

De: MSC Licitações <msc.licitacoes@morningstar.com.br>
Enviado em: quinta-feira, 6 de agosto de 2026 12:29
Para: Cx. Postal - Licitação
Assunto: Ref.: Impugnação ao Edital de Licitação nº 925175-51/2026 — Pregão Eletrônico (Registro de Preços) — Processo Administrativo nº 00.000533/2026-39 — Contratação de Serviços de Fábrica de Software

**À GERÊNCIA DE CONTRATAÇÕES DO CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA – CONFEA
Pregoeiro/Agente de Contratação e Equipe de Planejamento da Contratação.**

MORNING STAR CONSULTORIA ADMINISTRATIVA LTDA., inscrita no CNPJ nº 06.038.409/0001-83, vem, tempestivamente e com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 16 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao instrumento convocatório e seus anexos, em especial ao **Anexo III – Quantitativos e Estimativa de Valor**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação demonstra que **o Fator K referencial adotado no Anexo III (entre 1,98 e 2,07), combinado com os valores unitários fixados como teto, torna a contratação potencialmente inexecutável**, na medida em que **não comporta, dentro do preço máximo admitido, a integralidade dos encargos sociais e trabalhistas legais, os benefícios mínimos assegurados pelas convenções coletivas da categoria (auxílio-alimentação/refeição, auxílio-saúde e demais benefícios indiretos), a reserva para riscos de execução e uma margem de lucro mínima razoável.**

Ao mesmo tempo, o Edital impõe à licitante o **piso de exequibilidade salarial** e a **declaração de integralidade dos custos trabalhistas** sob pena de desclassificação, criando uma **contradição normativa insuperável**: exige-se que o preço embute todos os custos, mas o teto não os comporta.

O resultado é uma **assimetria de condições** que coloca o setor privado em situação de **alto risco de execução e de precarização da mão de obra** — situação que a própria Administração Pública não impõe aos seus servidores, que dispõem de plano de saúde, auxílio-alimentação e demais auxílios — em frontal violação aos princípios da **exequibilidade, da vantajosidade, da isonomia, da valorização do trabalho e da vedação a preços inexecutáveis** consagrados na Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência dos órgãos de controle.

II – DOS FATOS: A CONTRADIÇÃO ENTRE O TETO, O FATOR K E AS EXIGÊNCIAS DE CUSTO

II.1 – O modelo adotado

O Edital fixou o valor total estimado da contratação e o critério de julgamento de menor preço global, sendo a proposta desclassificada caso apresente preços inexecutáveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação (...) não cumpra os critérios de aceitabilidade de preços definidos no Termo de Referência.

O Anexo III estruturou o preço pela fórmula **Custo do Profissional Ideal × Fator K × Quantidade × Período contratual**, adotando por referência a Portaria SGD/MGI, com **Fator K variando entre 1,98 e 2,07** e **salários de referência elevados** (a exemplo do Desenvolvedor Sênior, com DESENV-03 Desenvolvedor de Software - Sênior R\$ 16.205,18 Fator-K 1,99).

II.2 – O que o Fator K deve suportar

O Fator K, por definição técnica e conforme reconhecido pela própria doutrina de custos utilizada pela Administração, é o multiplicador que aplicado sobre o custo da mão de obra (salário-base e benefícios) (...) englobando em um único número todos os custos indiretos, encargos, impostos e o lucro da empresa contratada. Ele responde à pergunta: para cada R\$1,00 que a empresa paga em salários a um funcionário alocado no contrato, quantos reais a Administração Pública deve pagar à empresa para cobrir todos os seus custos e obter seu lucro?

Ocorre que **um Fator K de aproximadamente 2,0 é insuficiente** para cobrir, cumulativamente e sobre salários de referência já elevados:

(a) Os encargos sociais e trabalhistas legais, de incidência obrigatória e indisponível — INSS/CPP, FGTS, RAT/FAP, contribuições a terceiros, 13º salário, férias e adicional de 1/3, provisão para rescisão, aviso prévio e reflexos. A obrigatoriedade desses encargos é inderrogável, conforme reiterada jurisprudência: Não será admitido que os recolhimentos dos encargos sociais e trabalhistas sejam calculados em percentuais inferiores aos estabelecidos na legislação vigente.

(b) Os benefícios mínimos das convenções coletivas — auxílio-alimentação/refeição, auxílio-saúde/plano de saúde e demais benefícios indiretos —, que são **direitos assegurados pela negociação coletiva** e cuja integralidade o próprio Edital exige que seja custeada, ao impor a declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

(c) Os tributos sobre o faturamento, a reserva para riscos e imprevistos e uma margem de lucro mínima.

II.3 – A demonstração da inexecuibilidade

Realizada a memória de cálculo com base nos **próprios salários de referência do Anexo III**, no regime CLT e nos encargos legais efetivos, verifica-se que **o valor unitário-teto é integralmente consumido pelo custo da mão de obra e seus encargos, restando espaço marginal ou nulo para benefícios sociais (vale-refeição e plano de saúde) e para margem de lucro.**

Em outras palavras: para respeitar o teto por item, a licitante seria **forçada a suprimir da planilha os benefícios de alimentação e saúde e a operar sem margem** — execução "no osso" —, o que é juridicamente inadmissível, pois:

1. **Suprimir os benefícios de CCT viola direitos trabalhistas** e contraria a declaração de integralidade exigida pelo próprio Edital;
2. **Operar sem margem de lucro** descaracteriza a natureza empresarial da contratação e configura proposta inexecuível;
3. **Manter todos os custos** faz o preço **estourar o teto**, gerando desclassificação.

