

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DA COORDENAÇÃO DE COMPRAS
E LICITAÇÕES DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO – MTE**

Pregão Eletrônico nº 90001/2026

Processo Administrativo nº 19958.205277/2025-11

QUALIFICAR – TI E SERVIÇOS TERCEIRIZADOS, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 04.752.792/0001-01, já qualificada nos autos do Pregão Eletrônico em epígrafe, vem, respeitosamente, apresentar

CONTRARRAZÕES AO RECURSO ADMINISTRATIVO

interposto por **NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA.**, requerendo, ao final, o seu integral desprovemento, com a consequente manutenção da decisão que aceitou a proposta e habilitou a **QUALIFICAR TI**.

**I. DA CONTROVÉRSIA RECURSAL E DA VERDADEIRA DIMENSÃO
DOS FATOS**

O recurso interposto pela **NTL Nova Tecnologia Ltda.** procura atribuir à decisão que aceitou a proposta da **QUALIFICAR TI** uma suposta desconformidade com a legislação tributária e com as regras de formação de preços previstas para a contratação em questão.

Entretanto, a leitura atenta das razões recursais revela que a controvérsia não decorre de ilegalidade objetiva, descumprimento do edital ou demonstração concreta de



+55 (61) 3202-3002



atendimento@qualificarti.com.br



qualificarti.com.br



SCRN 702/703 BLOCO C - ENTRADA 22 - SALA 101 - BRASÍLIA - DF - CEP 70.326-900

inexequibilidade. O que há é divergência interpretativa sobre o enquadramento tributário aplicável às atividades que compõem o objeto licitado e, por consequência, sobre a metodologia adotada pela QUALIFICAR TI na formação de sua proposta.

Ao longo do recurso, a recorrente busca sustentar que a Administração admitiu proposta incompatível com a legislação. Contudo, seus fundamentos se apoiam, essencialmente, em interpretação própria acerca do alcance do artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003 e da natureza dos serviços contratados pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

A NTL sustenta que a contratação teria natureza de mera disponibilização de mão de obra e, por isso, seria indevido o regime tributário adotado pela QUALIFICAR TI. Toda a controvérsia, porém, reside justamente nessa premissa interpretativa.

Ocorre que toda essa construção parte justamente do ponto que permanece controvertido: a interpretação jurídica do objeto contratado.

Não se trata de proposta com erro matemático incontroverso ou omissão de encargo obrigatório, mas de divergência sobre o enquadramento jurídico de determinadas atividades de TIC e seus reflexos tributários. Por isso, a discussão não pode ser tratada sob a lógica simplificada adotada pela recorrente.

A controvérsia não pode ser reduzida à premissa de que qualquer divergência interpretativa sobre enquadramento tributário conduz automaticamente à ilegalidade da proposta. A matéria foi identificada pela Administração, submetida à área técnica, debatida em diligência, esclarecida formalmente pela licitante e decidida de forma motivada após reavaliação dos elementos do processo. Não se está, portanto, diante de irregularidade ignorada, mas de entendimento técnico conscientemente adotado após regular instrução.

II. DA REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO DE DILIGÊNCIA E DA IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO POR MERA DISCORDÂNCIA DA RECORRENTE

A Administração não aceitou a proposta da QUALIFICAR TI de forma automática. Diante dos questionamentos sobre o enquadramento tributário adotado na composição dos custos, instaurou diligência específica, solicitou esclarecimentos, analisou a documentação apresentada e reavaliou a matéria antes de concluir pela aceitabilidade da proposta.

A QUALIFICAR TI prestou os esclarecimentos solicitados, apresentou justificativas técnicas e jurídicas acerca da natureza dos serviços contratados e da metodologia adotada na composição dos preços, permitindo que a Administração formasse convencimento fundamentado acerca da regularidade da proposta.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a diligência constitui instrumento destinado a esclarecer dúvidas, complementar informações e evitar desclassificações indevidas, em prestígio aos princípios da competitividade, da razoabilidade e da busca da proposta mais vantajosa.

