

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90009/2025

APRECIÇÃO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

I – DOS FATOS

Trata-se de análise de Impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2025, enviada por e-mail em 19 de setembro de 2025, às 16h35min, pela empresa TECHCOM TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 03.399.966/0001-31, com sede na Rua Coruripe, nº 239 – Bairro Nova Granada – Belo Horizonte/MG – CEP 30460-510.

II – DO PLEITO

A empresa TECHCOM apresenta impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2025, que tem por objeto a contratação de serviços continuados especializados em Tecnologia da Informação para a execução do Serviço de Suporte Técnico a usuários internos e externos do TRT da 24ª Região, com acordos de níveis de serviço e em conformidade com as práticas estabelecidas pelo modelo ITIL (Information Technology Infrastructure Library), a serem executados com e sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a fim de atender às necessidades do Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região, na cidade de Campo Grande – MS.

III – DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação ao edital Pregão está disciplinada no art. 164 da Lei nº 14.133/21021, que estabelece o prazo para apresentação em até três dias úteis antes da data de abertura do certame, além de haver a previsão no item 12 do Edital em epígrafe.

A peça impugnatória foi enviada por email, na data de 19-9-2025 (sexta-feira), ao passo que a sessão para abertura do certame está marcada para ser realizada no dia 24-9-2025 (quarta-feira).

Por tempestivos, e invocando-se a instrumentalidade das formas, conhece-se da impugnação apresentada.

Registre-se ainda que, em sede de legitimidade ativa, o mesmo dispositivo legal enuncia que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica. Assim, dispensa-se a representação nos autos.

IV – DA APRECIÇÃO

Ressalte-se, preliminarmente, a relevância do instrumento da impugnação, não apenas como forma de manifestação de inconformidade por parte dos fornecedores ou de qualquer interessado, mas, sobretudo, como instrumento essencial para o controle e a preservação da legalidade e transparência dos procedimentos licitatórios. Assim, ao analisar as impugnações apresentadas, esta

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

Administração visa identificar eventuais falhas ou irregularidades, promovendo, quando cabível, as devidas correções, em observância aos princípios que regem as contratações públicas.

Cumprido esclarecer que a apresentação de impugnação ao edital não possui efeito suspensivo, motivo pelo qual não acarreta, por si só, a paralisação do certame.

O Edital e todas as peças constituinte do Pregão Eletrônico nº 90009/2025 foram devidamente analisadas e aprovadas pela Assessoria de Integridade e Conformidade deste Tribunal, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Além disso, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 14.133/2021 c/c o art. 16, § 1º, da IN SEGES/ME nº 73/2022, compete exclusivamente ao agente da contratação / pregoeiro, com o auxílio dos responsáveis pela elaboração do Termo de Referência e Anexos, decidir sobre a impugnação. A resposta à impugnação será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Em síntese, a impugnante sustenta que há contradição na contratação, ao prever, simultaneamente, a prestação de serviços de TI por resultado e a alocação de mão de obra e, requer a retificação do edital.

Informa-se que o conteúdo integral da peça impugnatória está disponível para consulta no seguinte endereço eletrônico: <https://www.trt24.jus.br/web/transparencia/pregao-eletronico>.

Conquanto compete à área demandante a elaboração do modelo de contratação e das condições para prestação dos serviços objeto do certame, a presente impugnação foi remetida à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação para análise e posterior manifestação acerca dos pontos suscitados pela Impugnante. Feitas as devidas ponderações, a área demandante dos serviços (SETIC) manifestou o seguinte:

PROAD 1757/2024

Objeto da Licitação: Central de Serviços de TIC

Assunto: Pedido de impugnação. Manifestação da SETIC.

Campo Grande 23 de setembro de 2025.

Senhor Pregoeiro,

Trata-se de pedido de impugnação peticionado pela empresa Techcom Tecnologia e Informática Ltda, CNPJ 03.399.966/0001-31, aos termos do Edital referente ao PE nº 90009/2025 – TRT24/MS, encaminhada para manifestação da SETIC, que assim se pronuncia:

Alega a empresa, em síntese:

1. “O edital foi artificialmente estruturado como um contrato de cessão de mão de obra ("body shop"), contendo uma série de contradições e ilegalidades que viciam o certame de forma insanável.”
“As respostas fornecidas pela área técnica (SETIC) e pela Seção de Licitações não apenas foram evasivas, como agravaram os vícios existentes, confirmando o desvio

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

de finalidade do procedimento e a manutenção de cláusulas restritivas e ilegais.”