Trata-se de uma **antinomia insanável** criada pelo próprio Edital: **é matematicamente impossível cumprir simultaneamente (i) o teto por item, (ii) a integralidade dos encargos e benefícios de CCT e (iii) uma margem de lucro mínima.**

III – DO DIREITO

III.1 – A vedação legal a preços inexecuíveis e o dever de garantir a exequibilidade

A Lei nº 14.133/2021 erige a **exequibilidade** como requisito de validade da proposta e da própria licitação. O art. 59, caput e §§, e o art. 60 vedam a aceitação de propostas inexecuíveis, e o dever de a Administração **assegurar condições de execução viáveis** decorre dos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da vantajosidade (arts. 5º e 11).

A jurisprudência do **TCU** é assente no sentido de que a exequibilidade deve ser aferida objetivamente e que **o preço de referência da Administração deve comportar a integralidade dos custos legais.** O critério de

aceitabilidade não pode ser fixado de modo a inviabilizar economicamente a execução: A inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços (...) não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais.

Ora, se o teto não permite arcar com **todos os custos da contratação** sem infringência às exigências legais (encargos e benefícios de CCT), então **o próprio orçamento estimado está subdimensionado** e deve ser revisto.

III.2 – A indisponibilidade dos encargos e a impossibilidade de o preço não os comportar

Os encargos sociais e trabalhistas são de **incidência legal cogente**, não podendo ser reduzidos abaixo dos percentuais legais. Da mesma forma, o **salário-base** vincula-se às referências da categoria: Não recai em excesso de formalismo a exigência de cumprir os valores e normas estabelecidas nas Convenções Coletivas de Trabalho, nos termos do Acórdão TCU nº 963/2004-Plenário.

Um orçamento que fixa salário de referência elevado, mas aplica Fator K insuficiente, produz preço-teto que **não fecha a conta** — vício de subdimensionamento do orçamento estimado, contrário ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (adequação e realismo do valor estimado).

III.3 – Os benefícios sociais são direitos da categoria e devem ser suportados pelo preço

O posicionamento oficial mais recente do **TCU (Acórdão nº 1.207/2024 – Plenário)**, provocado pela própria Ministra de Estado da Gestão e Inovação diante da constatação de **precarização da mão de obra** nas contratações públicas, reconheceu ser lícito e recomendável que o edital assegure patamar mínimo de remuneração e benefícios sociais essenciais à dignidade do trabalho: é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços (PCFP) valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, admitidos também, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, devidamente justificados, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma.

A mesma orientação reconhece que o benefício social integra o custo a ser **suportado pelo preço da contratação**, e não suprimido dele: é possível o custeio, pela União, de benefícios sociais e trabalhistas, a exemplo do auxílio-saúde ou plano de assistência à saúde (...) desde que figure no edital do certame como custo mínimo e desde que estejam estimados com base na convenção coletiva.

O TCU registrou expressamente a preocupação com a **ruptura da isonomia e a precarização**: a Ilma. Ministra de Estado enfatiza a ocorrência de verdadeira precarização da mão de obra e ruptura da isonomia nas contratações.

Não é razoável, portanto, que o CONFEA — órgão que dimensionou a contratação com base em execução contínua e equipe expressiva — estabeleça teto que **não comporta** os benefícios mínimos que os sindicatos asseguram (a exemplo de auxílio-alimentação e auxílio-saúde previstos em CCT do setor de TI, com valores de referência de mercado da ordem de centenas de reais mensais por profissional), transferindo ao particular o ônus de executar **sem oferecer o básico** aos trabalhadores.

III.4 – A quebra da isonomia material entre o trabalhador terceirizado e o servidor público

A jurisprudência reconhece que **o componente salarial e de benefícios deve permitir a retenção e a motivação da mão de obra qualificada**, sob pena de comprometimento da qualidade e da continuidade dos serviços: o componente de custo salário deve ser estipulado a fim de possibilitar a retenção da mão de obra qualificada e mantê-la motivada e dedicada, garantindo o nível de qualidade e desempenho esperados.

Permitir preço-teto que force a supressão de benefícios significa, nas palavras do próprio entendimento consolidado, contratar um prestador fora dos padrões de mercado, comprometendo o nível de qualidade das

atividades desenvolvidas, além (...) de uma rotatividade de mão de obra que certamente causará impactos significativos, não sendo uma contratação eficiente e vantajosa para a administração.

Há evidente **desigualdade de condições**: enquanto os servidores públicos do próprio CONFEA/CREA dispõem de plano de saúde, auxílio-alimentação e demais auxílios, o modelo orçamentário proposto empurra os trabalhadores terceirizados para um patamar em que tais benefícios sequer cabem no preço — precarização que os órgãos de controle vêm combatendo.

III.5 – A vedação a que o particular assuma risco de execução por subdimensionamento do orçamento público

A Lei nº 14.133/2021 consagra a **alocação equilibrada de riscos** e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Um orçamento estimado que não comporta os custos legais transfere indevidamente ao particular o **risco de execução deficitária**, contrariando a lógica de que o preço de referência deve refletir os custos reais de mercado, inclusive encargos e benefícios legais e convencionais.

