



DECISÃO

IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 023/2022

A advogada **ANALU GOMES S. PAULA**, brasileira, casada, advogada, portadora do registro 58.267-OAB/GO, apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022, contido nos autos de nº 202200047002231, visando a aquisição de Soluções Integradas de Softwares de Gestão de Pessoas e Administrativos, com fornecimento de Licença de uso perpétuo dos sistemas adquiridos e suporte técnico dos sistemas adquiridos e legados (versões web e desktop), para atender às demandas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás.

I - BREVE HISTÓRICO

A impugnante aponta em suas razões impropriedades constantes nas especificações do Edital e Termo de Referência – Anexo I. Alegando que o presente Edital e Termo de Referência possuem ilegalidades, pelas razões a seguir, requerendo para tanto seu conhecimento e procedência.

Em sua fundamentação alega que:

Inicialmente, vale destacar a exigência do item 7.17.c do edital, e item 6.2 do Anexo I- Termo de Referência, que prevê a necessidade de ser a própria Produtora do Sistema a participar do certame. Deste modo, canais/representantes/distribuidores altamente capacitados, dotados de certificações técnicas, ficariam proibidos de participar do certame.

Além disso, o item 9.1.a) do termo de referência exige que seja apresentado atestado de capacidade técnica comprovando que a empresa a já forneceu Solução Integrada de Software de Gestão de Pessoas e de Solução para os Softwares Administrativos elencados no Termo de Referência para Órgão Público.

Outra ilegalidade pode ser encontrada no item 6.1 do edital, que exige o credenciamento no CADFOR. Tal exigência não se justifica, pois o credenciamento no CADFOR é imprescindível apenas nos casos onde o pregão eletrônico acontece na plataforma de compras do Estado de Goiás. No caso em comento, o pregão será realizado no portal do Banco do Brasil, portanto não há necessidade de cadastro no CADFOR.

No caso em tela, no item 12.1.4 do Anexo I – Termo de Referência prevê que “...Sistema integrado de Gestão de Pessoas, que contemple módulo não somente de Recursos Humanos e Folha de Pagamento, mas sim todos os módulos necessários para modernização e automação dos requisitos funcionais demandados pela Gerência de Gestão de Pessoas” sem mencionar quais módulos. Além deste, o Subtem 12.1.8 do Anexo I – Termo de Referência torna infundo a execução do contrato ao citar “o desenvolvimento de novos módulos de acordo com as necessidades apresentadas” sem citar quais os módulos, e que



tipo de necessidade. Por fim, ainda há de ser questionado alguns itens que não ficaram claros, a saber:

- *Quando citado da execução dos serviços no item 16.1.1, constam prazos inexequíveis e sem considerar a ordem de atividades que garantam uma entrega satisfatória, note que no subitem a prevê entrega de eSocial no prazo de 30 dias consecutivos, porém a entrega de controle de cargos, gerenciamentos de licenças e afastamentos, férias, atualizações cadastrais etc. possui prazos de até 240 dias, porém também devem compor a validação e entrega do eSocial.*
- *A vigência contratual cita o prazo de 48 meses, porém o objeto é de uso perpétuo. Licenciamento de software versão desktop permite o licenciamento perpétuo, porém quando em web ele segue em SaaS e seu licenciamento está condicionado a hospedagem o que não é possível sinalizar perpetuidade uma vez que há manutenções e desembolsos variáveis.*
- *Há incoerência entre o objeto do edital e a justificativa de contratação: objeto cita versões web e desktop, já no item 2.1.2 do Anexo I – Termo de Referência cita “solução integrada no formato de sistema web nativo”*
- *Ao tratar a execução de treinamento nos deparamos com duas situações: desencontro de entregas eSocial obrigatório até 30 dias após início do projeto e seu treinamento previsto para até 60 dias, e inexecuibilidade da proposta de aprendizagem devido aos curtíssimos tempo de treinamento (item 12.6 do Anexo I – Termo de Referência seq.3,7 e 8)*
- *Alguns itens mais generalizados são: subjetividade em decisões e formas de aprovação de atividades, ausência de metodologias de projetos para implantação, ficando a cargo do Gestor do Contrato definir como deseja e quer que seja etc.*
- *SLA de chamados com contagem de horas consecutivas, porém incoerentes e sem sinalização de tratativas de como será contabilizado chamados abertos as sextas-feiras por exemplo(item 12.9.3 do Anexo I – Termo de Referência)*
- *O Objeto do edital cita “suporte técnico dos sistemas adquiridos e legados(versões web e desktop) – Qual sistema legado? Qual a necessidade e tipo de suporte nestes?*
- *No Anexo do Termos de Referência não há sinalizado a quantidade de licenciamento de cada módulo. Quantos colaboradores e usuários deverão ser considerados?*
- *Não há sinalização do período de dados a serem considerados para migração, quanto tempo seria? Ainda sobre a migração quais dados devem ser migrados?*
- *Há citação de integração com outros sistemas, porém não cita quais.*

