

**ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DA COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO (CONAB)**

**Referência: EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO CONAB MATRIZ N.º 90.029/2024. PROCESSO N.º 21200.004185/2024-21.**

Prezado(a) Senhor(a),

1. A OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 88.633.680/0002-02, com sede no Setor Hoteleiro Sul (SHS), Quadra 6, Conjunto A, Bloco A, Sala 905, Brasília/DF, por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, **apresentar**

**IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

conforme previsão do “Item 19” do edital em referência, para impugnar a forma de apresentação da amostra do produto a ser contratado, com a realização de Prova de Conceito exigindo que “será considerada aprovada a licitante que tiver demonstrado 100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto”, nos termos do Item 1.7 do Anexo IV do Edital em referência.

2. Nos termos do Item 19.1., “até 3 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá impugnar o Edital deste Pregão mediante petição a ser enviada para o endereço eletrônico [cpl@conab.gov.br](mailto:cpl@conab.gov.br), até as 18 horas, no horário oficial de Brasília-DF”. Nesse sentido, com fundamento nos dispositivos da Lei nº 13.303/2016, do Decreto nº 10.024/2019 e do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (RLC), a OSM vem, respeitosamente, apresentar a presente impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, considerando os elementos que podem configurar grave afronta aos princípios da competitividade, isonomia e proporcionalidade, além da ausência de fundamentação técnica suficiente para justificar exigências que, na prática, resultam em restrição severa à ampla participação de licitantes no certame.

3. Após detalhada análise do edital, restou evidenciado que determinados critérios técnicos, sobretudo a exigência de atendimento integral (100%) dos requisitos técnicos na etapa de Prova de Conceito, previsto no Item 1.7 do Anexo VI, extrapolam os limites da razoabilidade e desvirtuam a função da licitação pública.

4. Cabe destacar que a OSM é uma empresa estabelecida no mercado há 40 (quarenta) anos, desenvolvendo e comercializando soluções única e exclusivamente para o setor público. Possuímos vasta experiência no modelo de negócio e já participamos de inúmeros procedimentos licitatórios regidos pelas Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002, nº 14.133/2021 e nº 13.303/2016, e de diversas provas de conceito realizadas pela União, Estados e Municípios.

5. Pelo exposto, apresentamos um breve resumo dos fatos e fundamentos jurídicos.

#### **1) PRELIMINARMENTE - DO PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO ATO CONVOCATÓRIO:**

6. Na licitação, a vinculação à lei é complementada pela vinculação ao ato convocatório<sup>1</sup>. A vinculação ao edital encontrava mandamento no art. 3º da Lei nº 8.666/1993, e atualmente está previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. No certame em análise, a CONAB está condicionada ao atendimento da previsão contida no caput do art. 31, e no inciso VIII, do art. 69, ambos da Lei nº 13.303/2016<sup>2</sup>.

7. A questão é pacificada no Tribunal de Contas da União (TCU), pois o princípio da vinculação ao instrumento convocatório **impõe a fiel observância às disposições editalícias, não permitindo à comissão de licitação ou ao pregoeiro deliberar de forma desatrelada das normas que regem o certame.** (TCU. Acórdão 4.550/2020, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer).

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 119.

<sup>2</sup> Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, **da vinculação ao instrumento convocatório**, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

Art. 69. São cláusulas necessárias nos contratos disciplinados por esta Lei:

(...)

VIII - a **vinculação ao instrumento convocatório** da respectiva licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, bem como ao lance ou proposta do licitante vencedor;

8. O TCU possui jurisprudência consolidada sobre a matéria e determina que **os agentes públicos responsáveis pelo ato no procedimento licitatório se submetam à regra da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo**. Assim, caso a regra posta seja mantida, é quase certo que a licitação fracasse com a desclassificação de todos os proponentes ou que o objeto seja adjudicado com valor muito acima do valor de mercado, pois, em tese, caso apenas um licitante cumpra os requisitos não haverá interesse em participar da fase de lances.

9. O procedimento de licitação reduz drasticamente a liberdade de escolha do administrador. Por regra, o resultado final não decorre de qualquer decisão subjetiva do administrador. Vence a licitação a proposta que se configura como a mais conveniente para a concretização dos interesses coletivos e supra individuais, segundo critérios objetivos. A liberdade de escolha vai sendo suprimida à medida que o procedimento avança. Ao final, a regra é a ausência de espaço para uma decisão discricionária<sup>3</sup>.

10. A forma de apresentação da amostra precisa ser melhor pormenorizada para segurança jurídica da contratação. Vejamos a previsão do edital (com destaques nossos):

#### ANEXO VI DO TERMO DE REFERÊNCIA PROVA DE CONCEITO

1.1. A prova de conceito poderá ser realizada para verificação do atendimento às especificações do objeto e ocorrerá em ambiente a ser disponibilizado pela CONAB e divulgado a todos os interessados para o acompanhamento.

##### 1.2 Acompanhamento e Divulgação:

1.2.1. A prova de conceito poderá ser acompanhada, a seu critério, pelas demais licitantes interessadas, limitado a 01 (um) representante por empresa que não poderá se manifestar durante a realização da prova de conceito, visto que o momento oportuno será a fase recursal conforme descrito no edital.

1.2.2. A CONAB comunicará no chat do Compras Governamentais a data da realização da Prova de Conceito que terá duração de no mínimo 5 (cinco) dias úteis, sendo a responsabilidade das proponentes em acessá-los.

1.2.3 As proponentes interessadas deverão enviar através do e-mail: conab.digep@conab.gov.br, em até 24 (horas) da convocação que trata o item 1.2.2., apresentando os seguintes dados: Nome da empresa licitante, nome do representante, CPF, e-mail, telefones de contato da empresa e do representante.