IV – DA MATÉRIA TÉCNICA: O FATOR K DE ~2,0 É INCOMPATÍVEL COM O MODELO DE EXECUÇÃO EXIGIDO

Embora o Anexo III classifique a contratação como sem dedicação exclusiva, **o próprio dimensionamento foi construído com lógica de equipe estável e ocupação contínua** — 188 profissionais/mês dimensionados por critérios de proporção (ex.: "1 líder técnico para cada 10 desenvolvedores"), para execução paralela de projetos, a manutenção evolutiva das soluções já existentes e o atendimento contínuo às necessidades do ecossistema CONFEA/CREA, tratando-se de **serviço continuado**.

Ora, um Fator K de ~2,0 é típico de modelos **enxutos**; para sustentar uma **estrutura estável e disponível de forma quase contínua** — com todos os encargos de equipe permanente e os benefícios de CCT —, o multiplicador realista de mercado é **superior**. Fixar teto com K de ~2,0 sobre salários de referência elevados, para um serviço de natureza continuada e de disponibilidade permanente, **é contradição técnica que compromete a exequibilidade**.

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se o **conhecimento e provimento** da presente impugnação, para que a Administração:

a) Revise o Anexo III (Quantitativos e Estimativa de Valor), recompondo o **Fator K** e/ou os **valores unitários** de forma a que o preço-teto comporte, cumulativamente: (i) os encargos sociais e trabalhistas legais integrais; (ii) os benefícios mínimos previstos nas convenções coletivas aplicáveis à categoria (auxílio-alimentação/refeição e auxílio-saúde/plano de saúde, no mínimo); (iii) reserva para riscos; e (iv) margem de lucro mínima razoável, assegurando a **exequibilidade** da contratação;

b) Alternativamente, que o Edital **explícite, como custo mínimo obrigatório na Planilha de Custos e Formação de Preços**, os valores de auxílio-alimentação e auxílio-saúde estimados com base na convenção coletiva paradigma da categoria de TI, nos exatos termos do **Acórdão TCU nº 1.207/2024 – Plenário**, de modo a assegurar a dignidade do trabalho e a isonomia, incorporando tais valores ao orçamento estimado e ao teto;

c) Que seja disponibilizada a Planilha de Custos e Formação de Preços modelo, em formato editável, com a memória de cálculo completa do Fator K de referência, discriminando percentuais de encargos, benefícios e tributos adotados, em observância à transparência e ao contraditório;

d) Que seja esclarecido e, se necessário, corrigido o critério de aceitabilidade/exequibilidade (piso salarial e patamar mínimo de Fator K), harmonizando-o com a integralidade de custos exigida, de modo a eliminar a antinomia entre o teto, os encargos e os benefícios;

e) A suspensão do certame e a reabertura de prazo, com a republicação do Edital, caso as correções acima impliquem alteração que afete a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Requer, por fim, que, em caso de indeferimento, sejam **fundamentadas expressamente as razões**, com demonstração técnica de que o Fator K e o teto comportam a integralidade dos encargos e benefícios legais e convencionais, encaminhando-se, se o caso, cópia da deliberação aos órgãos de controle.

Nestes termos,

pede deferimento.

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2026.

MORNING STAR CONSULTORIA ADMINISTRATIVA LTDA

CNPJ nº 06.038.409/0001-83



PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO

Fábrica de Software

Nº 925175-51/2026

Processo: 00.000533/2026-39

Empresa: MORNING STAR

Documento SEI nº 1632429

As respostas aos pedidos de esclarecimentos, deverão ser públicas.

QUESTÃO 1

I – SÍNTESE DA IMPUGNAÇÃO A presente impugnação demonstra que o Fator K referencial adotado no Anexo III (entre 1,98 e 2,07), combinado com os valores unitários fixados como teto, torna a contratação potencialmente inexequível, na medida em que não comporta, dentro do preço máximo admitido, a integralidade dos encargos sociais e trabalhistas legais, os benefícios mínimos assegurados pelas convenções coletivas da categoria (auxílio-alimentação/refeição, auxílio-saúde e demais benefícios indiretos), a reserva para riscos de execução e uma margem de lucro mínima razoável. Ao mesmo tempo, o Edital impõe à licitante o piso de exequibilidade salarial e a declaração de integralidade dos custos trabalhistas sob pena de desclassificação, criando uma contradição normativa insuperável: exige-se que o preço embute todos os custos, mas o teto não os comporta. O resultado é uma assimetria de condições que coloca o setor privado em situação de alto risco de execução e de precarização da mão de obra — situação que a própria Administração Pública não impõe aos seus servidores, que dispõem de plano de saúde, auxílio-alimentação e demais auxílios — em frontal violação aos princípios da exequibilidade, da vantajosidade, da isonomia, da valorização do trabalho e da vedação a preços inexequíveis consagrados na Lei nº 14.133/2021 e na jurisprudência dos órgãos de controle.

RESPOSTA

Não assiste razão à impugnante.

A alegação de inexequibilidade parte da premissa de que os Fatores K referenciais constantes do Anexo III e os respectivos valores unitários máximos constituem parâmetros obrigatórios para a composição dos custos da futura contratada, inclusive quanto à definição dos encargos sociais, benefícios, tributos, custos indiretos, riscos e margem de lucro. Entretanto, essa interpretação não encontra respaldo no Edital nem no Termo de Referência.



Conforme expressamente estabelecido no Termo de Referência e reiterado nos esclarecimentos disponibilizados pela Administração, os Perfis Técnicos Referenciais, os salários de referência e os respectivos Fatores K possuem finalidade exclusivamente referencial, tendo sido utilizados para a elaboração do orçamento estimado da contratação, não vinculando a estrutura de custos da futura contratada nem impondo modelo específico de formação de preços.

