

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90001/2026 DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (UASG 400045 — COORDENAÇÃO GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS — MTPS)

Referência: Pregão Eletrônico nº 90001/2026 — Processo Administrativo nº 19958.205277/2025-11

FSBR FABRICA DE SOFTWARE DO BRASIL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 20.263.110/0001-53, já qualificada nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 109 da Lei nº 14.133/2021 e no item 13 do Edital, interpor o presente

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que adjudicou o objeto do certame à empresa **POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A.** inscrita no CNPJ sob o nº 05.510.654/0004-21, declarada vencedora do Pregão Eletrônico nº 90001/2026, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.



I. DOS FATOS

O Pregão Eletrônico nº 90001/2026, promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (UASG 400045), tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de apoio técnico especializado em atividades de gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação, com mão de obra exclusiva, seguindo métrica por postos de trabalho com remuneração vinculada ao atendimento a Níveis Mínimos de Serviços Exigidos (NMSEs) sob demanda.

O valor total estimado da contratação é de R\$ 19.557.290,88, distribuídos em dois itens: Item 1 (69 postos de trabalho, 12 meses, valor estimado de R\$ 18.012.890,88) e Item 2 (13.200 horas de consultoria técnica especializada, valor estimado de R\$ 1.544.400,00).

A Recorrente participou do certame e foi classificada em 2º lugar, com valor total ofertado de R\$ 16.614.000,00. A empresa POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A. foi declarada vencedora com valor total ofertado de R\$ 16.560.732,00.

Os valores ofertados por cada empresa, por item, foram os seguintes: Item 1 — FSBR: R\$ 1.280.000,00/mês; Positivo: R\$ 1.315.700,00/mês. Item 2 — FSBR: R\$ 95,00/hora; Positivo: R\$ 58,51/hora.

A Recorrente identifica na proposta da empresa vencedora fortes indícios de inexecutabilidade de preços e questões relevantes quanto à comprovação de capacidade técnica que merecem ser submetidas à apreciação de Vossa Excelência, conforme demonstrado nos tópicos a seguir.



II. DO DIREITO

II.1. DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA DA EMPRESA POSITIVO NO ITEM 2 (R\$ 58,51/HORA)

A empresa POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A. ofertou o valor de R\$ 58,51 por hora de consultoria técnica especializada em TIC, enquanto o valor estimado pela Administração no Termo de Referência é de R\$ 117,00/hora.

Tal valor representa redução de exatamente 50,01% em relação ao preço de referência estabelecido pelo próprio órgão licitante, situando-se no limite da presunção relativa de inexecuibilidade prevista no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021.

O art. 59, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que são consideradas inexecuíveis as propostas que comprovadamente sejam insuficientes para a cobertura dos custos da contratação. O §4º do mesmo dispositivo legal estabelece que, quando o valor ofertado for inferior a 50% do valor estimado, haverá presunção relativa de inexecuibilidade, devendo a Administração proceder à diligência prevista no §3º.

Neste sentido, o TCU, no *Acórdão nº 465/2024-Plenário (Rel. Min. Augusto Sherman, sessão de 20/03/2024)*, firmou o seguinte entendimento: *"Licitação. Proposta. Preço. Inexecuibilidade. Presunção relativa. Diligência. O critério definido no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 conduz a uma presunção relativa de inexecuibilidade de preços, devendo a Administração, nos termos do art. 59, §3º, da mesma lei, solicitar do licitante demonstração da exequibilidade da proposta, sob pena de desclassificação."*

No mesmo sentido, o *Acórdão nº 803/2024-Plenário do TCU* consignou que a presunção de inexecuibilidade prevista no art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021 é relativa, devendo ser dada oportunidade aos licitantes de demonstrarem a exequibilidade de suas propostas, em atenção à Súmula 262 do TCU e ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.



O Acórdão nº 906/2020-Plenário do TCU (Rel. Min. Sérgio Aboudib Ferreira Pinto) estabeleceu ainda que a análise de inexecutabilidade deve recair sobre a proposta do licitante como um todo, e não sobre itens ou produtividades isoladas, consolidando a jurisprudência da Corte de Contas sobre o tema.