Há “impossibilidade de formular uma proposta segura e competitiva em um cenário de tamanha insegurança jurídica e de manifesta afronta à legislação, instruções normativas e à jurisprudência.”

SETIC: O item 1, relativo aos serviços de atendimento de 1º nível, serão prestados na modalidade remota.

Os demais itens, serão prestados com mão de obra dedicada e presencial, pois nossas necessidades assim o exigem.

O Termo de Referência, no seu item 2 e subitens, deixa isso expresso, de forma clara e objetiva.

As respostas apresentadas estão alinhadas aos termos e objetivos do Edital, Termo de Referência e seus anexos.

Dessa forma, o Edital não foi artificialmente estruturado como um contrato de cessão de mão de obra. Ele, de fato, leva a um contrato dessa natureza, na forma parcial de execução, embora a descrição do objeto seja a prestação de serviços de TI, com toda a sua complexidade envolvida.

Sobre a proposta, a ser apresentada conforme o modelo de planilha do Anexo X – Planilha de custos e formação de preços, há possibilidade de separar totalmente os serviços do item 1 dos demais itens, incluindo as diferentes formas de tributação previstas.

Dessa forma, trata-se de modelo remuneratório híbrido, em que o pagamento é fruto da quantidade de postos de trabalho, vinculados ao alcance de níveis de serviço, construção reconhecida como lícita pelo TCU conforme Acórdão 1114/2021-Plenário.

2. “O edital é incoerente. Por um lado, apresenta-se como um contrato de TIC focado em resultados. Por outro lado, toda a sua estrutura de execução e, principalmente, de remuneração, contradiz essa premissa e aponta para um simples contrato de alocação de postos de trabalho.

SETIC: O Edital não é incoerente. São dois grupos de serviços, um com prestação de serviços de forma remota e os demais com prestação de serviços com mão de obra dedicada e presencial, ambos medidos por Acordo de Níveis de Serviço - ANS.

Apesar da separação em dois tipos (com o item 1 sendo um tipo, e os demais itens compondo o outro tipo) os serviços estão profundamente interligados e sua separação visou apenas proporcionar maior concorrência entre as empresas que atuam no mercado, considerando que o mercado de MS é notoriamente reduzido, se comparado aos grandes centros comerciais e políticos do Brasil, dificultando para as empresas uma exigência de terem que prestar os serviços 100% localmente, sendo possível a prestação parcial de forma remota.

A forma de remuneração dos dois tipos está bastante documentada e justificada nos artefatos que acompanham o Edital, conforme suas próprias características.

3. Confissão da Natureza do Contrato (Item 5.8): O edital veda as empresas do Simples Nacional de usufruírem do regime de tributação do Simples Nacional sob a

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

justificativa de que o serviço "configura cessão de mão de obra para fins tributários".... Essa contradição foi confirmada na resposta dos Pedidos de Esclarecimentos, na qual a SETIC admite que "a remuneração se dará pelo valor mensal dos postos de trabalho", relegando os ANS a um mero papel de aplicação de penalidades.... Tal modelo viola frontalmente a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, consolidada na Súmula TCU 269: "Nas contratações para a prestação de serviços de tecnologia da informação, a remuneração deve estar vinculada a resultados ou ao atendimento de níveis de serviço, admitindo-se o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço somente quando as características do objeto não o permitirem, hipótese em que a excepcionalidade deve estar prévia e adequadamente justificada nos respectivos processos administrativos." (g.n.).

SETIC: Novamente, não há contradição alguma, são dois grupos de serviços, um com prestação de serviços de forma remota e os demais, que formam a maioria, com prestação de serviços com mão de obra dedicada e presencial. Essa diferença é meramente na forma de execução, não desvirtuando o objeto.

O ANS não tem por objetivo a aplicação de penalidades, mas sim de nortear os resultados esperados para todos os serviços.

As penalidades, por sua vez, são exceções aplicadas decorrente do não cumprimento de tarefas das quais se esperam resultados medidos por critérios objetivos. Ademais, o não cumprimento contumaz do ANS leva ao rompimento contratual, que está longe de ser o objetivo da contratação.

Os cenários, demandas, necessidades, prazos e penalidades que embasaram os termos do ANS também estão fartamente documentados nos artefatos da contratação e se aplicam à medição dos resultados para os dois tipos de serviços.

Não sendo dessa forma, a mera presença dos profissionais no ambiente de trabalho não seria suficiente para medir os resultados esperados pelo TRT24, sendo essa a justificativa principal exigida pela Súmula TCU 269.