1.2.4 Por se tratar de solução SaaS, não há necessidade de disponibilização/instalação prévia de hardwares/softwarewares para serem submetidos à prova de conceito.

##### 1.3 Serão de responsabilidade da Licitante:

a) Todos os custos envolvidos para a realização da prova de conceito, inclusive os equipamentos necessários;

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 120.

- b) A disponibilização dos profissionais necessários para a realização da prova de conceito, que deverão ser identificados previamente no dia da realização da prova de conceito e que ficarão à disposição da CONAB durante todo o período de avaliação, para dirimir dúvidas e acompanhar a homologação da solução;
- c) Preparar e disponibilizar o ambiente da plataforma tecnológica com todos os módulos necessários do Software as a Service (SaaS) a ser utilizado para a prova de conceito;
- d) A disponibilização de acesso (endereço, login e senha) ao ambiente e a demonstração das funcionalidades descritas neste instrumento, para a aprovação final da CONAB, sem qualquer obrigações legais ou financeiras adicionais;
- e) Os ajustes e parametrizações necessários para a realização da Prova de Conformidade, bem como a base de dados para demonstrar a presença das funcionalidades exigidas;
- f) Na fase de prova de conceito, a CONAB poderá, a qualquer momento, solicitar a consulta, a inclusão, a alteração e a exclusão de dados, a execução de rotinas, a emissão de relatórios, como também, fazer questionamentos à licitante, sempre relacionados à solução, às suas funcionalidades e aos requisitos da prova.
- g) Caso exista a necessidade de instalação de hardwares e/ou softwares adicionais, estes serão de responsabilidade da licitante.

#### 1.4 Início da Realização e Prazo para Conclusão:

1.4.1 A prova de conceito será iniciada na data e horário a serem designados.

1.4.2 Os trabalhos relativos à prova de conceito deverão ser realizados no horário entre as 9h as 11h30 e das 14h as 17h.

1.5 Eventuais problemas identificados na Solução durante a Prova de Conceito poderão ser corrigidos pela proponente até a data do término, contados da comunicação do fato pela CONAB.

1.5.1 Não há uma ordem pré-estabelecida para a licitante demonstrar que a solução proposta atende aos requisitos.

1.5.2 Não será concedida prorrogação de prazo caso, por atos ou omissões da proponente melhor classificada, a prova de conceito não se inicie na data programada ou não possa ser concluída no prazo estipulado, apresentar problemas de instalação, configuração ou implementação.

1.5.3 A prova de conceito poderá ser interrompida, por interesse da equipe da CONAB, mediante apresentação de justificativa, por motivo relevante e/ou de força maior.

1.6 A equipe da CONAB poderá fazer questionamentos e ou solicitar verificações específicas a fim de dirimir dúvidas durante a realização da prova de conceito.

**1.7 Será considerada aprovada a licitante que tiver demonstrado 100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto.**

1.8 Ao final da Prova de Conceito, em prazo razoável, a área responsável pela contratação emitirá relatório conclusivo acerca da habilitação ou inabilitação da proponente e encaminhará ao pregoeiro ou ao coordenador da licitação, onde constará os itens atendidos e não atendidos de acordo com o especificado no ANEXO III – Especificação do Objeto.

1.9 Constatado que a proponente foi aprovada na Prova de Conceito utilizando-se de informações inverídicas ou fraude, a mesma estará sujeita às penalidades previstas na Lei nº 13.303/2016, por perturbação do procedimento licitatório, e de acordo como Regulamento de Licitações e Contratos – RLC da CONAB.

1.10 Caso a licitante submetida a Prova de Conceito venha a ser reprovada, será convocada a licitante seguinte respeitando o

empate ficto, em iguais prazos e condições e assim sucessivamente.

1.10.1 Caso a proponente aprovada na Prova de Conceito venha a se recusar a assinar o contrato ou instrumento equivalente, será convocada a próxima classificada na fase de lances, na forma do Art. 89 do RLC, para a execução da Prova de Conceito, desde que atendida as demais exigências de habilitação do edital.

1.11 IMPORTANTE: A licitante vencedora que vier a ser contratada ficará obrigada ao cumprimento integral dos requisitos elencados no ANEXO III – Especificação do Objeto do TR, ainda que não tenham sido objeto de verificação na prova de conceito.

11. Da forma como está redigido o edital, o item 1.7 prevê que ‘será considerada aprovada a licitante que tiver demonstrado 100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto’. Já o item 1.10 estipula que, ‘caso a licitante submetida à Prova de Conceito venha a ser reprovada, será convocada a licitante seguinte respeitando o empate ficto, em iguais prazos e condições e assim sucessivamente’.

12. No entanto, ao analisar os dispositivos mencionados em conjunto com o conteúdo do ANEXO III – Especificação do Objeto, verifica-se que o edital não distingue, de forma clara e objetiva, os "requisitos obrigatórios" dos demais requisitos descritos no documento, **criando, na prática, uma exigência de atendimento integral a todos os requisitos listados no referido anexo. Essa ausência de distinção entre os requisitos obriga os licitantes a atenderem de forma imediata e integral à totalidade das exigências descritas no ANEXO III, sob pena de desclassificação.**

13. Essa exigência de “100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto” também pode levar a crer que **apenas um licitante tenha um produto exatamente customizado** e isso fere de morte os princípios da licitação e a CONAB pode pagar um valor extremamente elevado pela contratação em prejuízo ao erário e com possível responsabilização dos agentes públicos envolvidos na contratação.

14. Essa previsão do edital viola diversos princípios previstos do caput do art. 31 da Lei nº 13.303/2016:

Art. 31. As licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista destinam-se a **assegurar a seleção da proposta mais vantajosa**, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a **evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento**, devendo observar os princípios da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento

convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

15. A previsão do edital não irá assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, pois nenhum licitante, ou no máximo apenas um, poderá cumprir a exigência desproporcional de “100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto”.

