

**ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E
EMPREGO – MTE**

Pregão Eletrônico nº 90001/2026

UASG Nº 400045

Processo Administrativo nº 19958.205277/2025-11

**QUALIFICAR – GESTÃO TERCEIRIZADA DE SERVIÇOS CORPORATIVOS
E TECNOLOGIA LTDA.**, já qualificada nos autos do certame em epígrafe, com
fundamento no art. 165, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, vem, tempestivamente, interpor

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que desclassificou sua proposta e, subsidiariamente, do ato de
aceitação da proposta apresentada pela **POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A.**, pelos
fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O presente recurso é tempestivo. A QUALIFICAR manifestou, no momento oportuno,
sua intenção de recorrer dos atos praticados no curso do Pregão Eletrônico nº 90001/2026,
encontrando-se em curso o prazo para apresentação das respectivas razões recursais.

O recurso encontra fundamento no art. 165, inciso I, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021,
que prevê expressamente seu cabimento contra o ato de julgamento das propostas.

No caso concreto, a insurgência alcança dois atos sucessivos e diretamente relacionados: a decisão que desclassificou a proposta da QUALIFICAR e, em decorrência do prosseguimento do certame, a posterior aceitação da proposta apresentada pela POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A.

A convocação e a análise da proposta da POSITIVO somente ocorreram após a desclassificação da Recorrente. O interesse recursal abrange, portanto, em caráter principal, a revisão do ato que afastou a QUALIFICAR da disputa e, subsidiariamente, caso mantida essa decisão, a regularidade da proposta da licitante subsequente e do ato que a considerou aceitável.

Presentes a tempestividade, o interesse recursal e o cabimento da medida, requer-se o conhecimento do presente recurso administrativo.

II – SÍNTESE DO PROCEDIMENTO E DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

A QUALIFICAR participou do Pregão Eletrônico nº 90001/2026, promovido pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, apresentando proposta para a execução dos serviços objeto do certame.

Após a análise inicial, sua proposta foi aceita e a empresa alcançou posição favorável no procedimento. Na sequência, a licitante NTL NOVA TECNOLOGIA LTDA. interpôs recurso administrativo, no qual questionou, entre outros aspectos, a composição tributária considerada pela QUALIFICAR na formação de seus preços.

No curso da instrução, a Administração promoveu diligências específicas para examinar o enquadramento tributário adotado pela Recorrente, especialmente quanto à incidência de PIS/PASEP e COFINS. Em atendimento às solicitações formuladas, a QUALIFICAR apresentou esclarecimentos e documentação destinada a demonstrar os fundamentos da sistemática empregada em sua proposta.

A própria área técnica do MTE também foi instada a examinar as atividades correspondentes aos perfis profissionais previstos na contratação, tendo sido produzidos, nesse contexto, o Despacho SEI nº 8986599 e a Planilha SEI nº 8993088, posteriormente considerados na instrução do procedimento.

Ao final, contudo, o recurso da NTL foi provido e a proposta da QUALIFICAR foi desclassificada. A decisão não declarou irregularidade fiscal da empresa, mas considerou insuficientemente demonstradas a regularidade, a consistência e a exequibilidade da composição tributária utilizada na proposta.

Com a desclassificação da QUALIFICAR, o certame prosseguiu com a convocação da POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A., cuja proposta foi submetida a diligências e ajustes na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Durante esse procedimento, a POSITIVO promoveu alterações relacionadas, entre outros pontos, a férias, encargos incidentes, multa do FGTS, custo de reposição de profissional ausente, assistência médica, materiais, outras rubricas de custo, fórmulas da planilha e auxílio-refeição. Concluídas as diligências, sua proposta foi aceita pela Administração.

O presente recurso decorre, portanto, de dois atos sucessivos. **Em caráter principal**, discute-se se os elementos constantes dos autos justificavam a desclassificação da proposta da QUALIFICAR, especialmente diante da fundamentação jurídica apresentada, da documentação produzida durante as diligências e da análise técnica realizada no próprio procedimento.

Subsidiariamente, caso mantida a desclassificação da Recorrente, questiona-se a regularidade da aceitação da proposta da POSITIVO, diante das inconsistências identificadas em sua composição tributária e econômica e da necessidade de demonstração do atendimento às exigências estabelecidas no Edital.

É a partir dessa ordem que serão examinadas as matérias recursais.

III – DA INDEVIDA DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA DA QUALIFICAR

III.1 – DO FUNDAMENTO EFETIVAMENTE ADOTADO PARA A DESCLASSIFICAÇÃO

A análise da decisão recorrida exige, inicialmente, a identificação precisa do fundamento que levou à desclassificação da QUALIFICAR.

Embora o recurso interposto pela NTL tenha suscitado diferentes questionamentos sobre a proposta, a Administração não declarou irregularidade fiscal da Recorrente, nem concluiu, de forma categórica, que as atividades objeto da contratação estariam excluídas das hipóteses submetidas ao regime cumulativo da Contribuição ao PIS e da COFINS.

A desclassificação decorreu do entendimento de que os elementos apresentados não seriam suficientes para demonstrar a regularidade do enquadramento tributário aplicado

à integralidade das receitas do futuro contrato e, conseqüentemente, a consistência e a exequibilidade da composição econômica da proposta.

A controvérsia está, portanto, na suficiência da demonstração apresentada pela QUALIFICAR, e não no reconhecimento de ilegalidade do regime tributário por ela adotado.

Também não constituíram fundamento determinante da desclassificação os questionamentos relativos à assistência médica ou às férias. A decisão concentrou-se na composição tributária e na capacidade dos elementos apresentados para sustentar o tratamento conferido ao PIS e à COFINS.

É sob esse fundamento que o ato recorrido deve ser revisto: diante da natureza dos serviços licitados, das análises produzidas pelo próprio MTE e da documentação apresentada pela QUALIFICAR, cabe verificar se havia elementos suficientes para concluir pela deficiência da comprovação e, sobretudo, para atribuir-lhe como consequência a desclassificação da proposta.

III.2 – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE ENQUADRAMENTO DAS RECEITAS NO REGIME CUMULATIVO

O tratamento tributário adotado pela QUALIFICAR não decorreu de escolha arbitrária nem de expediente destinado à redução artificial do preço ofertado. A sistemática encontra fundamento nos arts. 10, inciso XXV, e 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003.

O art. 10, inciso XXV, excepciona do regime não cumulativo da COFINS as receitas auferidas por empresas de serviços de informática decorrentes das atividades de desenvolvimento de software e seu licenciamento ou cessão de direito de uso, bem como de análise, programação, instalação, configuração, assessoria, consultoria, suporte técnico e manutenção ou atualização de software. Por força do art. 15, inciso V, da mesma Lei, essa disciplina também se aplica à Contribuição ao PIS/PASEP.

O enquadramento tributário depende, portanto, da natureza da atividade efetivamente geradora da receita. Não pode ser definido apenas pela denominação atribuída aos postos de trabalho, pela forma de organização da equipe ou pelo código utilizado na emissão da nota fiscal para fins de ISSQN.