Após análise preliminar e verificada a tempestividade da medida, esta Pregoeira remeteu a impugnação à Gerência de Gestão de Pessoas, unidade demandante desta Corte de Contas que manifestou nos termos abaixo expostos.

De toda sorte, independentemente da análise da tempestividade ou intempestividade da impugnação ao edital, seja ela sob qualquer dos aspectos aqui narrados, poderá ainda o Administrador Público receber e conhecer dos termos dos pedidos apresentados contra ato convocatório, se não pela tempestividade, mas pelo interesse público e em atenção, especialmente, ao princípio da moralidade administrativa.

Cumpra registrar que esta Corte de Contas, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente, no que se refere à legalidade do referido ato administrativo e respeito ao Princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta



mais vantajosa à Administração, primando pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos produtos e dos serviços a serem prestados.

Naturalmente, levando-se a natureza e a complexidade do objeto, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, razão pela qual o legislador franqueou aos interessados a possibilidade de impugnação e da utilização das vias recursais próprias, dando à Administração a possibilidade de analisar e corrigir falhas.

Por essas razões, pelo interesse público e pelo princípio da motivação, conheço da impugnação já que é sempre preferível que a Administração Pública se esforce para assegurar a legalidade do certame licitatório, não ignorando eventuais falhas que possam existir no edital. Sob esse aspecto, passo a analisar a peça de impugnação ofertada.

II - DA ANÁLISE DOS ITENS IMPUGNADOS

Os autos foram submetidos ao setor acima elencado, o qual a mesma deve ser reconhecida, mas improcedente nas alegações da impugnante com resposta através da Gerência de Gestão de Pessoas, conforme segue:

1- Ser a própria Produtora do Sistema a participar do certame.

Justificativa: Os softwares a serem adquiridos estão em constantes evoluções e adaptações às novas legislações relacionadas às áreas contempladas pelo Edital, somente nos últimos tempos tivemos várias mudanças importantes, vejamos algumas: Reforma na Previdência, Novo Estatuto do Servidor Público, Nova Lei de Licitações, implantação de 3 fases do e-Social, mudanças no Plano de Carreira, dentre outras.

A exigência da fornecedora das soluções ser a própria fabricante, é para que tais mudanças sejam adaptadas nos prazos legais, uma empresa que revende o produto de outra, não conseguirá se responsabilizar pelas adequações que os sistemas precisarão sofrer ao longo dos anos, colocando em risco a Administração do TCE-GO.

2- Atestado de capacidade de que o licitante forneceu solução para Órgão Público.

Justificativa: Há várias diferenças entre as características da Iniciativa Privada e os Órgãos Públicos. Tais discrepâncias ficam mais evidentes ainda em se tratando da gestão de pessoal e orçamentária. Os registros, os requisitos, o tipo de vínculo, a forma de ingresso, o regime previdenciário, isso para citar apenas alguns, são completamente diferentes se compararmos privado e público. Nos Órgãos Públicos são necessários sistemas, especialmente de gestão de pessoas, que comprovadamente são capazes de conviver com nuances da Administração Pública.

Um software que atenda somente às Consolidações das Leis de Trabalho (CLT), não irá atender aos requisitos de gestão de pessoas em Órgão Público, bem como não contemplará as regras do Orçamento Público, as



quais a Administração Pública está sujeita. Ou seja, um atestado de capacidade técnica emitido por uma empresa da Iniciativa Privada em nada acrescenta ao certame, não temos o menor interesse em adquirir sistemas que atendam a Iniciativa Privada, seria “jogar dinheiro no lixo”. Por exemplo, um determinado software poderia atender a gestão de 5.000 (cinco mil) funcionários CLT de uma empresa privada, por outro lado esse mesmo software não suportaria a gestão de 500 (quinhentos) servidores públicos, nem conseguiria emitir relatórios em embasariam a gestão orçamentária, é necessário um sistema completamente diferente para atender uma realidade e outra.