O procedimento de diligência adotado por esta Administração encontra arrimo direto nos fundamentos e sumários oficiais da Corte de Contas, transcritos *ipsis litteris* abaixo:

“No âmbito da Lei 14.133/2021, é irregular a desclassificação de proposta de licitante em razão de vícios sanáveis mediante diligência (art. 64, inciso I e § 1º, da Lei 14.133/2021 e arts. 39, § 7º, e 41 da IN Seges/ME 73/2022), configurando formalismo excessivo, com prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.” (ACÓRDÃO 641/2025 – PLENÁRIO)

“No direito administrativo, vigora o princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e sufi-

cientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, o que afasta a rigidez excessiva e o apego exagerado a formalidades em detrimento da verdade material e do interesse público.” (ACÓRDÃO 357/2015 – PLENÁRIO)

“Falhas de natureza estritamente formal na proposta ou nos documentos de suporte, que não alterem a substância do objeto e das condições ofertadas, devem ser saneadas por meio de diligência, vedada a exclusão sumária que prejudique a busca pela proposta mais vantajosa e a ampla competitividade do certame” (MarACÓRDÃO 2.872/2010 – PLENÁRIO)

Nesse contexto, o recurso não apresenta fato novo, documento superveniente ou elemento técnico que não tenha sido previamente analisado pela Administração. Limita-se a reproduzir interpretação diversa daquela que, após regular diligência e análise técnica, foi expressamente afastada pelo órgão licitante.

Assim, a insurgência recursal revela mero inconformismo com o resultado da análise administrativa, circunstância que, por si só, não possui aptidão para justificar a reforma da decisão que reconheceu a regularidade da proposta apresentada pela QUALIFICAR TI.

III. DA PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

Os atos administrativos gozam de presunção de legitimidade, veracidade e legalidade, sobretudo quando praticados em procedimento regularmente instruído, com análise técnica e motivação expressa.

Como ensina **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**, os atos da Administração presumem-se praticados em conformidade com a lei e com os fatos que lhes deram suporte, produzindo plenamente seus efeitos enquanto não demonstrada, por prova robusta e

inequívoca, eventual ilegalidade ou desconformidade. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024).

No caso, a recorrente não demonstra violação ao edital, erro material, ausência de motivação ou ilegalidade apta a afastar essa presunção. Limita-se a sustentar interpretação diversa da adotada pela Administração após diligência e reavaliação técnica.

Mera discordância interpretativa, porém, não basta para desconstituir ato administrativo regularmente motivado. Assim, deve ser mantida a decisão que reconheceu a regularidade e a exequibilidade da proposta da QUALIFICAR TI.

IV. DA TENTATIVA DE TRANSFORMAR DIVERGÊNCIA INTERPRETATIVA EM SUPOSTO VÍCIO DE LEGALIDADE

A insurgência da NTL não demonstra ilegalidade concreta na proposta da QUALIFICAR TI, mas apenas discordância quanto ao enquadramento jurídico e tributário acolhido pela Administração após diligência. Não se aponta descumprimento objetivo do edital, omissão de custos obrigatórios, falsidade documental, erro material ou prova de inexecuibilidade.

Essa distinção é relevante porque o recurso administrativo não pode transformar divergências interpretativas legítimas em presunções automáticas de ilegalidade. Em matéria tributária, especialmente, é comum a existência de leituras distintas e tecnicamente defensáveis. O simples fato de haver interpretação diversa da sustentada pela recorrente não significa, por si só, desconformidade legal da proposta vencedora.

Divergência interpretativa, especialmente em matéria tributária, não se converte automaticamente em ilegalidade. A Administração examinou os fatos, promoveu diligência e adotou decisão motivada, o que afasta a pretensão de rediscussão fundada em mero inconformismo.

Ao contrário do que sugere a recorrente, a Administração não ignorou os questionamentos sobre o enquadramento tributário adotado pela QUALIFICAR TI. A matéria foi identificada ainda no julgamento da proposta, motivou diligência específica, ensejou apresentação de documentação complementar e foi objeto de reavaliação técnica antes da decisão pela aceitabilidade da proposta.

Esse contexto é decisivo para o exame do recurso. A NTL tenta apresentar seus argumentos como se revelasse irregularidade até então desconhecida. Contudo, os temas agora reiterados foram justamente os que motivaram a diligência instaurada pelo Pregoeiro. Não há fato novo, documento superveniente ou elemento técnico posteriormente descoberto.

V. DA DILIGÊNCIA REALIZADA E DO JUÍZO TÉCNICO CONSCIENTEMENTE EXERCIDO PELA ADMINISTRAÇÃO

A narrativa recursal procura sugerir que a Administração teria acolhido o enquadramento tributário defendido pela QUALIFICAR TI sem a necessária reflexão técnica. A documentação dos autos, contudo, demonstra o oposto.

A atuação do Pregoeiro observou rigorosamente o disposto no art. 59, §2º, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a realização de diligências para esclarecimento de dúvidas e verificação da consistência das propostas.