Essa distinção é relevante porque, durante a análise da proposta, notas fiscais anteriormente emitidas pela QUALIFICAR sob os códigos 1.07 e 17.05 foram consideradas como elemento para questionar a aplicação do regime cumulativo à integralidade das receitas do contrato do MTE.

A existência dessas classificações distintas, contudo, não permite, isoladamente, chegar a essa conclusão. Os códigos indicados nas notas fiscais dizem respeito à classificação dos serviços para fins de ISSQN e não determinam, por si, o regime de incidência do PIS/PASEP e da COFINS.

Uma mesma empresa pode executar contratos com objetos, escopos e condições de execução distintos e, por consequência, emitir documentos fiscais sob classificações diferentes para fins de ISSQN. Para que essas notas servissem de parâmetro para afastar o tratamento tributário adotado no presente certame, seria necessário examinar as operações que lhes deram origem e demonstrar sua correspondência material com os serviços objeto da contratação do MTE.

Da mesma forma, a existência de nota emitida sob o código 17.05 não conduz, automaticamente, à submissão da respectiva receita ao regime não cumulativo. A classificação adotada para o ISSQN e o tratamento aplicável ao PIS/PASEP e à COFINS obedecem a critérios próprios. Para estas contribuições, é necessário identificar a natureza da receita e verificar sua correspondência com as hipóteses previstas na legislação federal.

No presente certame, a análise deve recair sobre as atividades efetivamente compreendidas no objeto contratado. A execução dos serviços mediante alocação de profissionais ou dedicação exclusiva de mão de obra também não afasta, por si só, o regime cumulativo. A forma de disponibilização da equipe não substitui o exame das atividades efetivamente desempenhadas pelos profissionais.

Foi com base nessa compreensão que a QUALIFICAR estruturou sua proposta e sustentou, desde o início do procedimento, a aplicação do regime cumulativo. As Soluções de Consulta da Receita Federal apresentadas durante a instrução também foram utilizadas em apoio à interpretação defendida, observados os respectivos pressupostos fáticos.

Isso não significa afirmar que todos os serviços prestados pela QUALIFICAR, em qualquer relação contratual, estejam necessariamente sujeitos ao regime cumulativo. A empresa pode auferir receitas provenientes de atividades distintas, submetidas a tratamentos tributários igualmente distintos.

A tese sustentada neste certame é específica: se as atividades que gerarão as receitas do contrato do MTE estiverem compreendidas nas hipóteses dos arts. 10, inciso XXV, e 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003, há fundamento jurídico para a aplicação do regime cumulativo a essas receitas, sem que a existência de outros contratos classificados de maneira diversa para fins de ISSQN seja suficiente para afastar esse enquadramento.

A controvérsia deve ser resolvida, portanto, a partir da natureza das atividades que integram o objeto licitado, e não da simples existência de códigos distintos em notas fiscais relativas a outras operações. Essa premissa foi objeto de análise técnica no próprio procedimento, como se demonstrará a seguir.

III.3 – DA ANÁLISE TÉCNICA INDIVIDUALIZADA REALIZADA PELA PRÓPRIA DTI

A natureza das atividades compreendidas no objeto da contratação foi examinada pela própria Administração durante a instrução do procedimento.

A Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI analisou individualmente os perfis profissionais previstos no Termo de Referência, conforme registrado no Despacho SEI nº 8986599 e na Planilha SEI nº 8993088, identificando a possível aderência das atividades desempenhadas às categorias relacionadas ao art. 10, inciso XXV, da Lei nº 10.833/2003.

A QUALIFICAR não pretende atribuir a essa manifestação alcance que ela não possui. A definição do regime tributário aplicável às receitas da empresa não competia à DTI, e a própria área técnica delimitou sua análise à natureza das atividades previstas na contratação.

A relevância desses documentos está justamente nesse ponto. Embora a conclusão jurídico-tributária dependa da aplicação da legislação pertinente, a premissa fática indispensável a esse enquadramento — a identificação das atividades efetivamente abrangidas pelo objeto — foi examinada de forma individualizada pela unidade técnica do próprio MTE responsável pela matéria de Tecnologia da Informação.

Esse dado precisa ser considerado na análise da suficiência da demonstração apresentada pela Recorrente. Se o enquadramento tributário depende da natureza das atividades que gerarão as receitas, a avaliação dos perfis e das respectivas atribuições previstas no Termo de Referência constitui elemento diretamente relacionado à controvérsia.

Por essa razão, eventual conclusão de que a QUALIFICAR não teria demonstrado adequadamente a natureza das atividades ou sua correspondência com as hipóteses legais invocadas deveria enfrentar a análise técnica já produzida no próprio processo.

Caso a Administração entendesse que determinados perfis ou atividades não apresentavam aderência às hipóteses do art. 10, inciso XXV, seria necessário indicar quais atividades permaneceram sem correspondência, as razões técnicas ou jurídicas para essa conclusão e a repercussão desse entendimento sobre a composição tributária da proposta.

Não se trata de conferir ao Despacho SEI nº 8986599 ou à Planilha SEI nº 8993088 efeito vinculante quanto à definição do regime tributário. Trata-se de reconhecer que esses documentos integram a instrução do certame e examinam precisamente o elemento fático sobre o qual incide a discussão jurídica.

Essa circunstância também é relevante para avaliar o peso atribuído às notas fiscais emitidas pela QUALIFICAR em outros contratos. Como exposto no tópico anterior, a existência de classificações distintas para fins de ISSQN não demonstra, isoladamente, a natureza dos serviços que serão executados no contrato do MTE. A análise produzida pela DTI, ao contrário, recai diretamente sobre as atividades previstas nesta contratação.

Assim, se a decisão recorrida considerou insuficiente a individualização necessária ao enquadramento tributário, deveria demonstrar, de forma objetiva, por que a análise técnica já existente nos autos, examinada em conjunto com os demais elementos apresentados pela QUALIFICAR, não seria suficiente para sustentar a premissa fática adotada na formação da proposta.

III.4 – DA DOCUMENTAÇÃO FISCAL, CONTÁBIL E CONTRATUAL EFETIVAMENTE APRESENTADA PELA QUALIFICAR

A conclusão pela insuficiência da comprovação deve considerar a documentação efetivamente apresentada pela QUALIFICAR durante a instrução do procedimento.

A Recorrente não se limitou a sustentar, em abstrato, determinada interpretação da legislação tributária. Em atendimento às diligências promovidas pela Administração, apresentou elementos destinados a demonstrar a sistemática adotada e sua relação com a natureza dos serviços, incluindo **EFD-Contribuições, demonstrativos de apuração de PIS e COFINS, notas fiscais, contratos similares e Solução de Consulta da Receita Federal.**

Esse conjunto documental precisa ser examinado de forma integrada e de acordo com a finalidade de cada elemento. Os documentos fiscais e contábeis demonstram a prática tributária da empresa, enquanto os contratos e demais elementos técnicos permitem identificar a natureza das operações a que essas receitas se referem.

A existência de notas fiscais emitidas sob classificações distintas não altera essa premissa. Como exposto no tópico III.2, o código utilizado para fins de ISSQN não define, isoladamente, o regime aplicável ao PIS/PASEP e à COFINS. A interpretação desses documentos exige sua correlação com as operações que lhes deram origem.