O Termo de Referência estabelece que o Item 2 compreende serviços sob demanda, cujos profissionais exigidos possuem salários de referência que variam de R\$ 5.996,20 a R\$ 14.474,54. Para que o valor de R\$ 58,51/hora seja exequível, seria necessário cobrir o salário base, encargos sociais (70% a 80%), benefícios obrigatórios da CCT SINPDP-DF, custos indiretos, lucro e tributos.

Considerando que o custo mínimo estimado apenas em salário e encargos supera R\$ 80,00/hora, ofertar R\$ 58,51/hora é matematicamente impossível de executar sem descumprir obrigações trabalhistas. Portanto, é necessário que a recorrida apresente a memória de cálculo que embasou a proposta apresentada neste item afim de comprovar sua exequibilidade.

II.2. DO INEXEQUIBILIDADE MATEMÁTICA DA MARGEM OPERACIONAL DECLARADA PELA POSITIVO (CI 0,50% + LUCRO 0,48% = 0,98%)

Conforme consta da planilha de custos apresentada pela empresa vencedora (Anexo XVI-b), a POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A. declarou Custos Indiretos (CI) de 0,50% e Lucro (L) de 0,48%, totalizando margem operacional global de 0,98%.

A CCT SINPDP-DF estabelece a obrigatoriedade do pagamento de plano de saúde no valor mínimo de R\$ 184,85 por mês por profissional. Considerando os 69 postos de trabalho, o custo mensal apenas com plano de saúde é de R\$ 12.754,65.



A margem operacional de 0,98% declarada é matematicamente insuficiente para cobrir esse custo obrigatório. Como o valor fixo por empregado excede o montante gerado pela aplicação do percentual sobre a remuneração, o lucro torna-se negativo e o custo indireto é consumido, comprovando a impossibilidade de cumprimento das obrigações trabalhistas previstas na norma coletiva.

Adicionalmente, conforme confirmado pela própria empresa vencedora em sua resposta à Diligência nº 03, foram zerados também os valores de auxílio-funeral, benefício igualmente obrigatório pela CCT SINPDP-DF.

A soma dos custos suprimidos torna a margem de 0,98% absolutamente insuficiente para a cobertura das obrigações contratuais trabalhistas.

II.3. DA IRREGULARIDADE POR ACEITAÇÃO DE PROPOSTA COM VALORES INFERIORES À CCT PARADIGMA EM SERVIÇOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

O certame trata de contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. O Tribunal de Contas da União, no *Acórdão nº 1.224/2026-Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer, julgado em 13/05/2026)*, firmou entendimento de que é irregular a aceitação de proposta com valores inferiores aos previstos na Convenção Coletiva de Trabalho paradigma em serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, em violação aos princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

No referido acórdão, o TCU consignou que nas licitações para contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma, em conformidade com o art. 5º, caput e §2º, do Decreto nº 12.174/2024.



Adicionalmente, o *Acórdão nº 1.207/2024-Plenário (Rel. Min. Antonio Anastasia, sessão de 19/06/2024)*, estabelece em seu enunciado que na contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, de modo a resguardar o interesse da Administração Pública, o edital deve contemplar dispositivos que garantam a proteção do trabalhador terceirizado.

II.4. DA INCONSISTÊNCIA ENTRE PROPOSTA DECLARADA E VALOR OFERTADO

No sistema Compras.gov.br, a empresa POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A. apresentou Valor da proposta de R\$ 25.228.263,00 e Valor ofertado de R\$ 16.560.732,00. A diferença de R\$ 8.667.531,00 representa redução de 34,34%. O valor estimado do edital é de R\$ 19.557.290,88.

Essa discrepância sugere que a planilha de custos original foi elaborada com base no valor superior, sem evidência de readequação para refletir o preço final ofertado.

O item 14.1.2.1 do Edital define como infração não enviar a proposta adequada ao último lance ofertado. Se a planilha não corresponde ao preço ofertado, a proposta merece maior aprofundamento quanto à sua consistência e à possibilidade de aferição de exequibilidade.

Com todas as vênias, este Pregoeiro não realizou nenhum questionamento sobre essa diferença de 34%, tendo a diligência sido voltada exclusivamente para a planilha de custos. Se a planilha não corresponde ao preço ofertado, a proposta é nula por inconsistência e impossibilidade de aferição de exequibilidade.

O art. 59, §3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a Administração deve verificar a exequibilidade da proposta mediante diligência. A omissão em questionar tal diferença configura violação ao dever de diligenciar previsto na **Súmula 262 do TCU**.