Mais do que mera faculdade, a diligência assume a natureza de verdadeiro dever instrumental da Administração, voltado à obtenção de decisão adequada e à preservação da competitividade do certame.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que é irregular a desclassificação de proposta por vícios sanáveis sem a prévia realização de diligência, por afronta aos princípios da isonomia, da competitividade e da economicidade (Acórdão 641/2025 – Plenário)



Ademais, é imperioso ressaltar que a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que falhas meramente formais, passíveis de saneamento, não devem ensejar a desclassificação de licitantes. A Administração, nesse contexto, deve adotar uma postura orientada pelo formalismo moderado e pela prevalência do interesse público. Essa orientação visa evitar desclassificações por falhas que podem ser corrigidas, prestigiando a proposta mais vantajosa e, conseqüentemente, a competitividade do certame.

Nesse sentido, o TCU já se manifestou reiteradamente, por exemplo, nos Acórdãos nº 2872/2010 – Plenário e nº 357/2015 – Plenário, conforme se extrai do trecho:

“No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.” (Acórdão nº 357/2015 – Plenário).

No caso concreto, não apenas a diligência foi realizada, como também foi conduzida de forma aprofundada, com análise técnica efetiva, o que reforça a legitimidade da decisão administrativa impugnada.

A Administração instaurou diligência específica para examinar o enquadramento tributário e a composição dos custos da QUALIFICAR TI. A matéria foi identificada no julgamento da proposta, submetida à área técnica, esclarecida formalmente pela licitante e reavaliada antes da decisão pela aceitabilidade da proposta.

A propósito, a doutrina especializada é uníssona ao defender que a desclassificação de propostas deve ocorrer com parcimônia, privilegiando a real intenção e capacidade do licitante. Nesse sentido, o eminente jurista **Marçal Justen Filho**, em sua obra

"Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18ª edição", leciona, com pertinência, que:

"A Administração não deve promover a desclassificação de proposta potencialmente vantajosa sem antes oportunizar ao licitante a demonstração da consistência e exequibilidade dos custos apresentados, justamente para evitar formalismos incompatíveis com a busca da proposta mais vantajosa, com a preservação da competitividade e com a própria finalidade do procedimento licitatório."

A cronologia dos fatos confirma que a questão tributária foi um dos pontos centrais do julgamento, tendo sido objeto de procedimento específico de esclarecimento antes da decisão final.

A diligência não se limitou a esclarecimentos genéricos. A QUALIFICAR TI foi instada a justificar, de forma detalhada, a natureza dos serviços contratados, a composição tributária adotada e a compatibilidade de sua proposta com o objeto licitado. Em resposta, apresentou manifestação técnica fundamentada, examinando o Termo de Referência, os perfis profissionais, a sistemática de mensuração por NMSE, os artefatos técnicos envolvidos e o ambiente tecnológico de execução.

A profundidade dessa análise afasta a narrativa da recorrente. Não se tratou de alegação abstrata, mas de demonstração técnica da natureza das atividades contratadas, da aderência do objeto aos serviços de TIC contemplados pela legislação tributária e da compatibilidade entre a metodologia de composição dos custos e as características da contratação.

Da mesma forma, a Administração não se limitou à recepção passiva dos esclarecimentos. Conforme registrado na conclusão da diligência, houve reavaliação técnica, exame da legislação aplicável, apreciação dos fundamentos apresentados e revisão do entendimento inicialmente questionado, culminando na aceitação motivada da proposta da QUALIFICAR TI.

A recorrente, porém, não demonstra falha no procedimento adotado. Não aponta irregularidade na diligência, insuficiência dos esclarecimentos, omissão relevante na análise administrativa, erro material ou vício de motivação. Sua insurgência resume-se à tese de que a Administração deveria ter chegado a conclusão diversa, o que não basta para justificar a reforma da decisão recorrida.

VI. DA NATUREZA DO OBJETO CONTRATADO COMO SERVIÇO ESPECIALIZADO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E DO EQUÍVOCO DA TESE DE MERA DISPONIBILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

A premissa central da NTL é tratar o objeto do Pregão Eletrônico nº 90001/2026 como mera disponibilização contínua de mão de obra. Essa leitura não encontra respaldo no edital, no Termo de Referência, nos perfis profissionais exigidos, nos indicadores de desempenho nem na análise técnica realizada pela Administração.