O ponto central, portanto, é que **não houve ausência de documentação**. Houve produção de elementos fiscais, contábeis e contratuais destinados a subsidiar a análise da sistemática tributária adotada pela QUALIFICAR, somados à própria avaliação técnica realizada no curso do procedimento.

Isso não impede que a Administração considere necessário maior detalhamento ou melhor correlação entre os documentos apresentados e as atividades objeto da contratação. Há, contudo, diferença relevante entre reconhecer uma necessidade de complementação da instrução e concluir pela inexistência de suporte para a sistemática tributária adotada.

Se, após a análise desse conjunto, permanecia dúvida quanto à aplicação do regime cumulativo à integralidade das receitas do contrato, caberia identificar objetivamente **qual aspecto não havia sido suficientemente demonstrado, quais atividades ou receitas permaneciam sem a necessária correlação e de que forma essa deficiência repercutia sobre a composição tributária e a exequibilidade da proposta**.

Essa delimitação é especialmente relevante porque a decisão de desclassificação deve guardar correspondência com a natureza da deficiência identificada. A insuficiência de determinado elemento probatório não se confunde, por si só, com a demonstração de que o enquadramento tributário adotado esteja juridicamente incorreto ou de que o preço ofertado seja inexecutável.

Por isso, a documentação apresentada durante as diligências deve ser considerada em conjunto com os demais elementos produzidos na instrução. Eventual insuficiência remanescente precisava ser concretamente indicada e examinada quanto aos seus efeitos, inclusive para definir se se tratava de deficiência insanável ou de questão passível de esclarecimento ou complementação, sem alteração da substância da proposta.

III.5 – DA INEXISTÊNCIA DE DETERMINAÇÃO JURÍDICA DE DESCLASSIFICAÇÃO AUTOMÁTICA

Outro aspecto relevante diz respeito ao alcance da manifestação jurídica considerada no julgamento do recurso da NTL.

Conforme reproduzido na própria decisão, a análise jurídica não estabeleceu que eventual insuficiência na segregação ou individualização das receitas conduzissem, necessariamente, à desclassificação da proposta da QUALIFICAR. A orientação foi no sentido de que caberia à Administração examinar concretamente os elementos apresentados e verificar sua suficiência para demonstrar a regularidade da sistemática tributária adotada.

A desclassificação, portanto, não decorreu de consequência jurídica automática indicada no parecer, mas de conclusão administrativa formada a partir da avaliação dos elementos produzidos durante a instrução.

Nesse contexto, a decisão deveria demonstrar, de forma objetiva, por que a documentação apresentada pela QUALIFICAR seria insuficiente para sustentar a composição tributária da proposta, qual deficiência permanecia e de que maneira ela repercutia sobre a formação do preço a ponto de justificar a desclassificação.

Essa exigência ganha relevância diante do próprio percurso instrutório. Como já demonstrado, houve apresentação de documentação fiscal, contábil e contratual, além de análise técnica das atividades pela Administração. Se, apesar desses elementos, a conclusão foi pela insuficiência da comprovação, era necessário indicar com precisão o que permaneceu sem demonstração e por que essa deficiência impedia a manutenção da proposta.

Não se pretende afastar ou relativizar a manifestação jurídica produzida no procedimento, mas observar seu exato alcance. Se o parecer não estabeleceu a desclassificação como consequência necessária, a adoção dessa medida deveria estar amparada em motivação própria, suficiente e diretamente relacionada aos elementos constantes dos autos.

III.6 – DA POSSIBILIDADE DE SANEAMENTO E DA PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA ADOTADA

Ainda que se admitisse, para fins argumentativos, alguma insuficiência na documentação apresentada pela QUALIFICAR, seria necessário examinar a natureza dessa deficiência antes de atribuir-lhe efeito desclassificatório.

A Lei nº 14.133/2021 distingue vícios insanáveis de falhas passíveis de esclarecimento ou complementação. O art. 59 prevê a desclassificação das propostas que contenham vícios insanáveis, apresentem preços inexequíveis, não tenham sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração ou apresentem desconformidade com outras exigências do edital, desde que insanável.

No presente caso, a controvérsia não decorreu da ausência de fundamento jurídico para a sistemática tributária adotada, nem da constatação de que a QUALIFICAR teria modificado seu regime tributário após a apresentação da proposta. O questionamento recaiu sobre a suficiência dos elementos apresentados para demonstrar a aplicação do regime cumulativo às receitas decorrentes do objeto licitado.

A QUALIFICAR já havia sido submetida a diligências e apresentado documentação fiscal, contábil e contratual em resposta às solicitações da Administração. A própria área técnica do MTE também examinou as atividades compreendidas na contratação. Se, após essa instrução, ainda subsistia dúvida específica quanto à correlação entre determinada atividade, receita ou documento e o enquadramento tributário defendido, cabia avaliar se o ponto poderia ser esclarecido sem alteração da substância da proposta ou do preço ofertado.

O art. 64 da Lei nº 14.133/2021 deve ser compreendido nesse contexto. Embora vede, após a entrega dos documentos, sua substituição ou a apresentação de novos documentos, o dispositivo admite diligência para a complementação de informações acerca daqueles já apresentados, desde que necessária à apuração de fatos existentes à época da abertura do certame.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, reconheceu que a vedação à inclusão posterior de documentos não alcança documento destinado a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública, admitindo a realização de diligência para esse fim.

A aplicação desse entendimento não permitiria à QUALIFICAR modificar a sistemática tributária considerada na formação do preço, alterar sua proposta ou constituir posteriormente condição inexistente. A diligência teria finalidade estritamente instrutória,

voltada, se necessária, ao esclarecimento ou à complementação da demonstração de situação já existente quando da apresentação da oferta.

Essa questão ganha especial relevância diante da própria condução do certame. Na análise da proposta da POSITIVO, a Administração promoveu sucessivas diligências e admitiu ajustes em diferentes componentes da planilha, inclusive quando a resposta inicialmente apresentada não solucionou integralmente o ponto questionado.

Não se contesta a legitimidade dessas providências. Ao contrário, elas revelam a adoção, pela própria Administração, de uma postura voltada ao saneamento sempre que a falha pudesse ser corrigida sem comprometimento da essência da oferta.

O mesmo parâmetro jurídico deve orientar a análise da proposta da QUALIFICAR. Isso não significa equiparar situações materialmente distintas, mas assegurar coerência na aplicação das regras de saneamento: falhas passíveis de esclarecimento devem ser tratadas como tais, reservando-se a desclassificação às hipóteses em que a desconformidade seja efetivamente insanável ou comprometa a regularidade ou a exequibilidade da proposta.

Nesse contexto, a desclassificação mostra-se desproporcional se fundada em deficiência documental passível de esclarecimento ou complementação quanto a situação preexistente, sem alteração do preço ou da substância da oferta.

Se a Administração ainda considerasse necessária alguma demonstração específica, a providência compatível com a natureza da questão seria a realização de diligência estritamente instrutória, delimitada ao ponto remanescente e vedada qualquer modificação material da proposta.