4. O edital não apenas falha em justificar a excepcionalidade, como a adota como regra, desvirtuando a contratação e indo na contramão da eficiência administrativa. O Acórdão 916/2015-Plenário do TCU é claro ao rechaçar modelos que geram o "paradoxo do lucro-incompetência", no qual a contratada não possui incentivos para melhorar o serviço, pois sua remuneração é garantida pela simples alocação de pessoal.

SETIC: Embora os serviços com cedência de mão de obra sejam os mais abrangentes, e os serviços prestados de forma remota sejam de menor abrangência, se considerado o escopo total da contratação, ambos estão interligados e compõem uma única solução de TIC.

Ainda assim, ambos os tipos de serviços são medidos por ANS para determinar os resultados esperados. O não cumprimento contumaz do ANS levará a rescisão contratual, o que certamente não trará lucro à empresa, motivada por eventual incompetência.

Essa modalidade foi a escolhida pela Administração, baseada em cenários, suas necessidades, na realidade local e em contratos anteriores, portanto, precipita-se a empresa em alegar que estamos na contramão da eficiência administrativa, ao querer impor um modelo definido, sem conhecer nossa realidade.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

Por fim, tal configuração pode ser considerada como modelo remuneratório híbrido, considerada regular pelo TCU conforme Acórdão 114/2021/Plenário:

Na contratação de serviços de TI, é regular a adoção de modelos remuneratórios híbridos, em que o pagamento devido à contratada é fruto da quantidade de postos de trabalho ou de horas trabalhadas, mas também, em qualquer dos casos, vinculado ao alcance de níveis de serviços previamente contratados e periodicamente mensurados.

5. A estrutura tributária imposta pelo edital é, talvez, seu vício mais grave, pois revela um claro desvio de finalidade e submete as licitantes a um cenário de ilegalidade, complexidade e altíssimo risco fiscal, violando os princípios da segurança jurídica, da isonomia e da busca pela proposta mais vantajosa.

A Lei Complementar nº 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), estabelece em seu art. 3º, caput, a regra geral de que o imposto é devido no município do estabelecimento prestador. Contudo, o mesmo artigo elenca exceções, determinando que o ISS será devido no local da prestação para serviços específicos, como a "cessão de mão de obra", prevista no inciso XX.

É evidente que toda a arquitetura do edital foi montada para, artificialmente, enquadrar um serviço de natureza intelectual e tecnológica (suporte de TI) na hipótese de exceção de "cessão de mão de obra". O objetivo é claro: forçar o recolhimento do ISS para o município de Campo Grande-MS, em detrimento da regra geral que beneficiaria o município sede da empresa prestadora.

Essa manipulação da natureza do contrato para fins de arrecadação local constitui um flagrante desvio de finalidade. A Administração Pública não pode distorcer a realidade de um serviço e as regras de uma licitação para atender a interesses arrecadatórios locais, em detrimento da eficiência, da competitividade e da segurança jurídica que devem nortear seus atos.

SETIC: O Edital não impõe estrutura tributária alguma, e sim a complexa legislação brasileira. O Edital foi montado para, de fato, especificar serviços de natureza intelectual e tecnológica (suporte de TI). A separação em dois tipos, como já mencionado, remoto e presencial/dedicado, não retira essa natureza.

Não há objetivo algum em forçar o recolhimento do ISS para Campo Grande, MS. Isso é consequência da legislação tributária.

Primeiro especificamos nossas necessidades e a melhor forma de sermos atendidos, conforme nossas análises em estudos técnicos. O local e a forma de tributação, repetimos, são consequências.

Ainda assim, não é difícil separar os dois tipos de serviços já mencionados em duas formas de tributação, sendo perfeitamente possível e já respondido que os serviços podem ser faturados em notas fiscais distintas e tributadas cada uma de uma forma, respeitando-se as legislações que regulam a matéria.

6. Mesmo a previsão de "dedicação exclusiva de mão de obra" no Edital, ou a menção à localização dos profissionais nas dependências da Contratante, não transmuda a natureza da contratação de prestação de serviços técnicos especializados para mero fornecimento de mão de obra.