O equívoco da recorrente decorre da confusão entre a forma de organização operacional da contratação e a natureza material dos serviços prestados. Embora o edital preveja dedicação exclusiva de mão de obra e dimensionamento por postos, isso, por si só, não define a natureza jurídica, técnica ou tributária do objeto. Trata-se apenas do modelo escolhido para assegurar continuidade, disponibilidade, controle de desempenho e integração dos serviços às necessidades do órgão contratante.

No caso concreto, o objeto possui conteúdo técnico inequívoco: governança de TI, gestão de riscos e projetos, análise de requisitos, testes, métricas de software, fiscalização de contratos tecnológicos, segurança cibernética, qualidade de sistemas e suporte especializado. Não se trata de simples fornecimento de pessoal, mas de serviços técnicos de TIC.

Além disso, o edital vincula a execução ao atendimento de Níveis Mínimos de Serviços Exigidos, com aferição de desempenho, qualidade, prazo e produtividade, o que reforça a natureza técnica do objeto e afasta a tese de mera locação de mão de obra.

Esse elemento é decisivo porque afasta a tese de mera locação de mão de obra. Na simples disponibilização de trabalhadores, a lógica contratual se concentra na presença do profissional e no cumprimento de jornada. Aqui, ao contrário, a contratada assume responsabilidade técnica pela qualidade dos serviços, pela produção de entregas, pelo atendimento de indicadores, pela conformidade das atividades executadas e pela performance do conjunto contratado. A Administração não busca apenas pessoas disponíveis; busca capacidade técnica organizada para apoiar a gestão de um ambiente tecnológico complexo, com reflexos diretos sobre a continuidade, a eficiência e a segurança dos serviços públicos vinculados ao Ministério.

Por isso, a tentativa da recorrente de qualificar o objeto como mera disponibilização de mão de obra decorre de leitura parcial do edital. A NTL isola a dedicação exclusiva e a utiliza como se fosse suficiente para redefinir a natureza do objeto, quando a interpretação adequada exige análise do conjunto da contratação, que evidencia a prestação de serviços especializados de TIC.

VII. DO ENQUADRAMENTO DAS ATIVIDADES NO ARTIGO 10, INCISO XXV, DA LEI Nº 10.833/2003 E DA LEGITIMIDADE DA ADOÇÃO DO REGIME CUMULATIVO DE PIS E COFINS

Demonstrada a natureza de TIC do objeto licitado, resta enfrentar a alegação de que a QUALIFICAR TI teria adotado indevidamente o regime cumulativo de PIS e COFINS em sua composição de custos, por supostamente exercer atividades não enquadráveis no artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003.

A tese recursal, contudo, parte de premissa restritiva que não encontra respaldo na redação da norma, na interpretação da Administração Tributária, na realidade das ativi-



dades contratadas ou na análise técnica realizada durante a diligência. Ao sustentar que o enquadramento somente seria admissível se o objeto estivesse diretamente relacionado ao desenvolvimento de software em sentido estrito, a recorrente reduz artificialmente o alcance do dispositivo legal.

O ponto de partida é a própria redação do artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003. O legislador não restringiu sua incidência ao desenvolvimento de programas de computador, mas adotou redação abrangente, contemplando atividades como análise, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico, manutenção e atualização de sistemas.

Como demonstrado na diligência, as atividades contratadas envolvem governança de TI, gestão de projetos e riscos, análise de requisitos, métricas de software, segurança cibernética, qualidade de sistemas, fiscalização de contratos tecnológicos e suporte especializado, todas compatíveis com análise, consultoria, assessoria e suporte técnico contemplados pelo artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003.

Conforme registrado nos autos do certame em sede de diligência:

Considerando as justificativas apresentadas na defesa da licitante e o posicionamento da área técnica, podemos antecipar que o enquadramento tributário aplicado será aceito para a sua proposta, tendo como base a natureza das atividades compreendidas no objeto da licitação, e a jurisprudência correlata.

29/03/2026 às 10:14

Não se pretende ampliar a norma por analogia, mas enquadrar fatos concretos em hipótese legal expressa, conclusão reconhecida pela Administração após análise específica da matéria.

Essa conclusão não decorre apenas da interpretação sustentada pela QUALIFICAR TI. Ao contrário do que sugere a recorrente, a compreensão adotada encontra respaldo em manifestações formais da própria Administração Tributária. A Solução de Consulta DISIT/SRRF07 nº 7015/2024 reconhece expressamente que permanecem submetidas ao regime cumulativo as receitas decorrentes da prestação de serviços de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e

manutenção de softwares. A relevância dessa manifestação não está apenas em seu conteúdo, mas no fato de demonstrar que a interpretação defendida pela QUALIFICAR TI não constitui construção isolada ou inovação argumentativa desenvolvida exclusivamente para este certame. Trata-se de entendimento que encontra correspondência em orientação formal emanada da própria Receita Federal, órgão responsável pela interpretação e aplicação da legislação tributária federal.