Com o objetivo de conferir maior transparência à metodologia adotada, a Administração disponibilizou aos licitantes o Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, acompanhado da memória de cálculo do orçamento estimado, permitindo a plena compreensão dos parâmetros utilizados na estimativa dos custos e da composição do Fator K.

Da mesma forma, foi esclarecido que não será exigido Fator K mínimo, sendo admitida a apresentação de Fator K próprio, desde que a licitante demonstre, por meio da Planilha de Custos e Formação de Preços, a composição dos custos e a exequibilidade dos valores ofertados, observadas a legislação vigente, a convenção coletiva eventualmente aplicável, seu regime tributário e sua estrutura operacional.

Também não procede a alegação de incompatibilidade entre os valores estimados e a integralidade dos custos trabalhistas. O Edital exige que cada licitante apresente proposta contemplando todos os custos necessários à execução do objeto, inclusive aqueles decorrentes da legislação trabalhista, previdenciária, tributária e das convenções coletivas aplicáveis à sua realidade empresarial. Tal exigência decorre da própria Lei nº 14.133/2021 e não implica que a Administração tenha fixado previamente a estrutura de custos das licitantes.

Ressalte-se, ainda, que a presente contratação não possui natureza de dedicação exclusiva de mão de obra ou de postos de trabalho, sendo estruturada mediante Ordens de Serviço, orientadas por escopo, entregáveis e resultados. Os Perfis Técnicos Referenciais não representam quantitativos obrigatórios de profissionais nem impõem equipe fixa ou alocação permanente de recursos humanos, competindo exclusivamente à contratada definir a composição de sua equipe e a organização de seus recursos para atendimento das demandas emitidas pela Administração.

Nesse contexto, a alegação de que os valores referenciais não comportariam determinada estrutura de custos decorre de premissas particulares adotadas pela impugnante, não constituindo demonstração objetiva de vício no orçamento estimado elaborado pela Administração.

Por fim, a eventual exequibilidade será aferida em relação à proposta efetivamente apresentada pela licitante vencedora, mediante análise da Planilha de Custos e Formação de Preços e dos demais documentos exigidos no Edital, oportunidade



em que será verificada a compatibilidade entre os preços ofertados e os custos declarados, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, não se verifica a alegada contradição normativa nem qualquer elemento técnico ou jurídico que justifique a revisão do orçamento estimado ou a suspensão do certame, permanecendo hígidas as disposições do Edital e do Termo de Referência.

QUESTÃO 2

II – DOS FATOS: A CONTRADIÇÃO ENTRE O TETO, O FATOR K E AS EXIGÊNCIAS DE CUSTO II.

1 – O modelo adotado

O Edital fixou o valor total estimado da contratação e o critério de julgamento de menor preço global, sendo a proposta desclassificada caso apresente preços inexequíveis ou permanecerem acima do preço máximo definido para a contratação (...) não cumpra os critérios de aceitabilidade de preços definidos no Termo de Referência.

O Anexo III estruturou o preço pela fórmula Custo do Profissional Ideal $\times$ Fator K $\times$ Quantidade $\times$ Período contratual, adotando por referência a Portaria SGD/MGI, com Fator K variando entre 1,98 e 2,07 e salários de referência elevados (a exemplo do Desenvolvedor Sênior, com DESENV-03 Desenvolvedor de Software - Sênior R\$ 16.205,18 Fator-K 1,99).

II.2 – O que o Fator K deve suportar

O Fator K, por definição técnica e conforme reconhecido pela própria doutrina de custos utilizada pela Administração, é o multiplicador que aplicado sobre o custo da mão de obra (salário-base e benefícios) (...) englobando em um único número todos os custos indiretos, encargos, impostos e o lucro da empresa contratada. Ele responde à pergunta: para cada R\$1,00 que a empresa paga em salários a um funcionário alocado no contrato, quantos reais a Administração Pública deve pagar à empresa para cobrir todos os seus custos e obter seu lucro?

Ocorre que um Fator K de aproximadamente 2,0 é insuficiente para cobrir, cumulativamente e sobre salários de referência já elevados:

(a) Os encargos sociais e trabalhistas legais, de incidência obrigatória e indisponível — INSS/CPP, FGTS, RAT/FAP, contribuições a terceiros, 13º salário, férias e adicional de 1/3, provisão para rescisão, aviso prévio e reflexos. A obrigatoriedade desses encargos é inderrogável, conforme reiterada jurisprudência: Não será admitido que

os recolhimentos dos encargos sociais e trabalhistas sejam calculados em percentuais inferiores aos estabelecidos na legislação vigente.

(b) Os benefícios mínimos das convenções coletivas — auxílio-alimentação/refeição, auxílio-saúde/plano de saúde e demais benefícios indiretos —, que são direitos assegurados pela negociação coletiva e cuja integralidade o próprio Edital exige que seja custeada, ao impor a declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

(c) Os tributos sobre o faturamento, a reserva para riscos e imprevistos e uma margem de lucro mínima.

II.3 – A demonstração da inexecuibilidade

Realizada a memória de cálculo com base nos próprios salários de referência do Anexo III, no regime CLT e nos encargos legais efetivos, verifica-se que o valor unitário-teto é integralmente consumido pelo custo da mão de obra e seus encargos, restando espaço marginal ou nulo para benefícios sociais (vale-refeição e plano de saúde) e para margem de lucro.