16. Além disso, a lei determina que a Administração Pública deve “evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento”. A competitividade será completamente afastada, pois, caso algum licitante atenda a incomum exigência do item 1.7 do Anexo VI, ele não irá participar da etapa de lances e irá aguardar a desclassificação de todas as demais empresas com preços mais vantajosos para a CONAB. Isso também viola o disposto no art. 32, inciso II, da Lei nº 13.303/2016<sup>4</sup>.

17. Essa previsão editalícia também viola o princípio da igualdade, pois todos os licitantes devem ter as mesmas condições para participar do certame.

18. É preciso destacar a jurisprudência do TCU sobre a assunto:

“10. É cediço que os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos a que se vinculam, e, diferentemente das normas jurídicas, são caracterizados por apresentar um elevado grau de indeterminação e abstração. A aplicação de diversos princípios pode sinalizar soluções diametralmente opostas para determinados casos concretos, o que demanda a análise da própria *rationale* desse princípio, o seja, o interesse público.

11. Não se pode olvidar que a razão de ser da previsão constitucional de licitar é o próprio interesse público, sendo os princípios insculpidos na Lei das Estatais meros instrumentos para o atingimento do interesse público, que é consubstanciado na contratação da proposta mais vantajosa”

(Acórdão 898/2019, Plenário, rel. Benjamin Zymler).

19. Pelo exposto, por aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, todas as licitantes que não atingirem “100% (cem por cento) de cumprimento dos requisitos obrigatórios descritos no ANEXO III – Especificação do Objeto” durante a Prova de Conceito devem ser desclassificadas e isso levará ao fracasso da licitação com a possível desclassificação de todos os licitantes ou a contratação de

---

<sup>4</sup> Art. 32. Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

II - **busca da maior vantagem competitiva** para a empresa pública ou sociedade de economia mista, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância;

uma empresa com valor muito superior ao de mercado, pois ela terá a certeza que será a única a atender aos requisitos e não participará da disputa de lances.

## 2) DA IMPORTÂNCIA DA PROVA DE CONCEITO PARA A SEGURANÇA DA CONTRATAÇÃO:

20. Prova de Conceito (*Proof of Concept*, em inglês, ou simplesmente PoC) é o nome que se dá à demonstração da possibilidade de validação de uma ideia (ou conceito), seja na área de TI ou na área de negócios. Segundo Almir Meira Alves<sup>5</sup>, professor dos cursos de graduação e MBA da FIAP, Prova de Conceito é a apresentação da solução para as partes de um negócio. “Após a apresentação do conceito, é agendado um período de testes, **momento em que a aplicação é disponibilizada para o cliente, que realiza esses testes e simula a operação real da solução**” (negritamos).

21. Segundo a vasta jurisprudência do TCU<sup>6</sup>, a questão foi pacificada com aplicação dos entendimentos consolidados na Nota Técnica nº 04/2009 - Sefti/TCU, de 10 de abril de 2010. Segundo o TCU, prova de conceito é meio útil para a Administração Pública adquirir produtos com melhor qualidade, **na medida em que permite avaliação direta do objeto licitado previamente à celebração contratual.**

22. Apesar de impor, em uma primeira análise, perda inicial de celeridade no procedimento de contratação, a prova de conceito se faz necessária para mitigar riscos de recebimento de bens e suprimentos de baixa qualidade, e conseqüente descumprimento contratual. O tempo extra necessário à avaliação (POC) pode ser pouco relevante quando comparado com o período total da contratação. Há casos em que a avaliação, ao prevenir, potencialmente, atrasos mais prolongados, acaba por resguardar a celeridade da contratação.

23. Contudo, o edital, no Item 1.7 do Anexo VI, estabelece que os licitantes devem comprovar, já na etapa de Prova de Conceito, o atendimento integral (100%) de todos os requisitos técnicos constantes no Anexo III, de forma prévia. Essa disposição

<sup>5</sup> Disponível em [https://www.napratica.org.br/o-que-e-prova-de-conceito/#:~:text=Prova%20de%20Conceito%20\(Proof%20of,TI%20ou%20na%20de%20neg%C3%B3cios](https://www.napratica.org.br/o-que-e-prova-de-conceito/#:~:text=Prova%20de%20Conceito%20(Proof%20of,TI%20ou%20na%20de%20neg%C3%B3cios). Acesso em 17 dez 2024.

<sup>6</sup> Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/nota-tecnica-4-possibilidade-de-avaliacao-de-amstras-na-contratacao-de-bens-e-suprimentos-de-tecnologia-da-informacao-mediante-a-modalidade-pregao.htm>

configura um critério claramente desarrazoado e desproporcional, em afronta ao caput do art. 31, da Lei nº 13.303/2016, que exige que o processo licitatório assegure condições que promovam a ampla competitividade.

24. A Prova de Conceito, por sua essência, é um instrumento destinado a permitir que o órgão contratante avalie, de maneira preliminar e prática, o grau de aderência funcional das soluções propostas aos requisitos do edital. Entretanto, ao exigir aderência integral e imediata de 100%, o edital:

- Desvirtua o propósito da Prova de Conceito, que deve servir como etapa de avaliação técnica e não como mecanismo restritivo à competição;
- Impõe barreiras excessivas aos licitantes, ao exigir investimentos prévios em customizações específicas, sem qualquer garantia de adjudicação do contrato; e
- Restringe artificialmente a competitividade, em clara afronta ao princípio da isonomia e favorecendo potencial fornecedor que já possua soluções pré-configuradas.