A própria IN SEGES/ME nº 5/2017, em seu Art. 17, define "serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra" como aqueles em que o modelo de execução contratual exige, dentre outros requisitos, que os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços. Contudo, isso se refere ao regime de execução do contrato, não à sua

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

natureza essencial. O fundamental é que se contrata um serviço de suporte de TIC (Tecnologias da informação e comunicação), e a modalidade de execução (com ou sem dedicação exclusiva) é uma característica operacional, não a essência do objeto, ou seja não se considera o local da prestação do serviço, mas as condições em que os serviços são prestados.

SETIC: A própria empresa corrobora a natureza dos serviços pretendidos pelo TRT24, como sendo de prestação de serviços técnicos especializados, ainda que a forma de execução requeira em parte a presença de mão de obra dedicada, conforme as numerosas razões já apontadas nos artefatos da contratação.

Os dois tipos possíveis e permitidos para a pretendida contratação, remoto e com mão de obra dedicada, diferem-se quanto ao regime de execução dos serviços. E ambos tem suas razões para serem assim contratados, por suas próprias características e conforme as necessidades levantadas pelo TRT24.

Considerando que a legislação impõe tributação diferente para cada um dos regimes, nos certificamos de fornecer subsídios para, de maneira clara e objetiva, permitir a medição e faturamento de forma separada para os dois casos previstos.

7. Corroborando este entendimento, a Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, que é a norma específica para contratações de TIC, define "solução de TIC" como "conjunto de bens e/ou serviços que apoiam processos de negócio mediante a conjugação de recursos de TIC". O Anexo II desta IN, em seu item 1.4, expressamente considera "SUPORTE E ATENDIMENTO A USUÁRIO DE TIC" como um recurso de TIC, abrangendo:
- "serviços de atendimento a requisições de suporte a infraestrutura de TIC, resolução de incidentes e investigação de problemas e suporte técnico de microinformática a usuários de TIC". Esta descrição é precisa e abrange integralmente o objeto do presente certame. (g.n.).
- Portanto, a caracterização do objeto como "cessão de mão de obra" não só é um erro crasso da Administração que, por si só, contamina o planejamento e a execução da licitação, induzindo os licitantes a erro na composição de suas propostas e na interpretação das regras de tributação como também cerceou a participação de MEI conforme subitem 5.8 do edital.

SETIC: O objeto foi assim especificado, como solução de TIC.

A forma de execução é que difere para os dois tipos previstos:

A primeira, com serviços prestados de forma remota é compatível com as especificações definidas para o serviço de atendimento de primeiro nível.

A segunda, com mão de obra presente e dedicada, por não ser possível de forma diferente.

A forma de tributação decorrente de cada tipo é apenas consequência da legislação sobre o tema, e nos certificamos de fornecer subsídios para, de maneira clara e objetiva, permitir a medição e faturamento de forma separada para os dois casos previstos.

8. A Dupla Ilegalidade: Vedação ao Simples Nacional e a Criação de um Modelo Tributário Híbrido e Temerário.
- Primeiro, a vedação ilegal à participação de empresas usufruindo da tributação do Simples Nacional (item 5.8). O edital confessa que o serviço "configura cessão de

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

mão de obra" e, com base nessa premissa, proíbe que as empresas optantes pelo regime simplificado possam usufruir do respectivo regime tributário. Conforme já pacificado pelo TCU, tal vedação prévia é ilegal. A Administração viola o tratamento favorecido garantido pela LC 123/2006 e restringe indevidamente a competitividade (art. 9, I, "a", da Lei 14.133/21). A resposta evasiva da SETIC no Pedido de Esclarecimentos apenas confirma a intenção de manter a cláusula irregular.

Segundo, e de forma ainda mais grave, a criação de um modelo tributário híbrido, complexo e juridicamente insustentável. Após ser questionada, a Administração, por meio de comunicado, ajustou a planilha para que o ISS do serviço remoto (Nível 1) fosse recolhido na sede do prestador, enquanto o ISS dos serviços presenciais permaneceria sendo recolhido em Campo Grande-MS.

A própria administração admite a incoerência fundamental do edital no momento em que cria uma "solução" com duas formas de tributação para um contrato único. É uma confissão tácita de que a premissa original de que todo o serviço é "cessão de mão de obra" — é falsa e insustentável.

SETIC: Mais uma vez, a tributação é consequência da legislação pertinente ao tema.

O Edital, Termo de Referência e seus anexos, são claros em separar os itens nos dois grandes tipos mencionados, com modelos de execução diferentes entre si, que por sua vez, levam a tributações também diferentes.

A planilha permite que os itens de cada grupo sejam medidos e faturados de forma separada, de forma clara e objetiva.