Desta forma a exigência visa proteger o valor a ser investido, tendo em vista que a necessidade da contratação reside, de forma primordial, em gerir Servidores Públicos e não funcionários da iniciativa privada, além de fornecer soluções de gestão para Administração Pública, a qual possui regras específicas como as relacionadas ao Orçamento Público.

3- no item 12.1.4 do Anexo I – Termo de Referência, não cita módulos:

Justificativa: Os módulos das soluções estão presentes em todo o Termo de Referência – Anexo I do Edital, devidamente especificados.

4- o Subitem 12.1.8 do Anexo I – Termo de Referência – desenvolvimento de novos módulos:

Justificativa: Conforme explicado anteriormente, as ferramentas adquiridas estarão em constantes evoluções, novas necessidades, por certo, surgirão ao longo da execução contratual. Podemos citar a recente obrigatoriedade do e-Social para órgãos públicos, foi necessário a criação de um módulo em todos os sistemas de gestão de pessoas para o atendimento das exigências. Não é possível prever e nem especificar as mudanças futuras, apenas temos que garantir que quando elas surgirem a empresa desenvolvedora deverá se responsabilizar com a construção do módulo. Isso posto, a exigência de desenvolver novos módulos, para atender necessidades futuras é essencial para a manutenção das rotinas e obrigações sociais.

5- Prazos de entregas

Justificativa: quando o órgão faz uma licitação está querendo atender às suas necessidades. Ao estudarmos o objeto do Edital chegamos facilmente à conclusão de que há atividades críticas, as quais as ferramentas deverão atender e com prazos definidos. Por exemplo, todos os meses se processa a folha de pagamento, portanto não podemos esperar que essa tarefa seja executada com prazos maiores, por sua criticidade.

Os prazos definidos visam a supremacia do interesse público, sendo os módulos mais críticos, especialmente aqueles que mensalmente precisam entregar resultados, com prazo de execução menor.

6- Licença de Uso perpétuo



Justificativa: visa proteger e garantir o uso do sistema mesmo depois de encerrado o contrato, a versão web será hospedada na infraestrutura de TI do TCE-GO.

7- item 2.1.2 do Anexo I – Termo de Referência cita “solução integrada no formato de sistema web nativo”

Justificativa: atualmente possuímos versões web e desktop, por isso a exigência de se manter ambas as versões, entretanto a contratação visa a migração completa para versão sistema web nativo. Portanto essa é uma necessidade do TCE-GO, possuir versões web e desktop para o presente momento e sistema web nativo para o decorrer da migração para nova solução.

8- Desencontro de entregas e-Social obrigatório até 30 dias após início do projeto e seu treinamento previsto para até 60 dias, e inexequibilidade da proposta de aprendizagem devido aos curtíssimos tempos de treinamento

Justificativa: quem entende minimamente de e-Social sabe que se trata de uma obrigação periódica que é obrigatória desde já, e vai perdurar durante a completa execução dos 48 (quarenta e oito) meses de contrato, portanto o questionamento não faz menor sentido, os treinamentos poderão ser executados a qualquer tempo.

O excesso de demandas da área, exigem treinamentos curtos e objetivos, os servidores são experientes nas atividades, não temos necessidade de grande volume de treinamentos. Desta forma os treinamentos especificados, são os necessários e suficientes para o presente Edital.

9- SLA de chamados com contagem de horas consecutivas

Justificativa: no item 12.9.6 é especificado que somente os chamados com severidade ALTA, não poderão ser interrompidos até a completa solução, mesmo durante feriados e finais de semana, os demais chamados serão resolvidos considerando o horário de trabalho. A justificativa para a não interrupção dos erros de severidade ALTA está no fato de estes causarem a interrupção dos serviços, que mesmo nos finais de semana, pode acarretar prejuízos ao TCE-GO. Desta forma a exigência é completamente viável e necessária.

10- Suporte técnico dos sistemas adquiridos e legados (versões web e desktop)

Justificativa: sistemas legados são todos os sistemas usados atualmente, o suporte a eles visa evitar solução de continuidade de tarefas críticas, como Folha de Pagamento, portanto é estritamente necessário.

11- Quantidade de licenciamento de cada módulo? Quantos colaboradores ou usuários devem ser considerados?