25. É importante esclarecer que a Prova de Conceito constitui, por definição e prática consolidada no mercado, uma amostra preliminar da solução apresentada, com o objetivo de demonstrar a aderência inicial do sistema às necessidades descritas no edital. Eventuais funcionalidades ou requisitos não demonstrados durante essa etapa, mas que estejam dentro da margem aceitável de atendimento prevista no projeto, deverão ser desenvolvidos e/ou customizados durante a etapa de implantação, em tempo hábil e conforme os cronogramas definidos no plano de implantação.

26. Nesse sentido, é essencial destacar que a etapa de implantação, além de contemplar os serviços tradicionais de migração de dados, parametrização, treinamentos e integrações, é também o momento adequado e previsto para a execução dos ajustes e customizações necessários, assegurando que a solução esteja integralmente alinhada às exigências do contratante até o encerramento dessa fase.

27. Portanto, a exigência de que 100% dos requisitos técnicos sejam integralmente atendidos, de forma prévia, já na etapa de Prova de Conceito, desconsidera a dinâmica natural dos projetos de implantação de sistemas ERP de Gestão de Pessoas. Essa exigência rígida é incompatível com a realidade do mercado, onde é impossível que qualquer licitante possua, de forma nativa, todos os itens

obrigatórios exigidos pelo órgão contratante, sem necessidade de qualquer ajuste ou desenvolvimento.

28. A imposição de um critério tão restritivo não apenas restringe a ampla competitividade do certame, como também gera a percepção inequívoca de que a solução desejada pela Administração já seja conhecida previamente, configurando, em tese, uma violação ao princípio da isonomia previsto no artigo 31 da Lei nº 13.303/2016.

29. Por essa razão, recomenda-se que a Prova de Conceito seja conduzida com foco na demonstração de aderência significativa da solução apresentada, cabendo à etapa de implantação assegurar que os itens pendentes, desde que dentro de uma margem aceitável de customização, sejam plenamente implementados no prazo estabelecido contratualmente. Essa abordagem não apenas é prática no mercado de sistemas ERP, como também atende aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, indispensáveis ao processo licitatório.

30. Pelo exposto, tal exigência, ao extrapolar os limites do necessário, configura violação ao princípio da proporcionalidade, amplamente consagrado no Direito Administrativo, e taxativamente previsto no caput do art. 31, da Lei nº 13.303/2016, que exige que as exigências técnicas nos editais sejam adequadas à complexidade do objeto e proporcionais ao interesse público.

### **3) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE:**

31. Uma vez previsto no edital o procedimento de avaliação da solução com a prova de conceito, não cabe ao gestor decidir, após obtida a ordem de classificação, se de fato realizará o procedimento para o licitante em questão ou se a prova de conceito será realizada de forma divergente da especificada no instrumento convocatório. **Tal discricionariedade atenta contra o princípio do julgamento objetivo, que deve permear todo o processo licitatório, além de dar margem à quebra de isonomia<sup>7</sup>.**

32. Nesse sentido, conforme a doutrina<sup>8</sup>, a proporcionalidade norteia a atividade administrativa de modo genérico, tanto na dimensão normativa em abstrato

<sup>7</sup> Nota Técnica nº 04/2009 - Sefti/TCU, de 10 de abril de 2010.

<sup>8</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 100.

como no tocante à produção de atos concretos, e apresenta extraordinária relevância no âmbito das licitações públicas.

33. A decisão administrativa, que implicar em efeitos restritivos no procedimento licitatório sempre deve ser orientada ao atingimento de um determinado fim. Em alguns casos, esse fim encontra-se determinado de modo explícito ou implícito em norma jurídica de hierarquia superior. Em outros casos, esse fim é escolhido discricionariamente pela Administração.

34. Entretanto, em todas as hipóteses, a fixação do fim a ser atingido deve ser precedida de um procedimento administrativo, destinado a evitar soluções arbitrárias e, quando for o caso, assegurar a participação de todos os interessados.

35. Marçal Justen Filho<sup>9</sup> ensina as três dimensões de análise da proporcionalidade:

- **A proporcionalidade-adequação:**

A primeira dimensão da proporcionalidade envolve a exigência de adequação entre a medida concreta e o atingimento do resultado pretendido pela Administração. Isso significa que todo ato da Administração Pública impõe restrições e condicionamentos à autonomia de um ou mais sujeitos. Essas limitações devem ser compatíveis com as finalidades que norteiam a sua adoção.

- **A proporcionalidade-necessidade:**

A proporcionalidade-necessidade exige que vedações ou restrições contempladas na norma sejam as mínimas necessárias para o atingimento do resultado pretendido. Uma restrição que ultrapassar o limite mínimo será excessiva e se configurará como inválida.

- **A proporcionalidade em sentido restrito:**

Existe ainda uma terceira dimensão da proporcionalidade, que se relaciona com a compatibilidade da disciplina adotada com os valores fundamentais protegidos pela ordem jurídica, os distintos princípios e as várias regras que apresentem pertinência à situação concreta. Sob esse

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 100-101.

prisma, a decisão adotada deverá assegurar a realização dos diversos valores e normas pertinentes a cada caso. Isso pode impor a ponderação para propiciar a realização mais ampla de todos e de cada um dos princípios e dos valores envolvidos.

36. A questão está amparada na jurisprudência do TCU (com destaques nossos):

“Destarte, sopesando as dificuldades reais enfrentadas pelos ora responsáveis e amparando-me nas recentes disposições legais incorporadas à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) - Decreto-Lei 4.657/1942 - pela Lei 13.655/2018, em especial as do art. 22, segundo as quais as dificuldades reais do gestor devem ser consideradas na interpretação de normas sobre gestão pública (caput), e **as circunstâncias práticas envoltas à ação do agente público ponderadas em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato ou contrato, entre outros instrumentos**, entendo que deve ser dado provimento parcial ao presente pedido de reexame, reduzindo-se as multas aplicadas aos recorrentes” (Acórdão 60/2020, Plenário, rel. Min. Ana Arraes).

