



Ministério da Cultura  
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

## DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO Nº 01

Brasília, 12 de DEZEMBRO de 2023.

### 1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de resposta ao pedido de impugnação ao Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 16/2023, do tipo MENOR PREÇO, do Processo Administrativo nº 01450.006256/2023-90, regido pela Lei nº 14.133, de 2021, cujo objeto é a contratação de empresa especializada em desenvolvimento e manutenção de Software, por pontos de função complementados por horas de serviço técnico sob demanda, conforme modalidade prevista na Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, com vistas a executar atividades de projeto, construção, testes, implantação, evolução, manutenção e suporte relacionados ao ciclo de vida de software, adotando-se práticas ágeis aderentes ao processo de software.

### 2. DA LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

2.1. Nos termos do disposto no caput do artigo 164 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos.

2.2. Portanto, admite-se o pedido de impugnação formulado pela empresa **TTY2000 TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA**, inscrita no **CNPJ sob o nº 01.561.064/0001-24** nos termos da legislação vigente, em virtude de sua legitimidade.

2.3. Salientamos que o Termo de Referência, bem como a Minuta do Edital foram previamente analisados pela Consultoria Jurídica deste Instituto, quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

### 3. DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

3.1. Nos termos do subitem 10.1 do Edital do Pregão Eletrônico nº 16/2023, regido pelo caput do supracitado artigo 164 da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, o pedido de impugnação de edital por irregularidade na aplicação da Lei, ou a solicitação de esclarecimento sobre seus termos, deve ser protocolado até 3 (três) dias úteis **antes da data** de abertura do certame.

3.2. Considerando que a data de abertura do certame é 13/12/2023 e o pedido de impugnação foi protocolado em 08/12/2023, às 13:35:00, é clarividente afirmar que o pedido de impugnação ao edital referente ao Pregão Eletrônico nº 16/2023, do tipo MENOR PREÇO, do Processo Administrativo nº 01450.006256/2023-90, formulado pela impugnante é **intempestivo**, pois o prazo para solicitações de impugnações e esclarecimentos, encerrou no dia 07/12/2023, às 23:59:59.

### 4. DAS ALEGAÇÕES E DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

4.1. A impugnante irressigna-se pelo afastamento do presente procedimento licitatório, a aplicação do fator K determinado no edital **em 1,94**, sob a alegação que é irreal, pois desequilibra os orçamentos das composições de custos e os salários utilizados como base não refletem a realidade do mercado, senão vejamos:

1 – FATOR K EM 1,94 E A FIXAÇÃO DE SALÁRIOS DE REFERÊNCIA EM DISSONÂNCIA COM A REALIDADE DE MERCADO

6. Os assuntos serão tratados de forma conjunta pois relacionam-se.

7. O certame adotou para fins de estimativa do valor de referência da contratação o fator k de 1,94 em consonância com a Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, que estabelece modelo para a contratação de serviços de desenvolvimento, manutenção e sustentação de software, no âmbito dos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Muito embora a limitação do valor contratado pela aplicação de um fator "K" tenha por objetivo evitar licitações superfaturadas e servir de instrumento de controle dos gastos públicos, o percentual de 1,94 estabelecido no edital torna inviável a salutar execução contratual. Isso porque, o fator k de 1,94 não é suficiente para remunerar a contratação objeto do certame, em razão das peculiaridades que abordaremos.

8. Primeiramente, cumpre esclarecer que, o índice de 1,94 para o fator k não é obrigatório, sendo permitido pela própria Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023 que o órgão licitante estabeleça fator k de até 3,0, bastando que se apresente justificativa e a respectiva memória de cálculo. Observem que o índice de 1,94 é o mínimo a ser observado e o índice de 3,0 o máximo.

9. A escolha do órgão ao estipular fator k de 1,94, mesmo podendo estabelecer valor maior, foi falha em razão na natureza do serviço a ser executado, do modo de execução e da especialidade dos seus executores. Isso porque, o item 4.16 do Termo de Referência traz os requisitos de experiência profissional dos colaboradores a serem alocados e o tempo de experiência, bem como as inúmeras tecnologias que devem ser dominadas por eles, elevando muito o valor dos salários dos profissionais, por se tratar de tecnologias modernas e muito específicas.

10. A tabela dos valores por profissional que integram o edital no item 1.1, o Termo de Referência no item 4.24 e a Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023 no item 2 do Anexo II não consideram, por óbvio, as especificidades trazidas no edital do certame. Estes valores não possuem ancoragem na realidade de mercado pois, quando pesquisados, não foram consideradas as tecnologias e práticas de mercado que seriam exigidas dos profissionais.