O ajuste da planilha, limitou-se, tão somente à liberação de um campo específico para atender uma situação também específica, que envolvia duas formas de tributação de ISS, com alíquotas diferentes, reforçando tudo que informamos nos tópicos anteriores, ou seja: possibilitarmos a contabilização e faturamento de forma distinta para os dois modelos de execução.

9. Criação de um "Monstro Tributário": A Administração trata um objeto contratual único e indivisível de duas formas distintas para fins fiscais. Isso obriga a empresa vencedora a operar, simultaneamente, em dois regimes de apuração de ISS para o mesmo contrato: um baseado na regra geral do art. 3º, caput, da LC 116/2003, e outro baseado na exceção do inciso XX do mesmo artigo.

Risco Concreto e Iminente de Bitributação: A interpretação da Administração não vincula a autoridade fiscal do Município de Campo Grande-MS. É perfeitamente previsível que a fiscalização municipal, ao analisar o contrato, entenda que a "dedicação exclusiva de mão de obra" contamina a totalidade do serviço, por se tratar de um contrato uno. Com base nisso, a fiscalização poderá (e provavelmente irá) autuar a empresa para exigir o recolhimento do ISS sobre o valor integral do contrato, incluindo a parcela remota. A empresa que tiver seguido a orientação do edital e recolhido parte do imposto em sua sede será, na prática, bitributada, tendo que pagar novamente o imposto, acrescido de multas e juros.

Insegurança Jurídica Absoluta: É inaceitável que o edital, que deveria ser o instrumento de segurança para as partes, induza a contratada a uma situação de flagrante risco fiscal. A Administração está, de fato, transferindo para a licitante a responsabilidade por uma arquitetura tributária temerária que ela mesma desenhou. Isso viola o princípio do planejamento (art. 18 da Lei 14.133/21) e o dever de descrever o objeto e suas condições de forma clara e objetiva, o que inclui a segurança quanto às suas obrigações fiscais. Assim sendo, com objetivo de melhor

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

elucidar apresenta-se a tabela a seguir em relação aos cenários tributários impostos pelo edital.

SETIC: Mais uma vez, a tributação é consequência da legislação pertinente ao tema, com toda sua complexidade, custos administrativos e riscos decorrentes. Qualquer empresa que atue no mercado, está sujeita a essa complexidade e aos seus riscos. Não foi o TRT24 quem criou um “Monstro Tributário”.

A contratação, de fato é única e indivisível, e assim foi especificada. Se a legislação tributária impõe regimes diferentes para situações distintas, garantimos que suas diferentes formas de execução possam ser contabilizadas e faturadas separadamente, de forma clara e objetiva.

Quanto à possibilidade de bitributação e insegurança jurídica, também é consequência da complexa legislação tributária do Brasil. Nesse sentido, o que se pode fazer é mitigar as possibilidades, o que abordaremos ao final.

10. A própria administração admite a incoerência fundamental do edital no momento em que cria uma "solução" com duas formas de tributação para um contrato único. É uma confissão tácita de que a premissa original de que todo o serviço é "cessão de mão de obra" — é falsa e insustentável.

A Premissa Original (Insustentável): Para forçar o recolhimento do ISS em Campo Grande-MS, a Administração classificou artificialmente todo o objeto do contrato (um serviço de TI) como "cessão de mão de obra", aplicando a regra de exceção da LC 116/2003. Essa premissa exige que o contrato seja visto como um bloco único e indivisível.

O Questionamento e a "Solução": Ao ser questionada (no Pedido de Esclarecimentos), a área técnica percebeu que não podia sustentar que o serviço de Nível 1 (remoto, sem alocação física) era "cessão de mão de obra". Então, em vez de corrigir a premissa original para todo o contrato, ela criou um "remendo".

A Confissão Tácita: Ao admitir que o serviço remoto (Nível 1) deve ter o ISS recolhido na sede do prestador (a regra geral para serviços de TI), a Administração está, na prática, confessando que aquela parte do serviço não é cessão de mão de obra, portanto, os níveis 2 e 3 também não o podem, pois são correlatos e interdependentes.

A Contradição Insanável: Se uma parte do objeto não é cessão de mão de obra, como o contrato, em sua totalidade, pode ser classificado como tal? A "solução" híbrida quebra a unidade do objeto e expõe a artificialidade da construção inicial. A Administração está dizendo, ao mesmo tempo, que o contrato é e não é de cessão de mão de obra.