III.7 – DA INCOERÊNCIA DA MOTIVAÇÃO QUANTO À EXEQUIBILIDADE

A motivação adotada para a desclassificação também merece exame quanto à referência à exequibilidade da proposta.

No curso do procedimento, a proposta da QUALIFICAR foi submetida à análise da Administração e considerada exequível. Posteriormente, ao apreciar a controvérsia tributária, a decisão recorrida passou a relacionar a insuficiência da demonstração da sistemática adotada à consistência e à exequibilidade da composição de preços.

A exequibilidade econômica global da proposta e a consistência das premissas utilizadas em sua formação são questões relacionadas, mas não se confundem. Uma proposta pode apresentar valor compatível com a execução contratual e, ainda assim, demandar esclarecimentos quanto a determinado componente de sua formação.

Por essa razão, era necessário delimitar a natureza da deficiência identificada. Se a Administração não constatou que o preço fosse materialmente insuficiente para a execução do contrato, mas entendeu que determinada premissa tributária não havia sido adequadamente demonstrada, a consequência adotada deveria guardar correspondência com essa constatação.

Para que a questão tributária justificasse a desclassificação sob o fundamento da inexecutabilidade, seria necessário demonstrar de que forma o enquadramento considerado inadequado ou insuficientemente comprovado repercutiria concretamente sobre os custos da proposta e comprometeria sua capacidade de suportar a execução contratual. Sem essa correlação, a insuficiência documental quanto à premissa tributária não se converte, por si só, em demonstração de inexecutabilidade.

A distinção é relevante porque a Lei nº 14.133/2021 atribui consequências próprias a situações distintas: de um lado, a inexecutabilidade da proposta ou a ausência de sua demonstração quando exigida pela Administração; de outro, desconformidades que somente justificam a desclassificação quando insanáveis.

Assim, se a preocupação da Administração estava concentrada na comprovação da sistemática tributária utilizada, a decisão deveria indicar concretamente como essa deficiência afetava a exequibilidade da proposta e qual impacto material produzia sobre a formação do preço e a capacidade de execução contratual.

III.8 – DA NECESSIDADE DE REFORMA DA DECISÃO DE DESCLASSIFICAÇÃO DA QUALIFICAR

A desclassificação da QUALIFICAR não se mostra compatível com os elementos produzidos durante a instrução do certame.

A sistemática tributária considerada na formação da proposta possui fundamento jurídico nos arts. 10, inciso XXV, e 15, inciso V, da Lei nº 10.833/2003. A controvérsia instaurada no procedimento não revelou, por si só, incompatibilidade jurídica do regime cumulativo

com as receitas decorrentes do objeto licitado, mas concentrou-se na suficiência da demonstração apresentada pela Recorrente.

A natureza das atividades compreendidas na contratação foi objeto de análise técnica pela própria Administração, e a QUALIFICAR apresentou, durante as diligências, documentação fiscal, contábil e contratual destinada a sustentar a sistemática adotada.

A manifestação jurídica considerada no julgamento tampouco estabeleceu a desclassificação como consequência automática de eventual insuficiência na individualização ou segregação das receitas. Se remanesca dúvida quanto a aspecto específico da demonstração apresentada, cabia delimitar a deficiência identificada e avaliar sua repercussão, inclusive quanto à possibilidade de esclarecimento ou complementação sem alteração da proposta ou do preço ofertado.

Também a referência à exequibilidade exigia demonstração do impacto da questão tributária sobre a formação do preço e a capacidade de execução contratual. Eventual deficiência probatória, por si só, não equivale à inexecutibilidade da proposta.

Nesse cenário, não se identifica fundamento suficiente para que eventual insuficiência na demonstração da premissa tributária conduzisse, nas circunstâncias verificadas no procedimento, à desclassificação da QUALIFICAR.

Impõe-se, portanto, a reforma da decisão recorrida, com o restabelecimento da proposta da QUALIFICAR e a retomada do procedimento a partir da posição anteriormente alcançada pela Recorrente, sem prejuízo de diligência estritamente instrutória, caso a Administração ainda considere necessário esclarecer ponto específico relativo a situação preexistente, vedada qualquer alteração material da proposta ou majoração do preço.

IV – SUBSIDIARIAMENTE, DA IRREGULAR ACEITAÇÃO DA PROPOSTA DA POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A.

A impugnação da proposta da POSITIVO é formulada em caráter subsidiário, para a hipótese de não ser acolhido o pedido principal de restabelecimento da proposta da QUALIFICAR.

Não se pretende transpor para a POSITIVO a discussão tributária desenvolvida em relação à Recorrente, tampouco equiparar regimes ou situações fiscais distintos. O que se questiona é se a proposta posteriormente aceita pela Administração atendeu às exigências

do Edital e se os elementos constantes do procedimento são suficientes para demonstrar a regularidade de sua composição tributária e econômica.

Nesse exame, assumem especial relevância a comprovação das alíquotas efetivas de PIS/PASEP e COFINS exigida pelo item 6.5.1 do Edital, **a alíquota de ISS considerada na formação dos preços**, a exequibilidade do valor ofertado para o Item 2 e os efeitos da retirada de rubricas de custo durante as diligências.

São questões distintas, que devem ser examinadas à luz das exigências aplicáveis a cada componente da proposta.

IV.1 – DO DESCUMPRIMENTO DO ITEM 6.5.1 DO EDITAL QUANTO AO PIS/PASEP E À COFINS

A composição tributária da proposta da POSITIVO apresenta questão objetiva que demanda revisão à luz do item 6.5.1 do Edital.

A POSITIVO, submetida ao regime não cumulativo de PIS/PASEP e COFINS, considerou em sua Planilha de Custos e Formação de Preços os percentuais de **1,65% para o PIS/PASEP e 7,60% para a COFINS**.

Não se questiona a possibilidade de adoção do regime não cumulativo, tampouco se afirma que esses percentuais estejam, por si sós, incorretos. O ponto está na forma pela qual o próprio Edital determinou que tais tributos fossem considerados na composição dos preços.

O item 6.5.1 estabelece que as empresas submetidas ao regime de incidência não cumulativa de PIS/PASEP e COFINS devem cotar os percentuais correspondentes à **média das alíquotas efetivamente recolhidas nos doze meses anteriores à apresentação da proposta**, apurada com base nos dados da EFD-Contribuições ou demonstrada por outro meio hábil admitido no instrumento convocatório.

Trata-se de exigência diretamente relacionada à formação do preço. No regime não cumulativo, as alíquotas nominais previstas na legislação não se confundem necessariamente com a carga efetivamente suportada pela empresa, em razão da sistemática de créditos própria desse regime. Por isso, o Edital não se limitou à indicação das alíquotas legais, mas exigiu a demonstração da média efetivamente recolhida.

No caso da POSITIVO, não foi localizada, na documentação apresentada no certame, EFD-Contribuições relativa aos doze meses anteriores nem outro demonstrativo apto a comprovar que os percentuais de 1,65% e 7,60% lançados na planilha correspondem à média das alíquotas efetivamente recolhidas pela empresa.