11. Outro fator que corrobora para a impossibilidade do fator k de 1,94 são os custos com fornecimento pela contratada de equipamentos e materiais aos seus colaboradores. O item 5.3.20 do Termo de Referência e 4.8 do edital determinam que o contratado deverá fornecer todos os recursos tecnológicos necessários à prestação dos serviços aos profissionais de TI, como materiais, equipamentos, ferramentas e demais utensílios, em quantidades e qualidades adequadas à perfeita execução do objeto, inclusive com fornecimento de recursos de segurança da informação adequados às exigências do ambiente computacional da Contratante. Ocorre que, um fator k tão baixo como o previsto no edital não comporta os custos necessários para a regular execução do contrato.

12. Importante destacar que com a previsão no item 4.7 e 4.12 do Termo de Referência que reza a possibilidade do trabalho remoto, novos custos são adicionados à empresa, como o auxílio home office fornecido aos colaboradores.

13. Destacamos que, embora fosse mais seguro e mais crível a realidade, não houve realização de pesquisa de preços pelo órgão no planejamento da licitação. Conforme consta no Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preço foi substituída pelo Mapa de pesquisa salarial de referência para serviços de desenvolvimento e sustentação de software constante no Anexo II da Portaria SGD/MGI nº 750 de 2023. Importante frisarmos mais uma vez que o órgão pode apresentar pesquisa de preços própria com a indicação de outros valores quando verificar a especificidade da contratação apresentando as justificativas pertinentes.

...

15. Para composição dos valores de salário dos profissionais trazidos pela Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023 no item 2 do Anexo II, foram utilizadas pesquisas salariais dos últimos 6 meses, contratações similares feitas pela Administração Pública em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano, dados de sistemas oficiais de governo a exemplo do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Ocorre que, a Portaria SGD/MGI nº 750/2023 foi publicada em março de 2023, portanto, as pesquisas salariais realizadas que a integram estão, com muito otimismo, desatualizadas a pelo menos 1 ano e 8 meses, já que aconteceram no período de 6 meses a 1 ano antes da elaboração da portaria. Os valores reais estão afastados da pesquisa salarial tomada como referência para a estimativa do valor da contratação.

16. É notório que após pouco mais de um ano da pesquisa de preços referenciada na Portaria, seria necessária a revisão valores salariais, considerando tanto o mercado atual como os reajustes determinados pelos acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho. Além do novo contexto imposto pela pandemia do Covid-19, temos também majoração dos salários, causada pela

deficiência de profissionais de TI no mercado, notória e amplamente divulgada pela imprensa geral e especializada, agravada com a crescente adoção de trabalho remoto por parte da grande maioria das empresas europeias e norte-americanas, que passaram a disputar com as empresas nacionais os profissionais brasileiros. Essa forte majoração decorre da simples e direta lei da oferta e da procura. Cada dia vem ficando mais caro reter ou contratar profissionais qualificados. Além disso, a formação de novos profissionais não tem acompanhado a necessidade do mercado, o que faz elevar os salários dos profissionais disponíveis.

17. Destaca-se que a própria Portaria admite que as entidades contratantes realizem pesquisa de preço antes dos processos licitatórios. Isso posto, resta claro a necessidade de a Contratante retornar ao mercado para validar se os perfis utilizados para a estimativa, com as certificações e competências exigidas, possuem valores salariais ainda compatíveis com aqueles obtidos pela pesquisa salarial feita por ocasião da elaboração da Portaria, visto que esta pesquisa não sofreu atualizações.

18. O Fator K corresponde à razão entre o custo total de um trabalhador (remuneração, encargos sociais, insumos, reserva técnica, despesas operacionais/administrativas, lucro e tributos) e o valor pago ao mesmo trabalhador a título de remuneração. A grosso modo, indica quantos reais são pagos pela Administração à contratada para cada real pago por esta ao trabalhador.

19. A eleição do fator K de 1,94 foi realizada com base apenas no custo de remuneração do profissional, e mesmo assim com valores incompatíveis com a realidade do mercado atual de tecnologia. O fator k de 1,94, como visto acima, desconsiderou a certificação dos profissionais para essa contratação, os gastos com toda a estrutura de hardware como notebooks, câmeras, mouses, teclados, adaptadores wifi, além de links dedicados, conexões, locação da plataforma de monitoramento, licença de softwares, enfim, todos os materiais e equipamentos necessários à prestação do serviço. Estes custos elevam o valor de execução do serviço e não podem ser desconsiderados. O fator k de 1,94 não comporta os custos necessários para a execução dos serviços licitados.