Conforme registrado nos autos do certame em sede de diligência, vide documento de consulta anexado DISIT/SRRF07 nº 7015/2024:

Assunto: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins

REGIMES DE APURAÇÃO. EMPRESAS DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA.

Por força do disposto no inciso XXV do art. 10 da Lei nº 10.833, de 2003, estão sujeitas ao regime de apuração cumulativa da Cofins as receitas auferidas por empresas de serviços de informática em decorrência das atividades de desenvolvimento de software e de seu licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como da prestação de serviços de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de softwares, compreendidas ainda como softwares as páginas eletrônicas.

Para fazer jus à apuração cumulativa da Cofins é necessário que se comprove que a receita auferida advenha da prestação dos serviços expressamente relacionados pelo inciso XXV do art. 10 da Lei nº 10.833, de 2003, e que eles tenham sido faturados de forma individualizada.

Esse ponto é relevante porque não se está diante de matéria ignorada pela Administração. A controvérsia foi identificada no julgamento da proposta, submetida a dili-

gência específica, esclarecida pela QUALIFICAR TI e reavaliada tecnicamente antes da conclusão pela aceitabilidade da proposta e pela adequação do enquadramento tributário adotado.

Por essa razão, deve ser integralmente rejeitada a alegação de que a QUALIFICAR TI teria adotado indevidamente o regime cumulativo de PIS e COFINS. A interpretação acolhida pela Administração encontra respaldo no texto legal, é compatível com a natureza das atividades contratadas, harmoniza-se com manifestações da própria Receita Federal e foi validada após procedimento de diligência regularmente instaurado. Não há, portanto, qualquer fundamento jurídico que autorize a reforma da decisão recorrida ou a desclassificação da proposta apresentada pela recorrida.

VIII. DA INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 111 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL

A recorrente invoca o artigo 111 do Código Tributário Nacional para sustentar que a interpretação adotada pela QUALIFICAR TI, e acolhida pela Administração, teria ampliado indevidamente o alcance da exceção prevista no artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003.

A tese também não se sustenta à luz do artigo 111 do CTN, pois a controvérsia não trata de isenção ou exoneração excepcional, mas da definição do regime de incidência aplicável a receitas decorrentes de serviços especializados de TIC.

Desde logo, a premissa é equivocada. A controvérsia não versa sobre isenção, remissão, anistia ou qualquer exoneração fiscal excepcional, mas sobre a definição do regime de incidência aplicável a receitas decorrentes da prestação de serviços especializados de tecnologia da informação, matéria disciplinada expressamente pelo legislador ordinário e submetida à análise técnica da Administração.

A interpretação literal não autoriza excluir hipóteses expressamente previstas na lei. Ao invocar o artigo 111 do CTN, a recorrente acaba reduzindo indevidamente o alcance do artigo 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003.

IX. DA INEXISTÊNCIA DE QUALQUER EXIGÊNCIA LEGAL OU EDITALÍCIA DE APRESENTAÇÃO DE SOLUÇÃO DE CONSULTA INDIVIDUAL, PROCESSO FISCAL OU DECISÃO JUDICIAL COMO CONDIÇÃO DE ACEITABILIDADE DA PROPOSTA

É infundada a tentativa de condicionar a aceitabilidade da proposta à existência de solução de consulta em nome da licitante, decisão fiscal individualizada ou pronunciamento judicial específico sobre o enquadramento tributário adotado.

No sistema tributário brasileiro, o contribuinte é responsável pela interpretação e aplicação das normas incidentes sobre suas atividades, em regime de autodeclaração e autorresponsabilidade fiscal.

As empresas não submetem previamente à Receita Federal cada decisão tributária que adotam, nem aguardam pronunciamento judicial para aplicar determinada interpretação da legislação. Se assim fosse, a atividade econômica se tornaria inviável e o próprio sistema de arrecadação deixaria de funcionar.

O edital não exigiu solução de consulta individual, decisão fiscal específica nem pronunciamento judicial prévio. Criar essa exigência após a apresentação das propostas violaria a vinculação ao edital, a legalidade, a isonomia e a segurança jurídica.