II.5. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

PARECERES DA AGU E A OBRIGAÇÃO DE ABSORÇÃO DOS CUSTOS DA CCT

Os Pareceres nº 15/2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU e nº 04/2017/CPL/PGF/AGU, consolidados na Orientação Normativa AGU nº 63, estabelecem que determinados benefícios da CCT não devem compor os custos diretos discriminados na planilha do órgão.

Contudo, tais pareceres não eximem a empresa do cumprimento das cláusulas pactuadas na CCT.

A empresa deve internalizar esse custo nas rubricas de Custos Indiretos (CI) ou Lucro, de forma que a margem operacional declarada seja suficiente para absorver os custos obrigatórios não discriminados.

No caso em análise, a empresa POSITIVO declarou margem operacional de apenas 0,98%, valor manifestamente insuficiente para absorver o custo do plano de saúde e do auxílio-funeral, ambos obrigatórios pela CCT SINPDP-DF.

A Orientação Normativa AGU nº 63 estabelece que a supressão de benefícios da planilha de custos diretos não significa que a empresa está dispensada de pagá-los, mas sim que ela deve absorver esses custos em sua margem.

Se a margem é insuficiente, a proposta é inexecutável.

II.6. DA NECESSÁRIA VERIFICAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA COM O OBJETO LICITADO

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os critérios de habilitação técnica. A doutrina especializada estabelece que o conceito de compatibilidade dos atestados de capacidade técnica exige três elementos cumulativos: compatibilidade de objeto, compatibilidade de quantitativo e compatibilidade de complexidade.



O TCU, no *Acórdão nº 1.070/2018-Plenário*, firmou entendimento de que em contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a experiência exigida deve recair sobre a capacidade de gestão contratual.

Os atestados apresentados pela empresa vencedora, em sua maioria, referem-se a serviços de infraestrutura de datacenter, NOC, suporte técnico a servidores e ambientes virtualizados. Embora tais serviços guardem relação com a área de Tecnologia da Informação, eles não demonstram, de forma clara, a capacidade da empresa em gerir postos de trabalho com profissionais dedicados exclusivamente ao cliente, em regime de mão de obra exclusiva.

A compatibilidade exigida pelo art. 67 da Lei nº 14.133/2021 não se verifica quando os atestados comprovam execução de objeto diverso do licitado.

A análise dos atos societários revela que a empresa POSITIVO S+ possui histórico complexo de transformações societárias. O acervo técnico de uma empresa não se transfere automaticamente por simples vínculo societário.

O Tribunal de Contas da União, no *Acórdão nº 2.444/2012-Plenário*, firmou entendimento de que a transferência de acervo técnico entre empresas que passaram por reestruturação societária exige a comprovação cumulativa de transferência efetiva de patrimônio, pessoal técnico e capacidade operacional.

No caso em análise, foi identificado que o atestado emitido pelo FNDE está em nome de ALGAR TECNOLOGIA E CONSULTORIA S.A., CNPJ 21.246.699/0031-60, empresa diversa da POSITIVO S+.

Embora tenha havido incorporação em 2020, a jurisprudência do TCU exige comprovação de transferência efetiva de patrimônio e pessoal, o que não foi demonstrado. Além disso, a maioria dos atestados refere-se a serviços de infraestrutura e datacenter, e não a serviços de apoio técnico especializado com mão de obra exclusiva, objeto deste certame.



O atestado de capacidade técnica comprova a experiência da pessoa jurídica como unidade jurídica e econômica na execução de objeto similar ao licitado (art. 67, §1º, Lei 14.133/2021). O TCU firmou o entendimento de que não se presume a transferência do acervo técnico entre empresas, mesmo em caso de reestruturação societária.

O ônus da prova recai sobre a empresa que pretende utilizar atestados de outra empresa (Acórdão 2.444/2012-Plenário).

Na incorporação, uma empresa absorve outra, que se extingue.