Em suma, ao tentar consertar um erro pontual, a Administração acabou por provar o argumento da Impugnante: a classificação do serviço como "cessão de mão de obra" é um artifício, um desvio de finalidade para fins de arrecadação, e não corresponde à verdadeira natureza do objeto contratado e não se sustenta.

SETIC: A solução especificada foi a que atende o TRT24, conforme a conclusão de seus estudos técnicos. A tributação de forma diferenciada para partes diferentes da solução é consequência da legislação tributária. Apesar desse inconveniente, a arquitetura da solução não impede que assim seja separada, de forma clara e objetiva.

Em momento algum houve confissão de que todo o serviço é cessão de mão de obra, embora a forma de execução de parte dos serviços assim a exija.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

Nunca houve intenção de “esconder” a forma de recolhimento do ISS. A legislação prevê duas possibilidades para o caso concreto, e assim respondemos para todos os questionamentos, de diversas empresas.

Também nunca houve intenção de esconder que parte dos serviços requer mão de obra dedicada e outra parte não. Basta uma simples leitura do item 2 do Termo de Referência para afastar essa possibilidade.

Por fim, não há contradição na descrição do objeto definido pelo TRT24, onde a grande diferença entre os tipos de serviços reside na possibilidade de parte ser executado com mão de obra remota e não dedicada e outra com mão de obra presencial e dedicada, de forma híbrida. Esconder uma ou outra forma seria o verdadeiro equívoco. Considerando que a legislação impõe tributação de forma diferenciada, e sendo possível a separação dos serviços, seus valores e sua medição pelo ANS, de forma clara e objetiva, assim procedemos, de forma a garantir os meios para que assim se proceda.

11. Da Indicação Indevida e Absurda de Convenção Coletiva de Trabalho (CCT)

Os itens 7.6 e 7.6.1 do edital indicam como referência para a formação de preços de referência uma CCT do setor de serviços de saúde, sob a justificativa de uma analogia frágil e tecnicamente indefensável entre um "Técnico de Suporte de TI" e um "Digitador".

SETIC: Trata-se de mero erro formal. A CCT apropriada consta no Termo de Referência e alguns de seus anexos, não devendo figurar no Edital, assim como não figurou na versão anteriormente publicada.

12. Do Risco de Ingerência e da Atração de Responsabilidade Trabalhista para a Administração (Art. 121 da Lei 14.133/2021)

A escolha pelo modelo de "postos de trabalho com dedicação exclusiva" não é apenas uma má prática de gestão; é uma decisão que coloca a contratação sob a égide da perigosa exceção prevista no art. 121, § 2º, da Lei nº 14.133/2021. Enquanto a regra geral (caput do art. 121) isenta a Administração de responsabilidade, o § 2º estabelece que, exclusivamente neste tipo de contrato, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas, caso seja comprovada falha na fiscalização.

Portanto, o edital não apenas cria um ambiente propício à terceirização ilícita, como o faz sob o modelo contratual que a nova Lei de Licitações aponta como o de maior risco financeiro para a própria Administração, transferindo para o erário um passivo que a lei, em regra, busca expressamente evitar. A manutenção deste modelo representa uma escolha temerária e contrária ao interesse público.

SETIC: A Administração está ciente dos riscos envolvidos em sua escolha da solução mais apropriada para a sua realidade e toma as devidas precauções, com ênfase no modelo de fiscalização do contrato e aprendizado com experiências anteriores.

Não há ilegalidade na contratação pretendida, ainda que com seu formato híbrido e aparente complexidade.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Considerando que todas as dúvidas aparentemente remetem a um risco da possibilidade de bitributação, decorrente das duas formas de execução possíveis para os tipos de serviços especificados, sugerimos que o Edital, Termo de Referência e seus anexos sejam revistos, removendo dubiedades, deixando claro que o modelo de fato é híbrido em algumas características, que dentre outras consequências, levam a formas diferentes de tributação para partes específicas da contratação, mitigando dessa forma o risco apontado.

Respeitosamente,

Gleison Amaral dos Santos
Chefe do Setor de Apoio a Contratações de TIC

Emmanuel Socio Magalhães
Chefe da Núcleo de Microinformática e Suporte ao Usuário

Geslaine Perez Maquerte
Diretora da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicações

OUTRAS ANÁLISES

De início, cumpre esclarecer que não há óbice à contratação de prestação de serviços de informática mediante serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra pela Administração Pública, desde que os trabalhadores não estejam sob sua subordinação direta.