Neste sentido segue a jurisprudência do Tribunal de Contas da União

“O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede a Administração de impor exigências, critérios de julgamento ou requisitos de habilitação técnica não previstos expressamente no edital, sob pena de nulidade do ato por vi-

olação aos princípios da isonomia e da legalidade." – (Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário)

Nessa mesma linha:

“O procedimento licitatório deve ser conduzido sob a égide do princípio do formalismo moderado, sendo vedada a adoção de interpretações excessivamente restritivas ou o apego a filigranas formais que sacrifiquem a ampla competitividade do certame.” – (Acórdão TCU nº 2.872/2010 – Plenário)

X. DA INEXISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RISCO TRIBUTÁRIO À ADMINISTRAÇÃO E DA ASSUNÇÃO INTEGRAL DOS RISCOS PELA QUALIFICAR TI

A recorrente sustenta que a aceitação da proposta da QUALIFICAR TI teria implicado indevida transferência de risco tributário à Administração, sob o argumento de que eventual interpretação futura diversa quanto ao PIS e à COFINS poderia ensejar pedido de reequilíbrio econômico-financeiro ou repactuação contratual.

Não houve transferência de risco tributário à Administração. A discussão foi examinada na diligência, e a Administração não assumiu qualquer compromisso de absorver eventual impacto decorrente do enquadramento adotado pela licitante.

Durante a diligência, a QUALIFICAR TI assumiu formalmente a integral responsabilidade pelos efeitos do enquadramento tributário adotado e declarou que eventual divergência futura não serviria de fundamento para pedidos de repactuação, recomposição de preços ou reequilíbrio econômico-financeiro, ressalvadas as hipóteses legais.

Uma das preocupações que justificam o exame rigoroso de discussões tributárias em licitações é a possibilidade de utilização futura do enquadramento fiscal como fundamento para pleitos de recomposição econômica em prejuízo da Administração. Esse risco, porém, não existe no presente caso.

Diante disso, não haverá transferência de custos à Administração, compartilhamento de riscos empresariais, alteração da proposta apresentada ou comprometimento da vantajosidade da contratação.

A própria jurisprudência do Tribunal de Contas da União caminha nessa direção ao reconhecer que a carga tributária suportada por cada empresa integra sua estrutura interna de custos e decorre de escolhas empresariais que não podem ser transferidas à Administração Pública, conforme se extrai do trecho:

“Não cabe à Administração questionar ou remunerar diferentemente os custos tributários efetivamente incorridos por cada contratado, uma vez que a carga tributária constitui elemento intrínseco da organização empresarial e não parâmetro para definição da remuneração contratual” - Acórdão nº 332/2015-Plenário

XI. DA AUSÊNCIA DE INEXEQUIBILIDADE E DA IMPOSSIBILIDADE DE PRESUMIR A INVIABILIDADE DA PROPOSTA

A alegação de inexecuibilidade também não procede. A recorrente questiona rubricas específicas da planilha, mas não demonstra a impossibilidade real e concreta de execução do objeto pelos valores ofertados.

A legislação e a jurisprudência exigem demonstração objetiva de que a proposta é incapaz de suportar os encargos necessários à execução contratual. Não basta apontar que determinada verba poderia ter sido calculada de modo diverso ou que outro concorrente adotaria metodologia diferente; é necessário comprovar, com elementos concretos, que os preços ofertados inviabilizam o cumprimento das obrigações assumidas.

A NTL concentra-se em rubricas específicas da planilha, mas não apresenta estudo técnico, memória de cálculo ou demonstração financeira capaz de comprovar insu-

ciência do valor global da proposta, erro matemático relevante ou omissão de custo essencial.

É por isso que a jurisprudência do TCU afirma reiteradamente que a análise de exequibilidade deve considerar a proposta em seu conjunto, e não a partir de avaliações fragmentadas de itens isolados. A simples discordância quanto à composição de determinada rubrica não conduz automaticamente à conclusão de inviabilidade da proposta.

"A apreciação da exequibilidade de propostas não é tarefa fácil, pois há dificuldades em se fixar critérios objetivos para tanto e que não comprometam o princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração. Nessa linha, esta Corte já se manifestou em diversas oportunidades que os critérios objetivos, previstos nas normas legais, de aferição da exequibilidade das propostas possuem apenas presunção relativa, cabendo à administração propiciar ao licitante que demonstre a viabilidade de sua proposta."TCU, Acórdão nº 2.143/2013, Plenário.

Além disso, a planilha foi examinada em diligência específica, com solicitação de esclarecimentos e reavaliação técnica, ao final da qual a Administração concluiu pela compatibilidade dos preços com a execução do objeto.