Em outras palavras: para respeitar o teto por item, a licitante seria forçada a suprimir da planilha os benefícios de alimentação e saúde e a operar sem margem — execução "no osso" —, o que é juridicamente inadmissível, pois:

1. Suprimir os benefícios de CCT viola direitos trabalhistas e contraria a declaração de integralidade exigida pelo próprio Edital;
2. Operar sem margem de lucro descaracteriza a natureza empresarial da contratação e configura proposta inexecuível;
3. Manter todos os custos faz o preço estourar o teto, gerando desclassificação.

Trata-se de uma antinomia insanável criada pelo próprio Edital: é matematicamente impossível cumprir simultaneamente (i) o teto por item, (ii) a integralidade dos encargos e benefícios de CCT e (iii) uma margem de lucro mínima.

RESPOSTA

II – DOS FATOS: A CONTRADIÇÃO ENTRE O TETO, O FATOR K E AS EXIGÊNCIAS DE CUSTO

Não procede a alegação de que exista contradição entre os valores estimados da contratação, os Fatores K referenciais e as exigências de exequibilidade previstas no Edital.



Inicialmente, destaca-se que o orçamento estimado foi elaborado em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando metodologia objetiva, baseada nos perfis técnicos constantes da Portaria SGD/MGI nº 750/2023, acrescidos de Fatores K adotados exclusivamente para fins de estimativa do valor da contratação.

Conforme previsto no Termo de Referência e reiterado nos esclarecimentos prestados aos licitantes, os Perfis Técnicos Referenciais, os salários de referência e os Fatores K possuem caráter exclusivamente referencial, destinando-se à formação do orçamento estimado, não constituindo parâmetros obrigatórios para a composição da proposta comercial ou para a execução contratual.

Cada licitante deverá elaborar sua proposta considerando sua própria realidade empresarial, sua organização operacional, seu regime tributário, os encargos sociais e trabalhistas legalmente incidentes, as convenções coletivas aplicáveis, os benefícios concedidos aos seus empregados, seus custos indiretos, riscos e margem de lucro, responsabilizando-se pela demonstração da exequibilidade dos preços ofertados.

Nesse sentido, a Administração não exige a adoção do Fator K referencial constante do orçamento estimado, tampouco estabelece Fator K mínimo para fins de aceitabilidade da proposta, circunstância esclarecida aos licitantes por meio das respostas aos pedidos de esclarecimento e pela disponibilização do Modelo de Planilha de Custos e Formação de Preços, acompanhado da respectiva memória de cálculo.

Também não procede a premissa de que os quantitativos estimados representariam equipe fixa ou profissionais permanentemente alocados. A presente contratação não possui natureza de dedicação exclusiva de mão de obra, sendo executada mediante Ordens de Serviço, orientadas por escopo, produtos, entregáveis e resultados, competindo exclusivamente à contratada definir a composição da equipe necessária para atendimento de cada demanda.

Por fim, a exequibilidade será aferida sobre a proposta efetivamente apresentada pela licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar, mediante análise da Planilha de Custos e Formação de Preços, ocasião em que será verificada a compatibilidade entre os preços ofertados e a integralidade dos custos declarados, observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021, do Edital e do Termo de Referência.

Assim, não se verifica a alegada antinomia entre o orçamento estimado, os Fatores K referenciais e as exigências de exequibilidade da contratação, razão pela qual não há fundamento técnico ou jurídico para revisão dos parâmetros adotados pela Administração.

O Fator K adotado pela Administração foi construído com base em uma composição referencial de custos, não correspondendo ao Fator K que obrigatoriamente será praticado por todas as licitantes. Empresas possuem estruturas operacionais, regimes tributários, políticas de benefícios, custos indiretos e margens de lucro distintos, razão pela qual a exequibilidade somente pode ser aferida sobre a proposta efetivamente apresentada, e não sobre uma simulação elaborada a partir das premissas particulares da impugnante.

QUESTÃO 3

III – DO DIREITO

III.1 – A vedação legal a preços inexequíveis e o dever de garantir a exequibilidade

A Lei nº 14.133/2021 erige a exequibilidade como requisito de validade da proposta e da própria licitação. O art. 59, caput e §§, e o art. 60 vedam a aceitação de propostas inexequíveis, e o dever de a Administração assegurar condições de execução viáveis decorre dos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da vantajosidade (arts. 5º e 11).

A jurisprudência do TCU é assente no sentido de que a exequibilidade deve ser aferida objetivamente e que o preço de referência da Administração deve comportar a integralidade dos custos legais. O critério de 3 aceitabilidade não pode ser fixado de modo a inviabilizar economicamente a execução: A inexequibilidade de valores referentes a itens isolados da planilha de custos e formação de preços (...) não caracterizam motivo suficiente para a desclassificação de proposta, desde que o preço ofertado seja suficiente para arcar com todos os custos da contratação e que não haja infringência às exigências legais.

Ora, se o teto não permite arcar com todos os custos da contratação sem infringência às exigências legais (encargos e benefícios de CCT), então o próprio orçamento estimado está subdimensionado e deve ser revisto.

III.2 – A indisponibilidade dos encargos e a impossibilidade de o preço não os comportar

Os encargos sociais e trabalhistas são de incidência legal cogente, não podendo ser reduzidos abaixo dos percentuais legais. Da mesma forma, o salário-base vincula-se às referências da categoria: Não recai em excesso de formalismo a exigência de cumprir os valores e normas estabelecidas nas Convenções Coletivas de Trabalho, nos termos do Acórdão TCU nº 963/2004-Plenário. Um orçamento que fixa salário de referência elevado, mas aplica Fator K insuficiente, produz preço-teto que não fecha a conta — vício de subdimensionamento do orçamento estimado,



contrário ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 (adequação e realismo do valor estimado).