37. A imposição de aderência integral (100%) já na Prova de Conceito não reflete as práticas consolidadas no mercado público e privado. É amplamente reconhecido que, em licitações para sistemas de gestão, a Prova de Conceito é realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução.

38. Ao ignorar essa prática consolidada, o edital não apresenta justificativa técnica idônea que demonstre a necessidade concreta de um índice de 100% de atendimento prévio, o que reforça a ausência de motivação administrativa válida e violação ao princípio da proporcionalidade em desacordo com o artigo 31, caput, da Lei nº 13.303/2016.

39. Pelo exposto, requer-se, respeitosamente, a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução.

#### 4) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE:

40. No seu relacionamento com os particulares, a Administração Pública está subordinada constitucionalmente à observância da isonomia. Segundo a doutrina<sup>10</sup>, a relevância da isonomia está prevista em diversos dispositivos constitucionais, tais como o art. 5º, caput e o art. 19, inc. III. Mas o art. 37, inc. XXI, expressamente determina que as contratações públicas serão promovidas de modo a assegurar a igualdade de condições de todos os concorrentes.

41. Contudo, é pacífico na doutrina que o Direito proíbe a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais e subjetivas do administrador. A licitação consiste em um instrumento jurídico para afastar a arbitrariedade na seleção do contratante. Portanto, o ato convocatório deverá definir, de modo objetivo, as diferenças que são reputadas relevantes para a Administração. A isonomia significa o tratamento uniforme para situações uniformes, distinguindo-as na medida em que exista diferença. Essa fórmula acarreta inúmeras consequências.

42. Além disso, não são válidas discriminações ofensivas ao princípio da proporcionalidade - ou seja, somente se admite a discriminação adequada e necessária a obter um resultado compatível com os valores tutelados pela ordem jurídica e não é isso que está contido no item 1.7 do Anexo VI.

43. Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>11</sup> produziu uma profunda análise sobre o princípio da isonomia, a partir da qual podem ser desenvolvidas algumas meditações, fortemente influenciadas pelo princípio da proporcionalidade, pois a discriminação só é juridicamente válida quando presentes quatro elementos:

- a) existência de diferenças efetivas e reais nas próprias situações de fato que serão reguladas pelo Direito;
- b) compatibilidade dos critérios de diferenciação com a ordem jurídica;
- c) adequação entre os critérios de diferenciação e a finalidade da diferenciação;
- d) proporcionalidade entre o tratamento discriminatório e os valores jurídicos consagrados pelo ordenamento jurídico.

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 111-112.

<sup>11</sup> MELLO, CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE. O conteúdo jurídico do princípio da igualdade. 3ª ed. 22ª Tiragem. São Paulo: Ed. Malheiros, 2013. p.

44. A questão está pacificada na jurisprudência do TCU:

“23. Contudo, não constam dos autos documentos que demonstrem que **a comissão de licitação do ... agiu com a mesma flexibilidade na fase de habilitação com relação às outras empresas que participaram da licitação, o que afronta o princípio da isonomia entre os licitantes.**

24. Inclusive, a inabilitação da empresa... (representante) em razão da não apresentação da certidão negativa de falência de uma filial, e não a da sede, indica que há indícios de tratamento diferenciado na fase de habilitação entre as diversas licitantes, o que afronta alguns princípios da licitação pública, entre os quais: impessoalidade, isonomia entre os licitantes, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo” (Acórdão 505/2018, Plenário, rel. Min. Augusto Nardes).

45. Pelo exposto, requer-se, respeitosamente, a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução, pois a exigência de 100% (cem por cento) viola o princípio da isonomia de forma que apenas um licitante irá atender ao comando direcionado.

## 5) DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COMPETITIVIDADE:

46. A obtenção da contratação mais vantajosa possível decorre da competição mais ampla entre potenciais fornecedores da Administração Pública. Segundo a doutrina<sup>12</sup>, os mecanismos de mercado, relacionados com a competição, propiciam a elevação da qualidade dos produtos e a redução dos preços praticados em relação à Administração. Assim, a solução mais eficiente para a redução do lucro dos agentes econômicos consiste na ampliação da competição.

47. Por decorrência, a Administração deve nortear as suas decisões a promover a mais ampla competição possível. O princípio da competitividade disciplina tanto as regras quanto à licitação como aquelas pertinentes à contratação administrativa. No âmbito da licitação, a competitividade exige a adoção de condições

---

<sup>12</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 117-118.

de participação que permitam a mais ampla disputa. Isso implica também a previsão de procedimentos de disputa que permita o acesso dos diversos interessados.

48. A jurisprudência do TCU é nesse sentido:

“Conforme ressaltei, o ordenamento jurídico brasileiro permite que limitações à regra da ampla participação em licitações públicas sejam impostas, com efeito sobre o princípio da competitividade do certame, quando razões técnicas evidenciarem a necessidade de atender o interesse público” (Acórdão 2.287/2020, Plenário, rel. Min. Bruno Dantas).

49. Pelo exposto, requer-se, respeitosamente, a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução, pois a exigência de 100% (cem por cento) viola o princípio da competitividade de forma que apenas um licitante irá atender ao comando direcionado.

## **6) DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO:**

50. O princípio da motivação consagra o dever de fundamentação explícita e formal para as decisões adotadas pela autoridade administrativa. A motivação é tão relevante que a CF/1988 a erigiu em condição de validade das decisões judiciais (art. 93, inc. IX). Segundo Marçal Justen Filho<sup>13</sup>, pelo princípio da simetria, a exigência de motivação deve ser estendida aos processos administrativos.