XII. DA ASSISTÊNCIA MÉDICA PREVISTA EM CONVENÇÃO COLETIVA, DA DILIGÊNCIA REALIZADA PELA ADMINISTRAÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE QUALQUER COMPROMETIMENTO DA EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

A recorrente sustenta que a proposta da QUALIFICAR TI não teria contemplado os custos da assistência médica prevista na Convenção Coletiva de Trabalho e, a partir disso, tenta concluir pela redução artificial dos custos e pela inexecuibilidade da proposta.

A questão da assistência médica não foi omitida nem descoberta posteriormente pela recorrente. Ao contrário, foi identificada, analisada e enfrentada durante a diligência instaurada para avaliação da composição dos custos da QUALIFICAR TI.

Vejamos na página 05 do Chat:

Mensagem do Pregoeiro

a) Exclusão do valor referente à Assistência Médica, no Módulo 2, item 2.3 da Planilha de Custos. A situação já fora antecipada nas respostas dos Esclarecimentos nº 94, 95, 96 e 138: "(...) Em relação ao plano de saúde e, por relação, o odontológico, conforme recomenda pareceres supracitados da AGU, os benefícios não devem ser previstos na planilha de custos."

22/05/2026 às 10:22

Em atendimento à orientação recebida, a QUALIFICAR TI ajustou a planilha, reapresentou a proposta e a submeteu novamente à análise da Administração, que somente então concluiu por sua aceitabilidade.

Assim, a recorrente não aponta irregularidade ignorada pela Administração, mas apenas discorda de conclusão adotada após análise técnica da matéria.

Em outras palavras, a NTL não aponta irregularidade que tenha passado despercebida pelo órgão licitante. O que faz é manifestar inconformismo com conclusão administrativa expressamente adotada após análise técnica da matéria.

Neste sentido:

"(...) a análise da inexequibilidade de uma proposta deve ser feita examinando-a como um todo e não por itens isolados. Isso porque é possível que determinado item cujo valor seja tido por inexequível seja compensado com "sobras" nos valores de outros itens." (ACÓRDÃO 379/2024 – PLENÁRIO)

A propósito, o Tribunal de Contas da União reafirmou recentemente que:

“Os parâmetros fixados para a aferição da exequibilidade de propostas geram presunção meramente relativa, impondo-se à Administração a realização de diligência prévia para conferir ao licitante a oportunidade de demonstrar a viabilidade econômica do seu preço global antes de qualquer ato desclassificatório.” (Acórdão TCU nº 465/2024 – Plenário)

A NTL tampouco apresenta estudo técnico, memória de cálculo ou demonstração objetiva de que o valor global ofertado seja insuficiente para a execução do contrato.

XIII. DA PROVISÃO DE FÉRIAS E DO EQUÍVOCO DA NTL AO CONFUNDIR RUBRICAS DISTINTAS

A alegação da recorrente quanto à suposta irregularidade no percentual de 0,95% lançado na rubrica de férias decorre de equívoco técnico na interpretação da planilha de custos e formação de preços.

A NTL parte da premissa de que o percentual de 0,95% corresponderia à provisão integral das férias do empregado titular, o que não é correto.

O percentual questionado não substitui a provisão das férias do profissional titular, tampouco elimina as rubricas próprias de férias, adicional de férias e demais encargos anuais previstas na estrutura da planilha. Trata-se de rubrica diversa, vinculada ao custo de reposição do profissional ausente, cuja finalidade é provisionar, de forma proporcional, o custo do substituto/folguista necessário para cobrir ausências legais, especialmente o período de férias.

Portanto, a recorrente confunde duas rubricas distintas:

- Módulo 2 contempla os encargos e direitos trabalhistas do profissional titular, tais como férias, adicional constitucional de férias e demais provisões incidentes sobre a relação de trabalho;

- Módulo 4 contempla o custo operacional de reposição do profissional ausente, isto é, o custo do substituto/folguista necessário para manter a continuidade do posto durante férias e ausências legais.

O próprio recurso da NTL, ao tratar da matéria, reconhece a lógica de cálculo vinculada à proporção de 1/11 e ao acréscimo do terço constitucional. A recorrente afirma que “o cálculo correto é: 1 salário x (1/11)” e, ainda, menciona a composição “1/11 + 1/3/11”. Ou seja, a própria NTL admite a lógica matemática utilizada para apuração da parcela correspondente às férias e ao respectivo terço constitucional.

A divergência, portanto, não está na fórmula-base, mas na aplicação indevida dessa fórmula pela recorrente ao caso concreto.

