Quadro 3 – Principais impactos da reforma tributária nas licitações públicas.....	30
Quadro 4 – Descrição resumida da planilha de custos e formação de preços.....	36
Quadro 5 – Categorias utilizadas na análise de conteúdo dos documentos licitatórios	48
Quadro 6 – Triangulação de fontes de dados	49
Quadro 7 – Redistribuição dos módulos e submódulos da PCFP da IN nº 02/2008 para a IN Nº 05/2017.....	56
Quadro 8 – Normas de orientação sobre precisão na apuração dos tributos.	66
Quadro 9 – Resultado da pesquisa com operadores booleanos.....	89

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cálculo dos impostos sobre o lucro presumido	22
Tabela 2 – Exemplo comparativo simplificado dos regimes tributários sobre a mesma base de receita.....	26
Tabela 3 – Módulo 6 da planilha de custo e formação de preços do STJ	37
Tabela 4 – Demonstrativo do cálculo dos tributos sobre o faturamento na PCFP	40
Tabela 5 - Nova sistemática de cálculo dos tributos (por fora).....	41
Tabela 6 – Índices acumulados do IPCA.....	46
Tabela 7 – Preços médios do lote 1 da UFT	55
Tabela 8 – Cotação 1	57
Tabela 9 – Quadro resumo do módulo 4 da PCFP da cotação 1, posto de motorista da reitoria	58
Tabela 10 – Impacto total mensal da subestimação do Módulo 4 na cotação 1	59
Tabela 11 – Quadro resumo do custo por empregado para motorista da reitoria.....	59
Tabela 12 – Impacto real da subestimação e superestimação na Cotação 1.....	60
Tabela 13 – Cotação 2	62
Tabela 14 – Apuração da diferença da média entre as cotações e a estimativa da UFT	62
Tabela 15 - Cálculo da média aritmética entre as cotações.....	63
Tabela 16 – Alíquotas dos custos indiretos, lucro e tributos estimados pela média da UFT ...	63
Tabela 17 – Preço médio mensal estimado pela UFT para a contratação da mão de obra de motoristas	64
Tabela 18 – Estimativa de valores da CILT na prestação de serviços de motoristas da UFT..	67
Tabela 19 – Planilha de custo e formação de preços do licitante 14	69
Tabela 20 – Módulo 6 da PCFP da proposta vencedora para o lote 1.....	70
Tabela 21 – Características dos pregões analisados	77
Tabela 22 - Síntese dos Gráficos 4 e 5	81
Tabela 23 - Relação entre números de participantes e economia percentual	85
Tabela 24 – Valores estimados por postos de trabalho ajustados para o ano de 2021	91
Tabela 25 – Características contratuais da UFT e dos demais certames.....	95
Tabela 26 – Preço médio do posto contratado por regime tributário da vencedora	98

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

BDI	Budget Difference Income
CBS	Contribuição sobre Bens e Serviços
CILT	Custos Indiretos, Lucro e Tributos
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPA	Área Fiscal do Portal CPA
CPC	Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CPP	Contribuição Patronal Previdenciária
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DCTFWeb	Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais Web
ebook	Livro Digital
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ETP	Estudo Técnico Preliminar
IBS	Imposto sobre Bens e Serviços
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFES	Institutos Federais de Ensino Superior
IFPI	Instituto Federal do Piauí
IFTO	Instituto Federal do Tocantins
IN	Instrução Normativa
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica
IS	Imposto Seletivo
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
JSTOR	Journal Storage (Base de Dados Acadêmica)
LDI	Lucro e Despesas Indiretas
ME	Microempresa
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAP	Nova Administração Pública
NPM	New Public Management
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCFP	Planilha de Custos e Formação de Preços
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIS	Programa de Integração Social
PLP	Projeto de Lei Complementar
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROAD	Pró-Reitoria de Administração e Finanças
PROFIAP	Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
RFB	Receita Federal do Brasil
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEGES	Secretaria de Gestão
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SLTI	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo de Referência
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFNT	Universidade Federal do Norte do Tocantins
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	16
2.1	Principais regimes tributários aplicados nas estimativas de preços.....	16
2.1.1	Simplex nacional.....	17
2.1.2	Lucro presumido.....	20
2.1.3	Lucro real	23
2.2	A nova reforma tributária e licitações públicas.	27
2.3	A nova administração pública e a busca por eficiência e economicidade	32
2.4	Planilha de custos e formação de preços (PCFP)	33
2.4.1	Composição do módulo 6 da PCFP.....	37
3	METODOLOGIA	42
3.1	A pesquisa bibliográfica	43
3.2	A pesquisa documental	44
3.3	Estudo de caso	45
3.4	Procedimentos de análise: análise de conteúdo	47
3.5	Amostra e comparações interinstitucionais	48
3.6	Considerações sobre o rigor científico.....	49
3.7	Produto final	50
4	ESTUDO DE CASO	52
4.1	Análise do pregão nº 26/2021 da UFT	52
4.1.1	Contexto da contratação	53
4.1.2	Ausência de PCFPs completas	53
4.1.3	Cotações recebidas e metodologias distintas.....	56
4.1.4	Problemas identificados nas planilhas.....	58
4.1.5	Cálculo da média e valor final estimado	63

4.2	Análise dos custos indiretos, lucro e tributos (CILT).....	65
4.3	Resultado do pregão para contratação de serviços de motoristas.....	68
4.4	Contratação de motoristas realizadas por outras instituições públicas.....	71
4.4.1	Perfil dos participantes.....	73
4.4.2	Regimes tributários contratados versus estimados.....	78
4.4.3	Economia obtida.....	80
5	ANALISE DOS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES.....	88
5.1	Comparação entre a UFT e as outras instituições públicas analisadas.....	93
5.2	Recomendações.....	99
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
	REFERÊNCIAS.....	103
	APÊNDICE.....	111