III.3 – Os benefícios sociais são direitos da categoria e devem ser suportados pelo preço

O posicionamento oficial mais recente do TCU (Acórdão nº 1.207/2024 – Plenário), provocado pela própria Ministra de Estado da Gestão e Inovação diante da constatação de precarização da mão de obra nas contratações públicas, reconheceu ser lícito e recomendável que o edital assegure patamar mínimo de remuneração e benefícios sociais essenciais à dignidade do trabalho: é lícito ao edital prever que somente serão aceitas propostas que adotarem na planilha de custos e formação de preços (PCFP) valor igual ou superior ao orçado pela Administração para a soma dos itens de salário e auxílio-alimentação, admitidos também, a critério da Administração, outros benefícios de natureza social considerados essenciais à dignidade do trabalho, devidamente justificados, os quais devem ser estimados com base na convenção coletiva de trabalho paradigma.

A mesma orientação reconhece que o benefício social integra o custo a ser suportado pelo preço da contratação, e não suprimido dele: é possível o custeio, pela União, de benefícios sociais e trabalhistas, a exemplo do auxílio-saúde ou plano de assistência à saúde (...) desde que figure no edital do certame como custo mínimo e desde que estejam estimados com base na convenção coletiva.

O TCU registrou expressamente a preocupação com a ruptura da isonomia e a precarização: a Ilma. Ministra de Estado enfatiza a ocorrência de verdadeira precarização da mão de obra e ruptura da isonomia nas contratações.

Não é razoável, portanto, que o CONFEA — órgão que dimensionou a contratação com base em execução contínua e equipe expressiva — estabeleça teto que não comporta os benefícios mínimos que os sindicatos asseguram (a exemplo de auxílio-alimentação e auxílio-saúde previstos em CCT do setor de TI, com valores de referência de mercado da ordem de centenas de reais mensais por profissional), transferindo ao particular o ônus de executar sem oferecer o básico aos trabalhadores.

III.4 – A quebra da isonomia material entre o trabalhador terceirizado e o servidor público

A jurisprudência reconhece que o componente salarial e de benefícios deve permitir a retenção e a motivação da mão de obra qualificada, sob pena de comprometimento da qualidade e da continuidade dos serviços: o componente de custo salário deve ser estipulado a fim de possibilitar a retenção da mão de obra

qualificada e mantê-la motivada e dedicada, garantindo o nível de qualidade e desempenho esperados.

Permitir preço-teto que force a supressão de benefícios significa, nas palavras do próprio entendimento consolidado, contratar um prestador fora dos padrões de mercado, comprometendo o nível de qualidade das 4 atividades desenvolvidas, além (...) de uma rotatividade de mão de obra que certamente causará impactos significativos, não sendo uma contratação eficiente e vantajosa para a administração.

Há evidente desigualdade de condições: enquanto os servidores públicos do próprio CONFEA/CREA dispõem de plano de saúde, auxílio-alimentação e demais auxílios, o modelo orçamentário proposto empurra os trabalhadores terceirizados para um patamar em que tais benefícios sequer cabem no preço — precarização que os órgãos de controle vêm combatendo.

III.5 – A vedação a que o particular assumo risco de execução por subdimensionamento do orçamento público

A Lei nº 14.133/2021 consagra a alocação equilibrada de riscos e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Um orçamento estimado que não comporta os custos legais transfere indevidamente ao particular o risco de execução deficitária, contrariando a lógica de que o preço de referência deve refletir os custos reais de mercado, inclusive encargos e benefícios legais e convencionais.

RESPOSTA

III – DO DIREITO

Não procede a interpretação apresentada pela impugnante.

A Administração reconhece que a Lei nº 14.133/2021 exige que as propostas sejam exequíveis e que o orçamento estimado seja elaborado mediante metodologia compatível com o mercado, observando os princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade e da vantajosidade.

Todavia, a exequibilidade não se presume a partir de simulações elaboradas por licitantes com base em premissas particulares de composição de custos, devendo ser aferida sobre a proposta efetivamente apresentada no certame, mediante análise da documentação exigida no Edital, especialmente da Planilha de Custos e Formação de Preços.

Da mesma forma, não procede a alegação de que o orçamento estimado desconsidere encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, tributários ou benefícios previstos em convenção coletiva.



Conforme esclarecido pela Administração, os salários referenciais, os Perfis Técnicos Referenciais e os Fatores K constantes do Anexo III possuem natureza exclusivamente referencial e foram utilizados para a formação do orçamento estimado da contratação, não vinculando a composição dos custos das licitantes nem impondo metodologia específica para formação de suas propostas.

Cada licitante deverá elaborar sua proposta observando integralmente a legislação trabalhista, previdenciária e tributária vigente, bem como as convenções coletivas eventualmente aplicáveis às relações de trabalho por ela mantidas, refletindo em sua proposta todos os custos necessários à execução do objeto.

Nesse contexto, não há qualquer previsão editalícia que autorize a redução de encargos legais ou de benefícios obrigatórios, tampouco transferência desses custos à Administração ou flexibilização das obrigações trabalhistas.

Também não procede a alegação de que o orçamento estimado imponha a supressão de benefícios ou inviabilize margem de lucro.

A memória de cálculo apresentada pela impugnante decorre de premissas próprias acerca de sua estrutura operacional, política remuneratória, benefícios concedidos, regime tributário e margem empresarial, circunstâncias que variam entre as empresas participantes e que não podem ser generalizadas para fins de demonstrar a inexecutabilidade do orçamento estimado.