No caso da QUALIFICAR TI, o percentual de 0,95% foi apurado de forma técnica e proporcional, considerando que a rubrica não se refere ao empregado titular, mas sim ao custo do substituto/folguista. Em termos operacionais, para cobertura das férias de uma equipe composta por 12 profissionais, é cabível considerar a necessidade média de 1 profissional substituto ao longo do ciclo anual.

A memória de cálculo adotada é a seguinte:

$1/11/3 = 3,03\%$, correspondente ao terço constitucional de férias;

$1/12 = 8,33\%$, correspondente ao salário previsto para o mês de férias;

$3,03\% + 8,33\% = 11,36\%$;

$11,36\% \div 12 \text{ profissionais} = 0,946\%$, arredondado para 0,95%.

Assim, o percentual de 0,95% representa a parcela proporcional do custo de férias acrescido do terço constitucional do profissional substituto/folguista, diluída em uma equipe de 12 profissionais.

Não há, portanto, supressão de direito trabalhista, subcotação ou omissão de custo obrigatório. O que há é a correta segregação entre a provisão dos direitos do empregado titular e o custo operacional de substituição temporária, cada qual alocado conforme a sua finalidade na planilha de custos.

A interpretação defendida pela NTL levaria à duplicidade indevida de custos, pois pretende aplicar ao custo de reposição do profissional ausente percentuais próprios da provisão trabalhista do empregado titular, como se ambas as rubricas possuíssem a mesma natureza.

Essa comparação não procede.

A conta vinculada e as rubricas de provisão trabalhista dizem respeito aos direitos do empregado titular. Já a rubrica ora questionada tem finalidade diversa: assegurar a cobertura operacional do posto quando o profissional titular estiver ausente, mediante substituição temporária por profissional folguista.

Dessa forma, o percentual de 0,95% é compatível com a finalidade da rubrica, com a estrutura da planilha de custos e com a lógica de dimensionamento operacional do substituto/folguista. A tese recursal deve ser rejeitada, pois decorre de confusão entre rubricas distintas e de tentativa de transpor indevidamente percentuais de uma finalidade trabalhista para uma finalidade operacional.

XIV. DA NECESSÁRIA MANUTENÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA

Ao final, verifica-se que a recorrente não demonstrou qualquer ilegalidade objetiva na proposta da QUALIFICAR TI nem produziu prova capaz de evidenciar sua inequibibilidade ou incompatibilidade com as exigências do edital.

Também é relevante que a proposta da QUALIFICAR TI, no valor global de R\$ 16.400.400,00, permaneceu significativamente inferior ao valor estimado de R\$ 19.557.290,88, gerando economia ao erário sem demonstração de ilegalidade, irregularidade ou inviabilidade econômica.

Esse aspecto é especialmente relevante porque o procedimento licitatório não se destina à exclusão de propostas com base em meras divergências interpretativas ou con-

jecturas acerca de riscos hipotéticos. Ao contrário, a atuação administrativa deve ser orientada pelos princípios da competitividade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto, a desclassificação da proposta somente seria admissível diante de prova inequívoca de ilegalidade, descumprimento do edital ou inviabilidade econômica, o que não se verifica no caso.

A exclusão da proposta mais vantajosa sem fundamento técnico ou jurídico consistente afrontaria os princípios da legalidade, da competitividade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa.

A manutenção da decisão recorrida preserva o resultado de procedimento conduzido com observância do devido processo administrativo, no qual a Administração analisou os questionamentos formulados, promoveu diligências, exigiu esclarecimentos, reavaliou a proposta e concluiu, de forma motivada, que a contratação atende ao interesse público. Reformar essa decisão sem demonstração objetiva de ilegalidade ou inexequibilidade significaria afastar a proposta mais vantajosa com base em mera divergência interpretativa.

XV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a recorrida sejam integralmente rejeitadas as razões recursais da NTL Nova Tecnologia Ltda., por não demonstrarem ilegalidade, descumprimento editalício, vício procedimental ou elemento concreto apto a comprometer a regularidade, a exequibilidade e a aceitabilidade da proposta da QUALIFICAR TI.

Requer, ainda, a manutenção da decisão que reconheceu a regularidade, a exequibilidade e a aceitabilidade da proposta da QUALIFICAR TI, preservando-se sua classificação e habilitação no Pregão Eletrônico nº 90001/2026.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, DF, 10 de junho de 2026.

Maria Luísa M. de Araújo

Representante Legal da Empresa

Nome: Maria Luísa Maia de Araújo

CPF: 046.935.091-16