20. O Estudo Técnico Preliminar (Apêndice do Termo de Referência) é claro ao afirmar que a prestação de serviço de desenvolvimento de sistemas é essencial para dar suporte ao Órgão no alcance dos seus objetivos estratégicos, táticos e operacionais, uma vez que seus processos de trabalho são operacionalizados a partir de sistemas. Demonstrada a importância para o órgão, deve-se prezar por um contrato seguro e sem riscos, visando uma nova forma de prestação de serviço capaz de atender às necessidades do Órgão.

21. Considerando estes apontamentos, a contratação objeto da licitação busca reduzir ou mesmo eliminar os principais problemas, que são na sua grande maioria decorrentes de má prestação do serviço pelos contratados. Percebam que a alta rotatividade dos profissionais alocados, profissionais com baixa capacidade técnica e em quantidade insuficiente, atrasos nas entregas e baixa produtividade estão relacionados a capacidade, qualificação e valorização dos profissionais. Um salário aquém do praticado no mercado ou um preço que não é capaz de remunerar os custos com a operação não será capaz de alterar a realidade atual do órgão.

22. As atividades de TI demandam metodologias e ferramentas que garantam o nível de qualidade exigido por clientes e usuários do serviço público, e que também façam frente à crescente velocidade com que as necessidades desses se transformam.

23. Para atender as necessidades do órgão que são urgentes e interromper o ciclo de más prestações de serviço é necessário um planejamento eficaz pela Administração, com estimativa de custos reais. O planejamento, inclusive, é um dos princípios consagrados pela Nova Lei de Licitações em seu artigo 5º.

24. No artigo "Responsabilização de agentes públicos nos procedimentos licitatórios: um olhar para além do parecerista", os autores Jairo Henrique Pereira e Desirée Marcelle da Cunha destacam que a pesquisa de preços é um importante componente da etapa inicial da licitação, por meio da qual devem ser levantados valores praticados no mercado em relação ao objeto licitado. O setor requisitante possui o dever de realizar uma análise crítica dos preços levantados e caso sejam identificadas irregularidades neste momento do procedimento, os agentes envolvidos devem ser responsabilizados. A exemplo disto, no acórdão 4.848/10 do TCU, ao tratar de possível responsabilização do pregoeiro por irregularidades cometidas na elaboração da pesquisa de preços, a Corte dispôs expressamente ser de responsabilidade dos setores ou pessoas envolvidas na aquisição do objeto a elaboração deste documento, o que nos faz concluir que este setor responde por eventuais irregularidades ocorridas nas atividades de sua incumbência.

25. Em suma, o fator k determinado no edital é irreal, pois desequilibra os orçamentos das composições de custos e os salários utilizados como base não refletem a realidade do mercado. O procedimento licitatório precisa ser posto a ordem sob pena de prejuízos ao órgão em futura execução dos serviços que não se sustentará nos moldes estabelecidos.

4.2. Em síntese, requer a Impugnante que seja recebida a impugnação, julgando-a totalmente procedente para retificar o edital de licitação de Pregão Eletrônico nº 16/2023 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, estabelecendo fator k superior a 1,94 de modo que comporte a remuneração dos profissionais de acordo com as certificações exigidas e os custos da operação, eem seguida, republique o edital do procedimento licitatório com a reabertura do prazo inicialmente estabelecido, para que se afaste qualquer antijuridicidade que macule todo o procedimento que se iniciará.

## 5. **DA ANÁLISE**

5.1. Inicialmente cumpre informar que o pedido de impugnação que foi protocolado em 08/12/2023, as 13:35:00, cabe esclarecer que o prazo para solicitações de impugnações e esclarecimentos, encerrou no dia 07/12/2023, as 23:59:59, conforme preconiza item 10.1 do edital in verbis:

Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

5.2. Desta forma, o pedido da impugnante é **intempestivo**.

5.3. Mesmo assim, acerca dos fatos alegados pela impugnante, a área técnica demandante vem esclarecer:

## 5.4. **CONTEXTUALIZAÇÃO**

5.4.1. Após análise das alegações da impugnante, transcrita neste documento, é oportuno destacar que a licitação é o instrumento de seleção que a Administração Pública se utiliza, objetivando obter a proposta mais vantajosa aos seus interesses.

5.4.2. É certo afirmar que o conceito de vantajosidade não se limita às questões financeiras, já que a licitação busca selecionar o contratante e a proposta que apresentam as melhores condições para atender ao interesse público, tendo em vista todas as circunstâncias previsíveis (preço, capacitação técnica, qualidade, entrega, etc.).