51. A motivação consiste na enunciação pelo agente estatal das razões de fato e de direito em que se alicerça a decisão adotada. Traduz externamente o processo decisório interno ao agente, explicando a sua compreensão relativamente aos eventos ocorridos no mundo dos fatos e a interpretação adotada para as normas, de que deriva a decisão adotada.

52. A motivação deriva da necessidade de justificar toda e qualquer decisão administrativa. É uma decorrência inafastável do regime democrático, da legalidade, da

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativa: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 130-131.

objetividade, da moralidade, dentre outros princípios. Dentre os diversos requisitos de validade do ato administrativo, encontra-se a motivação.

53. Isso não significa que uma motivação qualquer seja suficiente para assegurar a validade do ato administrativo. A validade do ato dependerá da existência de motivação satisfatória, que evidencia a compatibilidade da conduta do agente com a ordem jurídica. Essa exigência se verifica tanto em relação às hipóteses de competência discricionária quanto de competência vinculada.

54. Não é suficiente uma motivação genérica, restrita à indicação da titularidade da competência decisória, à referência a dispositivos legais ou à invocação princípios abstratos. Isso configura uma mera aparência de motivação. A motivação efetiva compreende o exame da situação fática e a exposição das normas jurídicas aplicáveis, acompanhada de uma demonstração das razões fáticas e jurídicas que autorizam a conclusão atingida.

55. No presente caso, a exigência de 100% de aderência técnica na etapa de Prova de Conceito não foi acompanhada de qualquer análise técnica ou estudo prévio que demonstre sua imprescindibilidade para o sucesso da contratação. Tal omissão compromete a legalidade do edital e a transparência do processo, sujeitando o certame a questionamentos administrativos e judiciais.

56. Pelo exposto, requer-se, respeitosamente, a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução, pois a exigência de 100% (cem por cento) viola o princípio da motivação, por falta de indicações das razões de fato e de direito para afastar a competitividade do certame.

## **7) DA VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE:**

57. O princípio da razoabilidade impõe a vedação a decisões e a soluções que infrinjam a lógica, a experiência e a necessidade, de modo a produzir resultados destituídos de utilidade. Em uma primeira aproximação, poder-se-ia afirmar que a validade da atuação administrativa (e, mesmo, dos particulares) dependeria da observância do mais elevado padrão de racionalidade. No entanto, essa excelência de

raciocínio não é usualmente atingível. Mais do que isso, é muito comum que solução que se exteriorize como dotada de mais elevada racionalidade apresente insuficiência e produza controvérsias quanto à sua correção.

58. Por decorrência, admite-se que a validade da decisão administrativa seja reconhecida quando dotada de uma dose satisfatória de racionalidade. Mais precisamente, pode-se reprovar a decisão que não se configure como a melhor possível, nas hipóteses em que tal seja evidenciável. Mas são aceitáveis, em situações controvertidas, as decisões e as práticas que atendam a critérios mínimos de racionalidade. Alude-se à razoabilidade para indicar esse enfoque.

59. A razoabilidade significa a invalidade de medidas e decisões administrativas que infrinjam o mínimo de racionalidade, configurando-se como práticas abusivas, absurdas ou desnecessárias.

60. Pelo exposto, requer-se, respeitosamente, a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução, pois a exigência de 100% (cem por cento) viola o princípio da razoabilidade, configurando-se como prática abusiva, absurda ou mesmo desnecessária.

## **8) DOS PEDIDOS:**

61. Por todo o exposto, requer-se, respeitosamente, o acatamento dos argumentos apresentados na presente petição para **IMPUGNAÇÃO do instrumento convocatório**, visando:

- a. a revisão da regra entabulada no item 1.7 do Anexo VI do Edital nº 90.029/2024 para que a Prova de Conceito seja realizada com um índice de aderência técnica parcial, variando entre 70% e 80% (setenta e oitenta por cento), considerando que eventuais ajustes e customizações são viáveis e até esperados durante a fase de implantação da solução, pois a exigência de 100% (cem por cento) viola os

princípios da proporcionalidade, da igualdade, da competitividade, da motivação, e da razoabilidade;

b. Como pedido subsidiário, caso a exigência de atendimento dos 100% (cem por cento) seja mantida, que seja apresentada a justificativa técnica detalhada para a manutenção de critérios técnicos que impactem a competitividade do certame, conforme exigido pelo caput do artigo 31, da Lei nº 13.303/2016; e

c. Caso não seja atendido o pedido de revisão, que seja suspenso ou anulado o certame, com a devida comunicação aos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU), para avaliação de conformidade dos critérios estabelecidos.

Sem mais para o momento, renovamos os votos de estima e consideração e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos.

Pede e espera deferimento.

Brasília/DF, 17 de dezembro de 2024.

GUILHERME KOEBE DE  
OLIVEIRA:0025009214  
0

Assinado de forma digital por  
GUILHERME KOEBE DE  
OLIVEIRA:00250092140  
Dados: 2024.12.17 16:52:53  
-03'00'

---

**OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA.**  
Guilherme Koebe de Oliveira  
Diretor Executivo

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO****1. DO RELATÓRIO**

1.1. Por meio do e-mail encaminhado à caixa eletrônica desta Comissão Permanente de Licitação da Matriz - DIAFI/CPL, no dia 17.12.2024, às 17:01 horas, a empresa **OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA.** apresentou pedido de Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico CONAB nº 90.029/2024 - referente à contratação de Solução integrada de ERP - Enterprise Resource Planning, para a área de Recursos Humanos da CONAB. Modalidade SaaS - cuja íntegra encontra-se transcrita no site Comprasnet, bem como no documento correspondente juntado aos autos administrativos (DOC. SEI nº 40035470).