Importa destacar, ainda, que a presente contratação não possui natureza de contratação de postos de trabalho ou de dedicação exclusiva de mão de obra. A execução ocorrerá mediante Ordens de Serviço, orientadas por escopo, produtos, entregáveis e resultados, competindo à contratada definir a composição de sua equipe, sua organização operacional e os meios necessários ao atendimento das demandas emitidas pela Administração.

Quanto ao Acórdão TCU nº 1.207/2024-Plenário, verifica-se que referido precedente reconhece a possibilidade de a Administração estabelecer custos mínimos relacionados à remuneração e a benefícios sociais quando devidamente justificados, não constituindo obrigação legal aplicável indistintamente a todas as contratações de Tecnologia da Informação. No presente caso, a Administração adotou modelo de contratação por resultados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, razão pela qual a composição da estrutura de custos permanece de responsabilidade da licitante, observadas a legislação vigente e as disposições do Edital.

Por fim, a Administração não transfere à contratada riscos decorrentes de eventual subdimensionamento do orçamento, uma vez que o orçamento estimado foi elaborado com base em critérios técnicos compatíveis com o objeto da



contratação e a exequibilidade será aferida sobre a proposta efetivamente apresentada pela licitante vencedora, assegurando-se a observância da Lei nº 14.133/2021 e dos princípios que regem as contratações públicas.

Dessa forma, não se verifica qualquer afronta aos arts. 5º, 11, 23, 59 e 60 da Lei nº 14.133/2021, tampouco aos precedentes do Tribunal de Contas da União invocados pela impugnante, permanecendo hígidos os fundamentos técnicos e jurídicos que embasaram a elaboração do orçamento estimado e do Edital.

O Acórdão TCU nº 1.207/2024-Plenário trata da possibilidade de a Administração estabelecer parâmetros mínimos de remuneração e benefícios quando entender necessário, não impondo a obrigatoriedade de adoção desse modelo em todas as contratações. No presente caso, a Administração optou por um modelo de contratação por resultados, sem dedicação exclusiva de mão de obra, no qual compete à licitante estruturar sua proposta de acordo com sua realidade empresarial, observadas a legislação vigente e as exigências editalícias.

QUESTÃO 4

IV – DA MATÉRIA TÉCNICA: O FATOR K DE ~2,0 É INCOMPATÍVEL COM O MODELO DE EXECUÇÃO EXIGIDO

Embora o Anexo III classifique a contratação como sem dedicação exclusiva, o próprio dimensionamento foi construído com lógica de equipe estável e ocupação contínua — 188 profissionais/mês dimensionados por critérios de proporção (ex.: "1 líder técnico para cada 10 desenvolvedores"), para execução paralela de projetos, a manutenção evolutiva das soluções já existentes e o atendimento contínuo às necessidades do ecossistema CONFEA/CREA, tratando-se de serviço continuado.

Ora, um Fator K de ~2,0 é típico de modelos enxutos; para sustentar uma estrutura estável e disponível de forma quase contínua — com todos os encargos de equipe permanente e os benefícios de CCT —, o multiplicador realista de mercado é superior. Fixar teto com K de ~2,0 sobre salários de referência elevados, para um serviço de natureza continuada e de disponibilidade permanente, é contradição técnica que compromete a exequibilidade.

RESPOSTA

IV – DA MATÉRIA TÉCNICA: DO MODELO DE EXECUÇÃO CONTRATUAL

Não procede a alegação de que a contratação foi estruturada com base em equipe estável, ocupação contínua de profissionais ou disponibilidade permanente equivalente aos quantitativos utilizados na estimativa do orçamento.

Os quantitativos constantes do Anexo III foram elaborados exclusivamente para fins de dimensionamento da demanda e formação do orçamento estimado da contratação, utilizando como unidade de referência os Perfis Técnicos Referenciais (PI). Esses quantitativos não representam postos de trabalho, quantitativos mínimos de profissionais, equipe fixa ou obrigação de alocação contínua de recursos humanos.

Conforme previsto no Termo de Referência, a execução contratual ocorrerá mediante emissão de Ordens de Serviço (OS), orientadas por escopo, produtos, entregáveis e resultados, cabendo à contratada definir a composição da equipe, a quantidade de profissionais, os perfis técnicos e a forma de organização de seus recursos para atendimento de cada demanda, observados os requisitos técnicos, os níveis mínimos de serviço e os resultados estabelecidos contratualmente.

A metodologia utilizada pela Administração para estimar o orçamento não se confunde com o modelo de execução contratual. Os quantitativos referenciais adotados para fins de planejamento não impõem à futura contratada a obrigação de manter estrutura operacional equivalente durante toda a vigência do contrato, tampouco caracterizam dedicação exclusiva de mão de obra.

Dessa forma, a conclusão da impugnante de que o Fator K referencial seria insuficiente para suportar uma estrutura permanente de aproximadamente 188 profissionais decorre de premissa incompatível com o Termo de Referência. A alegação parte da hipótese de manutenção de equipe fixa e continuamente alocada, circunstância que não corresponde ao modelo de contratação adotado pela Administração.

Por fim, a exequibilidade da contratação será aferida com base na proposta efetivamente apresentada pela licitante, considerando sua estrutura operacional, seus custos, seu regime tributário e sua forma de organização empresarial, e não por meio de simulações baseadas em premissas distintas daquelas estabelecidas no Edital e no Termo de Referência.