O ponto, portanto, é objetivo: a proposta foi aceita sem que estivesse demonstrado, nos documentos examinados, o atendimento à regra específica de comprovação prevista no item 6.5.1 do Edital.

A exigência não pode ser tratada como mera formalidade. Se o instrumento convocatório determinou que a composição do PIS/PASEP e da COFINS refletisse a realidade fiscal da licitante, mediante comprovação da média efetivamente recolhida, a aceitação definitiva da proposta pressupunha a verificação desse requisito.

Não se defende, por esse fundamento isolado, a desclassificação automática da POSITIVO. O alcance da exigência editalícia e a possibilidade de comprovação de situação fiscal preexistente devem ser observados nos limites admitidos pelo Edital e pela Lei nº 14.133/2021. O que não se mostra juridicamente adequado é presumir o atendimento ao item 6.5.1 sem a correspondente demonstração documental.

Assim, antes de considerar definitivamente regular a composição tributária da proposta, é necessária a comprovação de que os percentuais de PIS/PASEP e COFINS nela utilizados correspondem à média efetivamente recolhida pela POSITIVO, na forma exigida pelo instrumento convocatório.

IV.2 – DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA EFETIVAMENTE CONSIDERADA NA PROPOSTA

A exigência prevista no item 6.5.1 do Edital tem finalidade concreta: assegurar que os percentuais de PIS/PASEP e COFINS considerados na formação do preço correspondam à carga efetivamente suportada pela licitante, e não apenas às alíquotas nominais previstas para o regime não cumulativo.

Nesse regime, a possibilidade de apropriação de créditos pode fazer com que a carga efetivamente suportada pela empresa seja distinta das alíquotas legais de 1,65% e 7,60%. Daí a exigência de comprovação da média efetivamente recolhida nos doze meses anteriores, nos termos estabelecidos pelo instrumento convocatório.

Sem a EFD-Contribuições ou outro meio hábil de demonstração, não é possível aferir, a partir da documentação examinada, se os percentuais lançados pela POSITIVO refletem sua carga tributária efetiva ou se correspondem apenas às alíquotas nominais do regime.

Não se pretende presumir a existência de créditos em determinado montante, tampouco estimar qual seria a alíquota efetiva da empresa. O ponto é justamente a impossibilidade de realizar essa aferição sem a comprovação exigida pelo Edital.

A aceitação da proposta não pode, portanto, apoiar-se na presunção de que os percentuais informados correspondam à média efetivamente recolhida. A regularidade desse componente da formação do preço depende da demonstração prevista no item 6.5.1, segundo os parâmetros objetivos estabelecidos pelo próprio instrumento convocatório.

IV.3 – DA APLICAÇÃO ISONÔMICA DOS CRITÉRIOS DE COMPROVAÇÃO TRIBUTÁRIA

A questão também deve ser examinada sob a perspectiva da isonomia e da aplicação uniforme dos critérios definidos no instrumento convocatório.

Não se sustenta que a QUALIFICAR e a POSITIVO estejam submetidas ao mesmo regime tributário, nem que as respectivas composições de PIS/PASEP e COFINS devam ser demonstradas pelos mesmos fundamentos. As situações são distintas e devem ser analisadas de acordo com as regras aplicáveis a cada licitante.

O que deve permanecer uniforme é o rigor na comprovação das premissas tributárias utilizadas na formação dos preços.

No caso da QUALIFICAR, a Administração promoveu diligências específicas para verificar a sistemática tributária adotada, examinou documentação fiscal e contábil e considerou necessária a demonstração da correspondência entre a natureza das atividades contratadas e o regime cumulativo considerado na proposta.

Quanto à POSITIVO, submetida ao regime não cumulativo, o próprio item 6.5.1 do Edital estabelece o parâmetro objetivo de comprovação: os percentuais de PIS/PASEP e COFINS devem corresponder à média das alíquotas efetivamente recolhidas, demonstrada na forma prevista pelo instrumento convocatório.

Não se pretende exigir da POSITIVO documentação estranha ao Edital nem submetê-la às mesmas exigências formuladas à QUALIFICAR. O que se requer é que a premissa tributária utilizada por cada licitante seja aferida segundo as regras que lhe são aplicáveis e com base na documentação exigida para sua comprovação.

Se a composição tributária da QUALIFICAR foi submetida a exame específico antes da conclusão quanto à regularidade e à exequibilidade de sua proposta, não seria coerente considerar suficientemente demonstrada a composição da POSITIVO sem a verificação do requisito expressamente previsto no item 6.5.1.

A isonomia, nesse contexto, não exige tratamento idêntico para situações distintas. Exige a aplicação uniforme das regras do certame, respeitadas as particularidades tributárias de cada licitante, sem flexibilização do requisito de comprovação expressamente previsto no Edital.

IV.4 – DA ALÍQUOTA DE ISS DE 2% ADOTADA NA PROPOSTA DA POSITIVO

Outro ponto relevante na composição tributária da proposta da POSITIVO é a alíquota de 2% de ISS considerada na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Diferentemente do PIS/PASEP e da COFINS, a incidência do ISS deve ser examinada a partir do enquadramento dos serviços para fins de tributação municipal e da legislação aplicável à prestação considerada na proposta.

A simples indicação do percentual de 2% na planilha, portanto, não demonstra sua adequação. É necessário que a alíquota adotada corresponda àquela efetivamente incidente sobre os serviços objeto da contratação, considerado o respectivo enquadramento e o Município competente para a cobrança.

Esse aspecto tem repercussão direta sobre a formação do preço. Caso a alíquota aplicável seja superior aos 2% considerados pela POSITIVO, a diferença deverá ser suportada pela contratada durante a execução, com impacto sobre os custos estimados e sobre a consistência econômica da proposta.

Não se pretende estabelecer, sem o necessário suporte documental, qual percentual deveria ter sido utilizado. O que se questiona é a aceitação da composição tributária sem que esteja demonstrado o fundamento da alíquota de 2% adotada pela POSITIVO,

mediante sua correlação com o enquadramento dos serviços e com a legislação municipal aplicável.

A questão não é meramente formal. O ISS integra os custos considerados na formação do preço e, se calculado por percentual inferior ao efetivamente devido, a diferença repercute sobre a margem disponível para a execução contratual, aspecto que deve ser considerado também na análise de exequibilidade da oferta.

Mostra-se necessária, portanto, a verificação do fundamento jurídico da alíquota de 2% de ISS considerada na proposta, inclusive quanto ao enquadramento do serviço e à legislação municipal que sustenta o percentual utilizado.

IV.5 – DA ASSISTÊNCIA MÉDICO-HOSPITALAR PREVISTA NA CONVENÇÃO COLETIVA E DE SEU IMPACTO NA FORMAÇÃO DO PREÇO

A composição da proposta da POSITIVO também demanda verificação quanto ao custo relativo à assistência médico-hospitalar dos profissionais vinculados à execução contratual.

A **Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2026**, registrada no MTE sob o nº **DF000717/2025**, aplicável à categoria profissional dos empregados de empresas de processamento de dados e serviços de informática no Distrito Federal, estabelece expressamente, em sua **Cláusula Décima Sexta – Assistência Médico-Hospitalar**, a concessão de plano de saúde aos empregados.