1.2. Conforme preceitua o art. 232 do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab, cabe ao Pregoeiro receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela elaboração do Termo de Referência.

1.3. Para tanto, esta Comissão Permanente de Licitações efetuou, por e-mail, **consulta à DIGEP**, área demandante deste Pregão, a fim de que esta tomasse conhecimento dos aspectos técnicos apresentados, bem como, apresentasse sua resposta aos argumentos impugnados, ao que a aludida unidade devidamente emitiu a Nota Técnica DIGEP 6 (40035492), cuja manifestação, inclusive, foi reproduzida na presente resposta.

**2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO**

2.1. A empresa impugnante contesta especificamente diversos itens técnicos do Edital, conforme teor da Impugnação Anexa aos presentes autos (Impugnação 1 - OSM CONSULTORIA E SISTEMAS (40035470), que em razão da sua extensão não será reproduzida na íntegra neste documento.

**3. DA ANÁLISE DAS ALEGAÇÕES**

3.1. Inicialmente, há de salientar que o presente procedimento licitatório **obedece ao disposto na Lei nº 13.303/2016** e no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (RLC), conforme previsto no preâmbulo do Edital:

*"O procedimento licitatório se dará na forma da Lei nº 13.303/2016, do Decreto 10.024/2019, e do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab – RLC, disponível no endereço eletrônico <https://www.conab.gov.br/index.php/institucional/normativos/normas-da-organizacao>, bem como, subsidiariamente, de outras leis e normas aplicáveis ao certame, inclusive Lei Complementar nº 123, de 2006, e mediante as condições estabelecidas neste Edital."*

3.2. Desta feita, consoante art. 1º, parágrafo único, do RLC, o teor expresso no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab "se aplica a todos os envolvidos nos processos licitatórios da Companhia Nacional de Abastecimento, em especial às Comissões de Licitação da Conab, aos seus pregoeiros, à área jurídica, às áreas demandantes e técnicas e aos demais envolvidos no processo, os quais deverão conhecer, seguir, disseminar, aperfeiçoar e fazer cumprir as determinações aqui insertas".

3.3. Portanto, em razão do acima exposto, **procederemos a análise da impugnação ora apresentada à luz do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab, da Lei nº 13.303/2016, da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, que, conforme visto, regem a atuação desta Pregoeira, bem como em conformidade com o teor do Edital pertinente ao Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2024 .**

3.4. Neste sentido, apreciaremos a seguir as argumentações de mérito rechaçadas pela aludida Impugnante.

3.5. Conforme informado anteriormente, em análise às razões da impugnação, constatou-se que o mérito das alegações do impugnante se baseavam em aspectos de ordem técnica, referente ao objeto que será contratado, razão, pela qual, o documento de impugnação foi encaminhado à área técnica DIGEP, para análise e manifestação, com vistas a subsidiar a resposta desta Pregoeira.

3.6. Para tanto, foi necessário realizar a suspensão do Pregão Eletrônico Matriz nº 90.029/2024, uma vez que, além da grande extensão do documento de impugnação apresentado para análise, haviam alegações do impugnante que seriam consideradas pela unidade, para a geração de ajustes no Termo de Referência e, conseqüentemente no Edital.

3.7. Desta feita, em resposta aos questionamentos técnicos apresentados, assim se manifestou a área técnica DIGEP, em sede da Nota Técnica DIGEP 6 (40035492), cujo teor transcreveremos a seguir:

**NOTA TÉCNICA DIGEP SEI N.º 6/2025****ASSUNTO: Resposta à Impugnação 1 ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024****1. INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica tem como objetivo responder à impugnação apresentada pela empresa OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, promovido pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Este certame visa à contratação de solução integrada de ERP (Enterprise Resource Planning) para a área de Recursos Humanos, na modalidade Software como Serviço (SaaS).

A impugnação apresentada pela OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA questiona a exigência de cumprimento integral dos requisitos técnicos na etapa de Prova de Conceito (PoC). Diante das alegações, cumpre esclarecer que, após revisão criteriosa, o edital foi ajustado, delimitando os itens obrigatórios na PoC a 400 requisitos, ou 55% do total de 723 constantes na planilha anexada ao edital. Este ajuste reflete a busca pela compatibilidade entre rigor técnico e ampla competitividade, assegurando a qualidade esperada pela Conab.

**I. Análise das Alegações da Impugnante****a. Revisão dos Requisitos da PoC**

**Argumento da Impugnante:** A impugnante alega que a exigência de cumprimento integral (100%) dos requisitos técnicos na PoC impõe barreiras excessivas à competitividade e desvirtua o propósito da etapa, que deveria permitir ajustes e customizações na fase de implantação.

**Análise:**

Considerando a revisão realizada nos requisitos para a PoC, passará a ser exigida a comprovação de aderência a 400 requisitos obrigatórios, representando 55% do total de itens técnicos. Essa medida visa garantir a demonstração da capacidade funcional mínima necessária à Conab, sem prejudicar a competitividade do certame. O restante dos requisitos poderá ser implementado na fase de implantação, conforme cronograma contratual.

**b. Impactos na Competitividade**

**Argumento da Impugnante:** A exigência anterior restringiria a competição, favorecendo fornecedores que já possuíssem soluções previamente configuradas.

**Análise:** A delimitação de 400 requisitos obrigatórios na PoC reflete um equilíbrio entre rigor técnico e inclusão competitiva, permitindo que fornecedores demonstrem aderência significativa sem inviabilizar participações. Este ajuste está alinhado à jurisprudência do TCU, que recomenda requisitos proporcionais à complexidade do objeto licitado.