A cessão de mão de obra ocorre quando os trabalhadores ficam à disposição do contratante (administração pública), sob sua subordinação direta, utilizando sua estrutura, com controle de jornada e ordens diretas. Já nos serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, a empresa contratada fornece uma equipe que atua apenas naquele contrato, mas em regra, sob a supervisão da contratada, não da Administração Pública.

No que se refere ao ISS, como se percebe da própria argumentação despendida pela empresa impugnante, que bem reconhece a alíquota do ISS para os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra será devida no local da prestação. A Lei Complementar nº 116/2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), estabelece em seu art. 3º, caput, a regra geral de que o imposto é devido no município do estabelecimento prestador. Contudo, o mesmo artigo elenca exceções, determinando que o ISS será devido no local da prestação para serviços específicos, como os serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, prevista no inciso XX.

Incontroverso no caso, inclusive pela própria argumentação da impugnante, que a questionada alíquota do ISS é devida no município tomador dos serviços no caso de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Ao passo que os serviços remotos realizados nas dependências do prestador dos serviços estão sujeitos à alíquota do domicílio do prestador,

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

conforme consta da planilha de custos e formação de preços do certame em referência. É evidente, portanto, que não se pode cogitar a existência de insegurança jurídica no âmbito tributário.

De todo modo, em que pese o inconformismo da empresa impugnante, o TRT da 24ª Região obedeceu em todas as suas respostas aos ditames da legislação em vigor, assim como pautou-se na estrita observância aos ditames legais e aos termos constantes do respectivo edital e seus anexos, conforme se constata dos esclarecimentos prestados.

Outra observação que merece destaque diz respeito à própria redação constante no item 1 do Anexo I (Termo de Referência), o qual estabelece expressamente as duas formas de prestação dos serviços — presencial e remota — e, como já mencionado, suas respectivas e incontroversas formas de tributação. Nessa linha, não se pode falar em incoerência do instrumento convocatório, uma vez que ele próprio esclarece adequadamente os casos.

Conquanto o princípio da economicidade constitua um dos pilares fundamentais a serem observados pela Administração Pública na realização de seus atos, de igual modo assim também constituem os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade.

De qualquer forma, mostra-se imperioso lembrar que o processo de contratação pública tem o dever de harmonizar diversos interesses e princípios, dentre os quais os princípios da isonomia e da ampla participação no certame. Logo, qualquer exigência superlativa ao objeto precisa se submeter aos princípios correlacionados.

Soma-se ainda que a definição das exigências acerca do objeto a ser licitado constitui-se numa vontade discricionária do Administrador que comporá, segundo as suas necessidades, utilidades, qualidades, operacionalidade, funcionabilidade, economicidade, dentre outros, enfim identificará e escolherá as exigências que melhor atendam aos interesses e conveniência da Administração.

Nesse sentido, é necessário ponderar os princípios que afetam a participação de qualquer interessado em certames licitatórios, o que implica dizer que os princípios serão aplicados em graus diferentes, mas não serão afastados de todo. Afinal, conforme exposto por Robert Alexy [Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Páginas 90-91]:

“...Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”.

Ademais, a aplicação dos princípios demanda um processo de concretização sucessiva, até alcançar o grau de densidade próprio das regras (legais ou infralegais). Assim, os princípios trazidos pela Lei nº 14.133/2021 são compatíveis ou se identificam com os princípios gerais regedores da administração pública como um todo, em especial com aqueles previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

Haverá situações de contraposição entre eles, cuja solução consiste não na exclusão de nenhum deles da ordem jurídica, mas em um adequado procedimento de ponderação, segundo o peso e importância de cada um. Ou seja, a solução será dada pelo caso concreto de acordo com as suas circunstâncias e com a máxima compatibilização possível dos valores envolvidos.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

De outra parte, a escolha feita pela Administração Pública não pode ser arbitrária, ao contrário, deve ser motivada. Em suma, a licitação exige, necessariamente, algum tipo de restrição, pois, no momento em que se definem as exigências do Edital, afasta-se a possibilidade de participação daqueles que não as detêm. O que não se admite, e assim prevê tanto o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal como o art. 9º, inciso I da Lei nº 14.133/2021, é o estabelecimento de exigências que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para a prestação dos serviços objeto do certame.

Deve-se avivar que um dos princípios mais importantes da Administração Pública é o da eficiência, e um dos meios para perfazer o mesmo é buscar proposta mais vantajosa por meio das contratações norteadas pela Lei Geral de Licitações, em regra, com economicidade, onde por vezes o uso da discricionariedade se faz necessário.