A obrigação não se limita à previsão genérica do benefício. O § 2º da referida cláusula disciplina a participação patronal no custeio da assistência médica de acordo com a faixa salarial do empregado, nos percentuais de **70%, 60% ou 50%**, conforme o caso.

A norma coletiva contém, ainda, disciplina específica para os empregados diretamente alocados na execução de contratos de prestação de serviços, prevendo o custeio, pelo empregador, do valor de **R\$ 184,85 (cento e oitenta e quatro reais e oitenta e cinco centavos) por empregado**, a título de plano de saúde ambulatorial sem coparticipação, limitado ao quantitativo de profissionais efetivamente envolvidos na execução dos serviços.

A própria CCT reforça a existência do encargo ao estabelecer que, mesmo na hipótese de o trabalhador não optar pela adesão ao plano, permanece a obrigação de repasse da parcela

de responsabilidade da empresa, destinada ao custeio administrativo e de outros serviços relacionados à saúde do trabalhador.

Trata-se, portanto, de custo decorrente diretamente do instrumento coletivo aplicável e que, em princípio, acompanha a contratação dos empregados abrangidos pela norma. Sua retirada da Planilha de Custos e Formação de Preços não permite concluir, por si só, que o correspondente ônus econômico tenha deixado de existir.

No curso das diligências, a rubrica relativa à assistência médica foi objeto de ajuste na proposta da POSITIVO. A questão, contudo, não pode ser examinada apenas sob o aspecto formal do preenchimento da planilha. É necessário verificar **como o custo decorrente da obrigação prevista na Cláusula Décima Sexta da CCT será suportado durante a execução contratual e se o preço ofertado permanece suficiente para absorvê-lo.**

Não se sustenta que a existência dessa obrigação conduza, isoladamente, à desclassificação da proposta, tampouco se questiona a possibilidade de determinado custo ser absorvido pela estrutura econômica da oferta, desde que isso seja juridicamente admissível e não implique majoração do preço. O ponto é mais específico: **a exclusão de uma rubrica da planilha não elimina obrigação trabalhista ou convencional efetivamente incidente sobre a execução do contrato.**

Essa distinção assume especial relevância em contratação intensiva em mão de obra. Se a CCT aplicável estabelece obrigação patronal relativa à assistência médico-hospitalar, a análise da proposta deve assegurar que o custo correspondente tenha sido considerado na formação do preço ou, caso absorvido pela licitante, que a estrutura econômica da oferta comporte esse encargo sem comprometer sua exequibilidade.

A Convenção Coletiva, inclusive, disciplina procedimentos relacionados à implantação e ao repasse dos valores, bem como consequências decorrentes do inadimplemento das obrigações relativas à assistência à saúde, o que reforça que não se trata de parcela meramente facultativa ou desprovida de repercussão econômica.

Não basta, portanto, constatar que a planilha ajustada deixou de apresentar valor específico para assistência médica. É necessário verificar se, diante da obrigação estabelecida pela CCT, o correspondente custo permanece economicamente contemplado na proposta, sobretudo porque sua incidência se projeta durante a execução contratual.

Esse aspecto deve ser considerado em conjunto com os demais elementos apontados neste recurso — composição tributária, alíquota de ISS, custos retirados durante as diligências e preço ofertado para o Item 2 — para a aferição concreta da consistência econômica e da exequibilidade da proposta da POSITIVO.

Caso a documentação constante dos autos não permita identificar de que forma a obrigação convencional foi considerada na formação do preço, mostra-se necessária diligência específica para esclarecimento da questão, limitada à demonstração de situação preexistente à apresentação da proposta, sem possibilidade de majoração do preço global ou alteração material da oferta.

A aceitação definitiva da proposta pressupõe, assim, a demonstração de que o preço ofertado é suficiente para suportar a assistência médico-hospitalar prevista na norma coletiva aplicável, juntamente com os demais custos necessários ao cumprimento integral das obrigações trabalhistas e contratuais.

IV.6 – DA NECESSIDADE DE VERIFICAÇÃO CONCRETA DA EXEQUIBILIDADE DO ITEM 2

A proposta da POSITIVO também demanda exame quanto à exequibilidade do preço ofertado para o Item 2.

Para esse item, correspondente a 13.200 horas, o valor estimado pela Administração foi de R\$ 117,00 (cento e dezessete reais) por hora, enquanto a POSITIVO ofertou R\$ 58,51 (cinquenta e oito reais e cinquenta e um centavos) por hora.

O preço ofertado corresponde a aproximadamente 50,01% do valor unitário estimado, situando-se apenas R\$ 0,01 (um centavo) acima da metade do valor de referência, que corresponde a R\$ 58,50 (cinquenta e oito reais e cinquenta centavos).

Não se sustenta, portanto, que a proposta esteja abaixo do patamar de 50%. O dado é relevante porque evidencia que o preço foi estabelecido praticamente nesse limite e, quando considerado em conjunto com os demais elementos de sua composição, justifica exame concreto da capacidade de execução pelo valor ofertado.

O art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 prevê a possibilidade de realização de diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou de exigir dos licitantes que ela seja demonstrada. A análise, portanto, não se esgota na comparação matemática entre o preço

ofertado e o valor estimado, especialmente quando existam elementos da própria composição de custos que demandem esclarecimento.

No caso da POSITIVO, essa circunstância deve ser examinada em conjunto com as questões tributárias já apontadas. Como demonstrado, não foi localizada a comprovação da média efetivamente recolhida de PIS/PASEP e COFINS exigida pelo item 6.5.1 do Edital, e a alíquota de 2% de ISS considerada na planilha demanda demonstração de sua correspondência com o enquadramento dos serviços e a legislação municipal aplicável.

Soma-se a isso a retirada, durante as diligências, de rubricas inicialmente consideradas na composição dos custos, cujos efeitos econômicos serão examinados no tópico seguinte.

Nenhuma dessas circunstâncias, isoladamente, permite concluir automaticamente pela inexecutabilidade. Em conjunto, porém, justificam a verificação de que o preço de R\$ 58,51 (cinquenta e oito reais e cinquenta e um centavos) por hora contempla efetivamente os custos necessários à execução do Item 2, inclusive os encargos tributários e demais despesas que permanecerão sob responsabilidade da contratada.

A questão, portanto, não está em afirmar a inexecutabilidade a partir de um critério exclusivamente percentual, mas em verificar se a estrutura de custos apresentada pela POSITIVO sustenta, de forma concreta, a execução do objeto pelo preço proposto.

IV.7 – DA RETIRADA DAS RUBRICAS “MATERIAIS” E “OUTROS” E DE SEUS EFEITOS SOBRE A COMPOSIÇÃO DO PREÇO

A análise da executabilidade da proposta também deve considerar as alterações promovidas pela POSITIVO durante as diligências em sua composição de custos.

No Módulo 5 – Insumos Diversos, a licitante inicialmente contemplou valores nas rubricas “Materiais” e “Outros”, posteriormente retirados da Planilha de Custos e Formação de Preços em resposta às solicitações da Administração.