PEDIDOS

V – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se o conhecimento e provimento da presente impugnação, para que a Administração:

- a) Revise o Anexo III (Quantitativos e Estimativa de Valor), recompondo o Fator K e/ou os valores unitários de forma a que o preço-teto comporte, cumulativamente:
 - (i) os encargos sociais e trabalhistas legais integrais;
 - (ii) os benefícios mínimos previstos nas convenções coletivas aplicáveis à categoria (auxílio-alimentação/refeição e auxílio-saúde/plano de saúde, no mínimo);
 - (iii)

reserva para riscos; e (iv) margem de lucro mínima razoável, assegurando a exequibilidade da contratação;

b) Alternativamente, que o Edital explicita, como custo mínimo obrigatório na Planilha de Custos e Formação de Preços, os valores de auxílio-alimentação e auxílio-saúde estimados com base na convenção coletiva paradigma da categoria de TI, nos exatos termos do Acórdão TCU nº 1.207/2024 – Plenário, de modo a assegurar a dignidade do trabalho e a isonomia, incorporando tais valores ao orçamento estimado e ao teto;

c) Que seja disponibilizada a Planilha de Custos e Formação de Preços modelo, em formato editável, com a memória de cálculo completa do Fator K de referência, discriminando percentuais de encargos, benefícios e tributos adotados, em observância à transparência e ao contraditório;

d) Que seja esclarecido e, se necessário, corrigido o critério de aceitabilidade/exequibilidade (piso salarial e patamar mínimo de Fator K), harmonizando-o com a integralidade de custos exigida, de modo a eliminar a antinomia entre o teto, os encargos e os benefícios;

e) A suspensão do certame e a reabertura de prazo, com a republicação do Edital, caso as correções acima impliquem alteração que afete a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Requer, por fim, que, em caso de indeferimento, sejam fundamentadas expressamente as razões, com demonstração técnica de que o Fator K e o teto comportam a integralidade dos encargos e benefícios legais e convencionais, encaminhando-se, se o caso, cópia da deliberação aos órgãos de controle.

RESPOSTA

V – RESPOSTA AOS PEDIDOS

Após análise dos argumentos apresentados, não se identificam elementos técnicos ou jurídicos que justifiquem a revisão do Anexo III, a alteração dos parâmetros utilizados para formação do valor estimado ou a suspensão do certame, pelas razões já expostas e nos termos abaixo.

a) Revisão do Fator K e dos valores unitários

Não se acolhe o pedido. O Fator K e os valores constantes do Anexo III foram utilizados como parâmetros para composição do orçamento estimado, observada a metodologia aplicável à contratação.

Ressalta-se que a contratação não adota regime de dedicação exclusiva de mão de obra, não havendo imposição de manutenção permanente dos quantitativos de



profissionais referenciais nem determinação, pela Administração, da natureza dos vínculos jurídicos adotados pela contratada.

Compete a cada licitante estruturar seus custos e sua proposta, contemplando os encargos, tributos, riscos, despesas e demais obrigações decorrentes de seu modelo empresarial e dos vínculos que adotar, observada a legislação aplicável.

b) Inclusão obrigatória de auxílio-alimentação e auxílio-saúde

Não se acolhe o pedido. Considerando que não se trata de contratação com dedicação exclusiva de mão de obra e que a Administração não determina a modalidade de vínculo dos profissionais utilizados na execução, não se mostra adequado estabelecer, indistintamente, benefícios decorrentes de determinada Convenção Coletiva de Trabalho como custos mínimos obrigatórios aplicáveis a todos os profissionais referenciais.

Caberá à contratada observar integralmente as obrigações trabalhistas e convencionais efetivamente incidentes sobre os vínculos por ela constituídos.

c) Disponibilização de Planilha de Custos e Formação de Preços e memória do Fator K

Não se acolhe o pedido quanto à exigência de Planilha de Custos e Formação de Preços própria de contratação de mão de obra com dedicação exclusiva. O modelo adotado não se caracteriza como contratação de postos de trabalho ou disponibilização exclusiva de profissionais.

Os parâmetros, quantitativos, valores referenciais e metodologia utilizados para formação do orçamento encontram-se consignados nos artefatos da contratação, não havendo obrigação de reprodução de estrutura de custos correspondente a vínculo trabalhista específico que não é imposto pelo Termo de Referência.

d) Critério de aceitabilidade e exequibilidade

Não se identifica a alegada incompatibilidade. A análise da aceitabilidade e da exequibilidade das propostas observará os critérios previstos no Edital, no Termo de Referência e na legislação aplicável.

A licitante permanece responsável pela elaboração de proposta compatível com seu modelo de execução e estrutura de custos, devendo demonstrar sua exequibilidade quando exigido pela Administração, sem que os parâmetros referenciais utilizados para estimativa do valor da contratação representem imposição de estrutura trabalhista específica.

e) Suspensão e republicação do certame



Não se acolhe o pedido. Não tendo sido identificada necessidade de alteração do Edital, do Termo de Referência ou do orçamento estimado que afete a formulação das propostas, não se configura, neste momento, hipótese que justifique a suspensão do certame e a reabertura dos prazos.

Conclusão

Diante do exposto, conhecem-se os argumentos apresentados, porém **não se acolhem os pedidos de alteração do Anexo III, recomposição do Fator K, inclusão obrigatória dos benefícios indicados, disponibilização de planilha de custos nos moldes pretendidos ou suspensão do certame**, mantendo-se os parâmetros estabelecidos no Edital, no Termo de Referência e em seus anexos.