A respeito da economicidade e da discricionariedade por parte da Administração, Marçal Justen Filho ensina que: (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2009, p. 63.)

“Economicidade significa o dever de eficiência. A economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. Toda atividade administrativa envolve uma relação sujeitável a enfoque de custo-benefício. O desenvolvimento da atividade implica produção de custos em diversos níveis. Assim, há custos relacionados com o tempo, com a mão-de-obra etc.”

“Como regra, a seleção da alternativa far-se-á em face dos benefícios potenciais de natureza econômica e dos riscos envolvidos. Quanto maiores os benefícios econômicos que poderão advir de uma certa solução, tanto mais intenso será o dever de adotá-la.”

“O legislador não se encontra em condições de definir, de antemão, a solução mais adequada em face da economicidade. Há escolhas que somente poderão ser adotadas no caso concreto, tendo em vista as circunstâncias específicas, variáveis em face das peculiaridades. Por isso, a lei remete a escolha ao administrador, atribuindo-lhe margem de liberdade que permita a satisfação do princípio da economicidade. Concede-se liberdade ao agente administrativo precisamente para assegurar que opte pela melhor solução possível, em face do caso concreto”.

Vale salientar que um dos objetivos das licitações públicas é assegurar a todos os licitantes igualdade de condições, consolidando assim o princípio constitucional da isonomia. Porém, para consecução desse objetivo deve se observar que a finalidade da Licitação é selecionar proposta mais vantajosa para o interesse da Administração Pública, logo da coletividade, e se da coletividade, deve sobrepor aos interesses privados, pois se trata de bem comum, social, coletivo. Assim, o princípio da vantajosidade para a Administração Pública na licitação em tela deve prevalecer.

A licitação é o instrumento de seleção que a Administração Pública se utiliza, objetivando obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses, é certo que o sentido de “vantajosa” não é sinônimo de mais econômica financeiramente, já que, a licitação busca selecionar o contratante

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 24ª REGIÃO
SEÇÃO DE LICITAÇÕES

e a proposta que apresentem as melhores condições para atender a reclamos do interesse coletivo, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, qualidade etc).

O Administrador ao objetivar uma contratação, obriga-se como regra geral, a se submeter à Lei de Licitações e ao seu substrato legal de forma vinculativa no que for peculiar e enquadrável ao objeto licitado. Assim, a elaboração do instrumento convocatório extrairá da norma licitatória, as disposições que o rege, adequando e adaptando ao objeto licitado, tendo a lei deixado espaço para que a Administração Pública utilize-se do Poder Discricionário à composição de seu objeto e exigências, consoante os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade.

É o juízo discricionário do Administrador que determina as especificações das exigências, de modo a extrair as melhores condições de sua utilização para adequar-se às suas realidades, sempre pautadas na razoabilidade e proporcionalidade dos meios aos fins, pois quando a lei confere ao agente público competência discricionária, isso significa que atribuiu ao agente o dever/poder de escolher a melhor conduta, dentre um universo de condutas possíveis, para a plena satisfação do interesse público, sendo a busca deste interesse que pautou as exigências contidas no Edital e no Termo de Referência do certame em questão.

Dessa forma, para embasar o interesse público e a gestão dos recursos com responsabilidade e eficiência é que na fase preparatória do certame haviam sido observadas as condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a contratação objeto do certame e o atendimento das necessidades da administração.

Em face do exposto, repisando-se que o Edital correlaciona as exigências consideradas pertinentes pela Administração e se encontra em conformidade com a legislação vigente, não há motivos para alterações.

V – DA DECISÃO

Por todo o exposto, este Pregoeiro decide conhecer da Impugnação interposta pela empresa TECHCOM TECNOLOGIA E INFORMÁTICA LTDA, CNPJ nº 03.399.966/0001-31, conquanto ter sido apresentada de forma tempestiva.

Quanto ao mérito, acompanhando o entendimento da SETIC (área Técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência), decide NEGAR-LHE provimento, mantendo inalterado o Edital do Pregão Eletrônico nº 90009/2025.

Informa-se a suspensão do Edital, com vistas à atualização da redação do objeto previsto no instrumento convocatório, a fim de conferir maior precisão e transparência aos objetivos estabelecidos, promovendo, assim, o aprimoramento das condições de competitividade do certame.

Dê-se ciência à impugnante com cópia desta decisão.

Campo Grande - MS, 23 de setembro de 2025.

CARLOS ALBERTO BARLERA COUTINHO

PREGOEIRO