5.4.3. O poder discricionário conferido à Administração Pública permite ao Administrador determinar as especificações do produto que pretende adquirir, de modo a extrair as melhores condições de sua utilização para adequar-se as 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 poder/dever 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 especificações e exigências contidas no instrumento convocatório do certame em questão.

5.4.4. É dever da Administração Pública zelar pelo erário, através de exigências legais que não têm a finalidade de obstar a competição entre os licitantes, e sim, de atrair empresas qualificadas e conscientes à disputa.

## 5.5. **ADOÇÃO DO FATOR K EM 1,94**

5.5.1. Em resposta à crítica da adoção do fator k em 1,94 e não em um valor maior, informa-se que esta escolha está respaldada no item 4, ANEXO II da Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, abaixo transcrito:

5.5.2. "4. Para fins de estimativa do valor de referência da contratação, deve-se adotar um fator-k de 1,94. Admite-se a adoção de outro valor, desde que seja justificado com a respectiva memória de cálculo e não seja superior a 3."

5.5.3. Julga-se, desta maneira, que a adoção deste valor para o fator k está em concordância com o regramento em vigor.

5.5.4. No entendimento desta Equipe de Planejamento da Contratação não há necessidade de utilização de um valor maior, já que os conceitos e dados utilizados para todo o estudo de viabilidade e estimativa de valores desta contratação foram baseados no que está posto na Portaria em vigor.

5.5.5. Além disso, cabe ao agente público a observação do princípio da legalidade e economicidade, ou seja, entende-se, pelo resultado do Estudo Técnico Preliminar desta contratação, que os valores encontrados utilizando o fator K em 1,94 trazem vantajosidade à Administração sem que haja comprometimento da qualidade dos serviços prestados.

5.5.6. Ressalta-se ainda que, com relação à qualidade dos serviços prestados, foram elencados no item 7.1 do Termo de Referência instrumentos para aferição e garantia desta qualidade, assim como a tempestividade das entregas feitas pela contratada. Serão avaliados, conforme consta neste item, os indicadores de:

- a) Indicador de Aceitação da Sprint/Entrega (IAS);
- b) Indicador de cobertura de testes (ICT);
- c) Indicador de qualidade de código (IQC);
- d) Indicador de Satisfação do Dono do Produto (ISP);
- e) Indicador de desmobilização de equipe (IDE).

5.5.7. Com relação à crítica de que os valores dos salários de referência estão em dissonância com a realidade de mercado, informa-se que estes valores também foram extraídos da mesma Portaria SGD/MGI nº 750, inclusive com sua última atualização de 30/08/2023, que também atualiza os valores de salário dos profissionais envolvidos na composição da equipe.

5.6. Cabe ainda ressaltar que a contratação em questão é baseada na entrega de serviços, e não no fornecimento de mão de obra dedicada ou exclusiva. Sendo assim, é de responsabilidade da Contratada organizar a logística de contratação e alocação de profissionais da maneira que melhor lhe convier, respeitando o quantitativo mínimo e nível de senioridade de cada perfil constante no item 4.17 do Termo de Referência e o Índice de desmobilização de equipe (IDE) citado acima.

## 6. DA DECISÃO

6.1. Sendo assim, na forma do parágrafo único do art. 164 da Lei 14.133/2021, este pregoeiro **INDEFERE-SE** o pedido, apresentado pela empresa **TTY2000 TECNOLOGIA E SISTEMAS LTDA**, inscrita no **CNPJ sob o nº 01.561.064/0001-24**, de impugnação ao Edital referente ao Pregão Eletrônico nº 16/2023, do tipo MENOR PREÇO, do Processo Administrativo nº 01450.006256/2023-90, regido pela Lei nº 14.133, de 2021, restam mantidos os termos dos documentos Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital, bem como a data e o horário da sessão pública do certame, a fim de afastar todo e qualquer equívoco ou interpretação que possa obstar a competição entre as empresas licitantes.

6.2. Ressalta-se ainda, que a presente decisão se encontra em sintonia com os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, do julgamento objetivo, da finalidade, portanto, respeitadas as normas que regem a modalidade em comento.

6.3. Por fim, comunicamos que será dada a devida publicidade.

**PAULO ALVES FERREIRA FILHO**  
Pregoeiro



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Alves Ferreira Filho, Coordenador de Licitação e Contratos**, em 12/12/2023, às 15:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.iphan.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **4952378** e o código CRC **00B54342**.