Quanto aos materiais, a própria diligência registrou que os recursos necessários à execução dos serviços, inclusive hardware e software relacionados ao item 6.4 do Termo de Referência, permanecem sob responsabilidade da contratada. Em razão do zeramento da rubrica, a Administração exigiu que a POSITIVO declarasse expressamente ciência de que assumiria o respectivo ônus, ressalvada a hipótese prevista no próprio Termo de Referência.

Nesse ponto, portanto, a retirada do valor da planilha **não elimina a obrigação econômica correspondente**. Significa que a POSITIVO optou por absorver esse custo dentro da estrutura de sua proposta.

Considerados os valores originalmente lançados, as duas rubricas posteriormente retiradas totalizavam aproximadamente R\$ 36.750,00 (trinta e seis mil, setecentos e cinquenta reais) por ano, sendo R\$ 31.050,00 (trinta e um mil e cinquenta reais) referentes a materiais e R\$ 5.700,00 (cinco mil e setecentos reais) à rubrica “Outros”.

Quanto a esta última, a diligência solicitou que a POSITIVO especificasse a natureza do valor lançado, tendo a licitante optado por suprimi-lo da planilha. Não se afirma, sem outros elementos, que os R\$ 5.700,00 (cinco mil e setecentos reais) correspondam necessariamente a custo que continuará sendo suportado durante a execução. Sua retirada, contudo, integra o histórico de alterações da composição econômica da proposta e deve ser considerada na análise global de sua consistência.

Na versão final da planilha, o lucro anual estimado corresponde a aproximadamente R\$ 64.905,45 (sessenta e quatro mil, novecentos e cinco reais e quarenta e cinco centavos), enquanto a soma dos custos indiretos e do lucro alcança aproximadamente R\$ 132.174,17 (cento e trinta e dois mil, cento e setenta e quatro reais e dezessete centavos).

Tomado o montante originalmente lançado nas duas rubricas, os R\$ 36.750,00 (trinta e seis mil, setecentos e cinquenta reais) equivalem a aproximadamente 56,62% do lucro anual estimado e 27,80% da soma dos custos indiretos e do lucro. Esses percentuais não demonstram, isoladamente, a inexequibilidade da proposta, mas evidenciam a relevância econômica das alterações promovidas durante as diligências.

Especialmente quanto aos materiais, a declaração apresentada pela POSITIVO resolve a questão da responsabilidade contratual pelo custo, mas não demonstra, por si só, a capacidade econômica da proposta para absorvê-lo. São questões distintas: assumir formalmente determinado ônus não equivale a demonstrar que o preço ofertado comporta esse custo durante a execução.

Por isso, o zeramento da rubrica de materiais não afasta a necessidade de verificar se o custo correspondente permanece adequadamente suportado pelo preço ofertado, sobretudo quando essa circunstância é examinada em conjunto com as questões já apontadas quanto à composição tributária e à exequibilidade do Item 2.

Não se questiona a possibilidade de a POSITIVO assumir custos por sua conta e risco. O que se requer é a verificação de que a estrutura econômica remanescente da proposta é suficiente para suportar os custos que continuam sob responsabilidade da contratada, apesar de não mais constarem de forma destacada na planilha.

A aceitação da proposta deve estar amparada, portanto, não apenas na correção formal da planilha após as diligências, mas na efetiva consistência econômica do preço ofertado.

IV.8 – DAS DILIGÊNCIAS REALIZADAS E DA NECESSIDADE DE COERÊNCIA NA APLICAÇÃO DO SANEAMENTO

A análise da proposta da POSITIVO revela que a Administração adotou, ao longo do procedimento, postura voltada ao saneamento das inconsistências identificadas na Planilha de Custos e Formação de Preços.

Durante as diligências, foram solicitados esclarecimentos e ajustes relacionados, entre outros pontos, às férias e respectivos encargos, à multa do FGTS, ao custo de reposição do profissional ausente, à assistência médica, aos insumos, às fórmulas de cálculo e ao auxílio-refeição. Quando determinada resposta não solucionou integralmente o apontamento, foram solicitados ajustes complementares antes da aceitação definitiva da proposta.

Não se questiona a legitimidade desse procedimento. A realização de diligências destinadas ao esclarecimento e ao saneamento de falhas, desde que preservados o conteúdo substancial da oferta e o preço proposto, é compatível com a Lei nº 14.133/2021 e com a busca da proposta efetivamente mais vantajosa para a Administração.

O histórico da análise da POSITIVO, contudo, evidencia a necessidade de aplicação coerente desse mesmo critério ao longo do certame.

Como demonstrado no bloco anterior, a desclassificação da QUALIFICAR decorreu da conclusão de que os elementos apresentados não seriam suficientes para demonstrar a sistemática tributária considerada na formação de seu preço. A Recorrente, porém, já havia apresentado documentação fiscal, contábil e contratual, além de terem sido produzidos pela própria Administração elementos técnicos relacionados às atividades objeto da contratação.

Não se pretende equiparar a natureza das inconsistências verificadas nas duas propostas. O que se sustenta é que a possibilidade de esclarecimento ou complementação de situação preexistente deve ser apreciada segundo o mesmo parâmetro jurídico para todos os licitantes, respeitadas as particularidades de cada caso.

Essa coerência também deve orientar o exame das questões apontadas neste recurso quanto à proposta da POSITIVO. Se a Administração entender que a comprovação das alíquotas efetivas de PIS/PASEP e COFINS, o fundamento da alíquota de ISS ou a demonstração da exequibilidade comportam diligência, eventual providência deve limitar-se à comprovação ou ao esclarecimento de situação existente à época da apresentação da proposta, sem admitir alteração material da oferta.

Por outro lado, caso se constate desconformidade que não possa ser sanada sem modificação substancial da proposta, ou ausência de demonstração suficiente de sua exequibilidade, deverão ser aplicadas as consequências previstas no art. 59 da Lei nº 14.133/2021.

A questão central não está, portanto, na quantidade de diligências realizadas, mas na uniformidade do critério jurídico utilizado para distinguir falhas sanáveis de desconformidades insanáveis e definir as consequências correspondentes. Esse parâmetro deve orientar tanto a revisão da desclassificação da QUALIFICAR quanto o exame da proposta da POSITIVO, em observância à isonomia, à vinculação ao instrumento convocatório e ao julgamento objetivo.

V – DA VINCULAÇÃO AO EDITAL, DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA ISONOMIA E DA MOTIVAÇÃO

As questões expostas nos tópicos anteriores devem ser examinadas à luz dos princípios que regem o procedimento licitatório, especialmente a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a isonomia, a motivação, a razoabilidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica, expressamente contemplados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A vinculação ao instrumento convocatório exige que os critérios previamente estabelecidos sejam observados pela Administração e pelos licitantes; o julgamento objetivo impõe que a avaliação das propostas se desenvolva segundo parâmetros previamente definidos; e a isonomia exige sua aplicação uniforme, consideradas as particularidades juridicamente relevantes de cada situação.