A empresa incorporadora sucede a incorporada em todos os direitos e obrigações. Contudo, para fins de licitação, o TCU exige a comprovação de três elementos cumulativos (Acórdão 2.444/2012-Plenário):

- a) Transferência efetiva de patrimônio — bens, equipamentos, infraestrutura física que foram utilizados na execução dos serviços atestados. A mera transferência formal de propriedade sem a efetiva disponibilidade dos recursos não basta.
- b) Transferência de pessoal técnico — os profissionais responsáveis pela execução dos serviços atestados devem ter sido efetivamente transferidos da empresa incorporada para a incorporadora. O TCU entende que o acervo técnico está vinculado, em grande parte, à experiência prática dos profissionais que executaram o serviço. Se os profissionais não foram transferidos, o atestado perde sua validade para a empresa incorporadora, pois ela não detém o know-how que gerou a experiência atestada.
- c) Transferência de capacidade operacional — know-how, metodologia, organização produtiva, estrutura de gestão e processos que permitiram a execução do serviço. Não basta herdar o patrimônio e o pessoal; é necessário demonstrar que a estrutura operacional que deu suporte à execução também foi transferida.

Diferenciação importante: Na incorporação, a empresa incorporada se extingue, o que facilita a argumentação de sucessão.

Contudo, o TCU alerta para o risco de "duplicação de acervo" — se a empresa incorporada já utilizou o atestado em licitação anterior, a empresa incorporadora não pode utilizá-lo novamente sem comprovar que detém efetivamente a capacidade, o que já foi analisado pelo STJ, AREsp 2.059.873/RO de Relatoria do Min. Humberto Martins, quanto a cisão empresarial: *"não se presume a manutenção da integralidade da capacidade econômica, técnica e operacional da empresa cindenda pelas empresas resultantes"*.

Trago a ementa:

"ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. HABILITAÇÃO. QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. ATESTADO EMITIDO EM NOME DA EMPRESA QUE DEU ORIGEM À LICITANTE. CISÃO. REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL. TRANSFERÊNCIA DE CAPACIDADE TÉCNICA INTEGRAL. AUSÊNCIA DE PROVA INEQUÍVOCA. MÚLTIPLAS EMPRESAS. CAPACIDADE PROPORCIONAL."

E transcrevo trecho do julgado pertinente ao tema:

"O atestado nº 15.823, utilizado para a comprovação de capacidade técnica pela impetrante foi transferido às novas empresas, criando uma situação de duplicação da capacidade técnica retratada no atestado, visto que, na forma como realizada a reorganização societária, o atestado poderia ser utilizado pelas empresas LCM e Etho, possibilitando um irregular compartilhamento de acervo técnico em afronta aos princípios que regem a licitação."

A Positivo S+ apresentou atestado em nome da Algar Tech (CNPJ 21.246.699/0031-60), empresa que foi incorporada em 2020.



Se a Algar Tech já utilizou esse atestado em licitação anterior, há duplicação de acervo — o mesmo atestado sendo usado por duas empresas diferentes. Mesmo que não tenha sido utilizado antes, a jurisprudência do STJ (AREsp 2.059.873) estabelece que a mera incorporação não autoriza o uso integral do atestado sem comprovação de transferência proporcional de patrimônio, pessoal e capacidade operacional.

A expressão "transferência vazia" é especialmente relevante: se a Positivo não comprovar que os profissionais que executaram o contrato do FNDE foram transferidos da Algar Tech para a Positivo S+, o atestado é inválido.

Já a cisão é a operação pela qual uma empresa (cindida) transfere partes do seu patrimônio para uma ou mais empresas (receptoras), que podem ser pré-existentes ou constituídas para esse fim. A cisão pode ser total (a empresa cindida se extingue) ou parcial (a empresa cindida continua existindo).

Análise diferenciada por tipo de cisão:

Na Cisão total: A empresa cindida se extingue e seu patrimônio é integralmente transferido. Neste caso, a análise é similar à incorporação — a empresa receptora sucede a cindida em todos os direitos e obrigações.

Contudo, se houver mais de uma empresa receptora, o TCU entende que o acervo técnico não se transfere integralmente para nenhuma delas, pois a cisão divide o patrimônio, o pessoal e a capacidade operacional.

Cada empresa receptora deve comprovar que recebeu a parcela do acervo técnico correspondente ao atestado que pretende utilizar.

Na Cisão parcial: A empresa cindida continua existindo e apenas transfere parte do seu patrimônio. Neste caso, a análise é mais rigorosa.