Justificativa: cada módulo é unitário, atendendo a todas as especificações do Termo de Referência. O sistema deve permitir um número ilimitado de usuários e colaboradores, conforme item 44 dos requisitos mínimos do Edital.

12- Quantidade de licenciamento de cada módulo? Quantos colaboradores ou usuários devem ser considerados

Justificativa: em se tratando de vida funcional, não podemos renunciar a qualquer dado, portanto todos os dados devem ser migrados, de todo o histórico. Não faria sentido se aceitássemos algo diferente disso, perderíamos o histórico de servidores do TCE-GO? Ou seja, ao se falar migração de dados, são todos eles.

13- Integração com outros sistemas

Justificativa: a integração é entre todos os módulos Edital, além disso, em Tecnologia de Informação, os sistemas precisam estar preparados para fornecer e receber dados de outros softwares, a integração exigida é nesse sentido. Esse é um parâmetro comum nas aquisições de softwares.

Feitas as justificativas, esclarecemos que os termos do Edital visam garantir que as Soluções a serem adquiridas atendam às necessidades do Tribunal e mantenham o nível de excelência que conquistamos ao longo dos anos, tanto na área de Gestão de Pessoas como na parte Administrativa.

Corroborando com isso, por diversas vezes nossas soluções são modelos para outros Tribunais de Contas e outros órgãos da Administração Pública ao ponto de recentemente termos recebido comitivas de outros Tribunais de Contas interessados em conhecer nossa estrutura e softwares, bem como o interesse de outros órgãos do Estado em conhecer a sistemática do nosso Sistema de Avaliação de Desempenho.

Desta forma, as exigências contidas no Edital são essenciais para a manutenção e a evolução dos processos nas áreas de Gestão de Pessoas e Administrativas, com vistas ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, especialmente porque as soluções que atendam à Iniciativa Privada, não se adequam de forma satisfatória aos termos do objeto do Edital.

Por fim, manifestamos que os fundamentos da impugnação em questão, versa especialmente na proteção ao particular, das empresas que porventura possam se habilitar a participar, entretanto em respeito a boa Administração Pública, é primordial que as aquisições sejam dotadas de efetividade, ou seja, que forneçam os resultados que delas se espera. No mesmo sentido, visando dar maior amplitude e possibilidade de participação o certame foi publicado no Portal do licitações-e um dos maiores do Brasil, possibilitando que empresas de qualquer parte do país possam participar.

Por tudo isso, entendemos que a impugnação não merece prosperar.



Quanto ao item 6.1 do referido Edital, a abreviação CADFOR ali discriminada e dentro do item 6 do credenciamento é referente ao cadastro de fornecedores que deverá ser realizados junto ao sistema do Banco do Brasil para acessar e realizar lances no próprio sistema.

Esse cadastro conforme especificado no próprio item 6, subitem 6.1 (Do Credenciamento) em nada se confunde com o CADFOR especificado no item 12.5 do referido Edital que assim aduz:

6.1. O credenciamento do licitante e a sua manutenção dependerão de registro prévio e atualizado no CADFOR.

12.5. O licitante regularmente cadastrado e habilitado parcialmente perante a Administração Pública poderá apresentar o CRC (Certificado de Registro Cadastral), emitido pelo Cadastro de Fornecedores do Estado de Goiás – CADFOR.

III - DA DECISÃO

Diante de tais informações e da pertinência dos argumentos lançados na presente peça, esta Pregoeira juntamente com a Equipe de Apoio e Gerência de Gestão de Pessoas (unidade técnica demandante), conheço da presente, eis que admissível, para, no mérito julgar improcedente a impugnação apresentada pela advogada **ANALU GOMES S. PAULA**, **mantendo inalterado o Edital e seus anexos referente ao Pregão Eletrônico nº 023/2022.**

Por fim, registre-se que a presente impugnação foi apreciada antes da realização da sessão pública.

Cópia desta decisão será enviada, via e-mail à solicitante, sendo ainda disponibilizada no sítio www.tce.go.gov.br e www.licitacoes-e.com.br. Cópia instruirá, ainda, o Processo Eletrônico 202200047002231, e maiores informações poderão ser obtidas pelo telefone (0xx62) 3228-2696 das 13:00h às 19:00h de segunda a sexta-feira e pelo e-mail cpl@tce.go.gov.br.

É a resposta.

Goiânia, 28 de setembro de 2022.

Polyane Vieira Meireles
Pregoeira