No presente caso, esses princípios incidem sobre os dois atos impugnados. Quanto à QUALIFICAR, a desclassificação deve ser confrontada com os elementos produzidos durante a instrução, com a natureza da deficiência apontada e com a possibilidade de seu esclarecimento sem alteração substancial da proposta. Quanto à POSITIVO, a aceitação da oferta pressupõe a verificação das exigências objetivamente estabelecidas pelo Edital, inclusive quanto à composição tributária e à exequibilidade do preço ofertado.

Não se sustenta que propostas distintas devam receber tratamento materialmente idêntico. O que a isonomia impede é que os critérios de comprovação, saneamento e avaliação da exequibilidade sejam aplicados com graus distintos de rigor sem fundamento objetivo que justifique a diferenciação.

O dever de motivação assume especial importância nesse contexto. A decisão administrativa deve permitir compreender não apenas a conclusão alcançada, mas as razões de fato e de direito que a sustentam, especialmente quando dela resulta a exclusão de proposta anteriormente aceita ou a aceitação de oferta cuja composição econômica apresenta aspectos que demandam verificação.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 reforça essa compreensão ao estabelecer, entre os objetivos do processo licitatório, a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração e a garantia de tratamento isonômico entre os licitantes e de justa competição.

A busca da proposta mais vantajosa, contudo, não autoriza o afastamento das regras do Edital, assim como a observância dessas regras não deve conduzir à exclusão de proposta por deficiência passível de saneamento, quando a correção não implique alteração de sua substância.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue essa orientação.

No Acórdão nº 1.211/2021 – Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, o TCU assentou que a vedação à inclusão de novo documento não alcança documento destinado a comprovar condição preexistente à abertura da sessão pública, reconhecendo que a oportunidade de saneamento, nessas circunstâncias, não viola a isonomia.

O entendimento se harmoniza com o art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e com a tese desenvolvida neste recurso: a diligência não pode servir para criar condição inexistente, modificar a proposta ou permitir alteração posterior de sua substância, mas pode ser utilizada para esclarecer ou comprovar situação preexistente.

No Acórdão nº 898/2019 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, o Tribunal consolidou o seguinte entendimento:

“Erros no preenchimento da planilha de preços unitários não são motivos para a desclassificação de licitante, quando a planilha puder ser ajustada sem majoração do preço global ofertado.”

O precedente reforça a distinção entre falhas que comprometem materialmente a oferta e aquelas passíveis de correção sem modificação do preço global, distinção que deve orientar de maneira coerente a análise das propostas.

Sob a perspectiva da exequibilidade, o Acórdão nº 379/2024 – Plenário, também de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, assentou:

“A conclusão pela inexecutabilidade de proposta apresentada por licitante demanda análise ampla de todos os itens que a compõem e não apenas de itens isolados.”

Esse entendimento alcança as duas dimensões do presente recurso. Em relação à QUALIFICAR, eventual dúvida sobre uma premissa específica da composição tributária não pode ser convertida, sem demonstração de sua repercussão concreta, em conclusão sobre a inviabilidade econômica da proposta. Quanto à POSITIVO, a exequibilidade deve ser aferida a partir da composição global do preço, considerados os elementos tributários e os custos que permanecerão sob responsabilidade da contratada.

O julgamento objetivo exige, portanto, coerência entre os critérios previamente estabelecidos, os elementos efetivamente constantes dos autos e as consequências atribuídas às situações identificadas.

Nesse contexto, a reforma da desclassificação da QUALIFICAR e o reexame subsidiário da proposta da POSITIVO não representam flexibilização das regras do certame. Buscam, ao contrário, a aplicação uniforme das exigências editalícias e legais, com motivação suficiente, respeito ao saneamento de situações preexistentes nos limites admitidos pela legislação e análise concreta da exequibilidade das propostas.

VI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, a QUALIFICAR TI – Tecnologia da Informação Ltda. requer o conhecimento e o provimento do presente Recurso Administrativo, para que seja revista a decisão recorrida, nos seguintes termos:

- a) seja reformada a decisão que desclassificou a proposta da QUALIFICAR, reconhecendo-se que os elementos constantes dos autos não justificam a consequência adotada, pelas razões expostas neste recurso;
- b) em consequência, seja restabelecida a proposta da QUALIFICAR, com a retomada do procedimento a partir da posição anteriormente alcançada pela Recorrente;
- c) caso a Administração entenda remanescer dúvida específica quanto à comprovação da sistemática tributária considerada na formação do preço, que seja promovida, antes de qualquer desclassificação, diligência estritamente instrutória, limitada ao esclarecimento ou à comprovação de situação preexistente à apresentação da proposta, vedada qualquer alteração de sua substância ou majoração do preço ofertado;
- d) subsidiariamente, caso seja mantida a desclassificação da QUALIFICAR, seja revisto o ato de aceitação da proposta da POSITIVO S+ SOLUÇÕES EM TI S.A., com a reavaliação de sua conformidade com as exigências do Edital e de sua exequibilidade;
- e) nesse reexame, seja verificado o efetivo cumprimento do item 6.5.1 do Edital, mediante comprovação de que os percentuais de PIS/PASEP e COFINS utilizados pela POSITIVO correspondem à média das alíquotas efetivamente recolhidas no período exigido pelo instrumento convocatório, mediante EFD-Contribuições ou outro meio hábil admitido;
- f) seja verificado o fundamento da alíquota de 2% de ISS considerada na proposta da POSITIVO, mediante sua correlação com o enquadramento dos serviços e com a legislação municipal aplicável;
- g) seja realizada análise concreta da exequibilidade do preço de R\$ 58,51 (cinquenta e oito reais e cinquenta e um centavos) por hora ofertado para o Item 2, consideradas a composição integral dos custos e as premissas tributárias e econômicas utilizadas pela licitante;

h) seja verificada a capacidade econômica da proposta para suportar os custos que permanecem sob responsabilidade da POSITIVO apesar do zeramento das respectivas rubricas, especialmente aqueles relacionados aos materiais, hardware e software necessários à execução contratual, nos termos do item 6.4 e respectivos subitens do Termo de Referência;

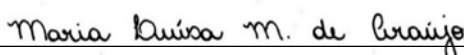
i) caso o reexame revele desconformidade insanável, necessidade de alteração substancial da proposta para sua regularização ou ausência de demonstração suficiente de sua exequibilidade, seja desclassificada a proposta da POSITIVO, nos termos do art. 59 da Lei nº 14.133/2021;

j) caso a Administração entenda que alguma das questões apontadas quanto à proposta da POSITIVO seja passível de saneamento, que eventual diligência se limite à comprovação ou ao esclarecimento de situação preexistente à apresentação da proposta, sem alteração material da oferta ou do preço, observando-se o mesmo parâmetro jurídico aplicado às demais licitantes;

k) por fim, caso o Pregoeiro não reconsidere a decisão recorrida, seja o presente recurso encaminhado à autoridade superior para apreciação e decisão, nos termos do art. 165, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Termos em que,
Pede deferimento.

Brasília, DF, 24 de agosto de 2026.


Representante Legal da Empresa

Nome: Maria Luísa Maia de Araújo

CPF: 046.935.091-16