O TCU exige que se demonstre:



- Que a parcela cindida incluía especificamente os recursos (patrimônio, pessoal, capacidade operacional) que foram utilizados na execução do serviço atestado
- Que a empresa recebedora efetivamente absorveu esses recursos
- Que a empresa cindida não mantém os mesmos recursos (evitando duplicação)

E aqui temos um tipo específico de cisão, chamada para fora: ocorre quando a cisão transfere um segmento de negócio para fora da empresa cindida (como no caso da Engeset, que foi transferida da Algar TI para a Algar S/A Empreendimentos), a empresa cindida perde o acervo técnico daquele segmento. Se a empresa cindida posteriormente apresentar atestados relativos àquele segmento, eles serão inválidos, pois ela não detém mais os recursos que geraram a experiência atestada.

II.7. DA NECESSÁRIA REAPRECIAÇÃO QUANTO A EXCLUSÃO DO PLANO DE SAÚDE NA PLANILHA DE CUSTOS

Em diversos esclarecimentos realizados, consta a orientação para excluir ou zerar o item Assistência Médica na planilha de custos, Esclarecimentos nº 94, 95, 96 e 138 do edital.

Tal decisão configura grave erro de julgamento, pois os Esclarecimentos do edital não podem se sobrepor à jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.224/2026-Plenário), que veda a aceitação de propostas com valores inferiores aos da CCT paradigma.

A Convenção Coletiva de Trabalho de regência, qual seja, a CCT do SINDPD-DF, registrada no MTE sob o nº DF000717/2025, disposta no Anexo XV do TR e no item 8.8.1 do Edital determina, em sua Cláusula Décima Sexta, caput, que as empresas concederão a todos os seus empregados plano de saúde, obrigação a que se atribui, sem margem para dúvida, caráter universal e incondicionado, sem qualquer subordinação a repasse pelo tomador do serviço.



Além do § 2º, determinar o percentual variável a ser adotado conforme o salário do colaborador, o § 7º, inciso I, quantifica o encargo patronal mínimo em R\$ 184,85 por empregado/mês.

Ao determinar a exclusão dos valores de plano de saúde sem verificar se a margem operacional declarada pela empresa era suficiente para absorver esse custo, o Pregoeiro violou o dever de verificar a exequibilidade da proposta.

A determinação de excluir o plano de saúde na planilha não elimina a obrigação trabalhista de pagá-lo, e a margem de 0,98% declarada pela empresa é insuficiente para absorver esse custo.

II.8. DA NECESSIDADE DE DILIGENCIAMENTO INTEGRAL

A Súmula 262 do TCU estabelece que é dever do agente público encarregado verificar a exequibilidade do preço proposto pelo licitante vencedor.

No caso em análise, algumas questões merecem ser objeto de diligenciamento mais aprofundado: a diferença de 34% entre o valor declarado na proposta e o valor final ofertado; a compatibilidade dos atestados de capacidade técnica com o objeto do certame; a comprovação de transferência efetiva de patrimônio, pessoal técnico e capacidade operacional da ALGAR TECH para a POSITIVO S+; e a capacidade da margem operacional de 0,98% de absorver os custos obrigatórios do plano de saúde e auxílio-funeral.

III. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer a Vossa Excelência:

a) O recebimento e conhecimento do presente recurso administrativo, por tempestivo e próprio;



- b) A suspensão dos efeitos da adjudicação do objeto do certame à empresa POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A., com fundamento no art. 109, §3º, da Lei nº 14.133/2021;
- c) A realização de diligência para verificar a exequibilidade da proposta da empresa POSITIVO, especialmente quanto à margem de 0,98% e ao valor de R\$ 58,51/hora do Item 2, bem como a compatibilidade dos atestados de capacidade técnica e a comprovação de transferência efetiva de patrimônio e pessoal técnico da ALGAR TECH para a POSITIVO S+;
- d) O deferimento do recurso para, caso confirmadas as irregularidades apontadas, desclassificar a empresa POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A. por inexecuibilidade de preços e irregularidade na comprovação de capacidade técnica;
- e) A convocação das empresas que manifestaram intenção de recurso para apresentarem suas razões, em observância ao contraditório e à ampla defesa.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília/DF, 24 de agosto de 2026.



FSBR – Fábrica de Software do Brasil Ltda
CNPJ: 20.263.110/0001-53
Bruno dos Santos Guerra Sócio-Administrado