**c. Transparência e Motivação da Exigência**

**Argumento da Impugnante:** A impugnante apontou falta de motivação técnica detalhada para justificar a exigência integral.

**Análise:** O ajuste promovido no edital adequa-se ao pleiteado pela impugnante. A planilha anexada detalha os 400 requisitos obrigatórios, reforçando a transparência e a legitimidade do critério adotado.

**2. CONCLUSÃO**

A impugnação é entendida como pertinente, razão pela qual será ajustado o edital para constar planilha com os itens obrigatórios, os quais representam 55% do total de requisitos.

A PoC permanece como uma etapa essencial para validar soluções propostas. A redução dos requisitos obrigatórios atende à prática consolidada de mercado, permitindo à Conab mitigar riscos sem comprometer a dinâmica competitiva.

**Responsáveis:**

**RAQUEL ENY COSTA DA CÂMARA**

Diretoria de Gestão de Pessoas

Assessora

**THELMA DAS GRACAS FERNANDES SOUSA**

Superintendência de Desenvolvimento de Pessoas

Assistente

**BRUNO PIMENTEL**

Superintendência de Relações do Trabalho

Assistente

De acordo com o conteúdo da presente Nota Técnica.

**LENILDO DIAS DE MORAIS**

Diretoria de Gestão de Pessoas

Diretor-Executivo

Brasília, 14 de janeiro de 2025

3.8. Em sendo assim, analisados, tópico à tópico, as alegações apresentadas pela empresa ora Impugnante, temos que o teor da Impugnação sob análise, **no mérito, há de ser provido, conforme acima apresentado.**

**4. DA DECISÃO**

4.1. Neste contexto, **CONHEÇO** da impugnação interposta pela empresa **OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA** aos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 90.029/2024 - referente à contratação de Solução integrada de ERP - Enterprise Resource Planning, para a área de Recursos Humanos da CONAB - considerando ter sido apresentada de forma tempestiva, para, **NO MÉRITO, DAR-LHE PROVIMENTO**, para gerar as alterações nos termos editalícios e seus anexos, nos exatos moldes so teor da Nota Técnica DIGEP 6 (40035492), devendo, para tanto, ocorrer a republicação do aludido Edital, ora ajustado, nos mesmos prazos e formas outrora efetuadas em sua publicação original.

Brasília – DF, 22 de JANEIRO de 2025.

**TATIANA DE FIGUEIREDO EMILIANO LEÃO**  
Comissão Permanente de Licitação da Matriz  
PRESIDENTE DA CPL

Brasília, 22 de janeiro de 2025



Documento assinado eletronicamente por **TATIANA DE FIGUEIREDO EMILIANO LEO**, Presidente da Comissão de Licitação - Conab/Matriz, em 22/01/2025, às 18:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: [https://sei.agro.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **40199856** e o código CRC **8B7CE004**.

Referência: Processo nº.: 21200.004185/2024-21

SEI: nº.: 40199856

**NOTA TÉCNICA DIGEP SEI N.º 6/2025****ASSUNTO: Resposta à Impugnação 1 ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024****1. INTRODUÇÃO**

A presente Nota Técnica tem como objetivo responder à impugnação apresentada pela empresa OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, promovido pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Este certame visa à contratação de solução integrada de ERP (Enterprise Resource Planning) para a área de Recursos Humanos, na modalidade Software como Serviço (SaaS).

A impugnação apresentada pela OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA questiona a exigência de cumprimento integral dos requisitos técnicos na etapa de Prova de Conceito (PoC). Diante das alegações, cumpre esclarecer que, após revisão criteriosa, o edital foi ajustado, delimitando os itens obrigatórios na PoC a 400 requisitos, ou 55% do total de 723 constantes na planilha anexada ao edital. Este ajuste reflete a busca pela compatibilidade entre rigor técnico e ampla competitividade, assegurando a qualidade esperada pela Conab.

**I. Análise das Alegações da Impugnante****a. Revisão dos Requisitos da PoC**

**Argumento da Impugnante:** A impugnante alega que a exigência de cumprimento integral (100%) dos requisitos técnicos na PoC impõe barreiras excessivas à competitividade e desvirtua o propósito da etapa, que deveria permitir ajustes e customizações na fase de implantação.

**Análise:**

Considerando a revisão realizada nos requisitos para a PoC, passará a ser exigida a comprovação de aderência a 400 requisitos obrigatórios, representando 55% do total de itens técnicos. Essa medida visa garantir a demonstração da capacidade funcional mínima necessária à Conab, sem prejudicar a competitividade do certame. O restante dos requisitos poderá ser implementado na fase de implantação, conforme cronograma contratual.

**b. Impactos na Competitividade**

**Argumento da Impugnante:** A exigência anterior restringiria a competição, favorecendo fornecedores que já possuísem soluções previamente configuradas.

**Análise:** A delimitação de 400 requisitos obrigatórios na PoC reflete um equilíbrio entre rigor técnico e inclusão competitiva, permitindo que fornecedores demonstrem aderência significativa sem inviabilizar participações. Este ajuste está alinhado à jurisprudência do TCU, que recomenda requisitos proporcionais à complexidade do objeto licitado.

**c. Transparência e Motivação da Exigência**

**Argumento da Impugnante:** A impugnante apontou falta de motivação técnica detalhada para justificar a exigência integral.

**Análise:** O ajuste promovido no edital adequa-se ao pleiteado pela impugnante. A planilha anexada detalha os 400 requisitos obrigatórios, reforçando a transparência e a legitimidade do critério adotado.

**2. CONCLUSÃO**

A impugnação é entendida como pertinente, razão pela qual será ajustado o edital para constar planilha com os itens obrigatórios, os quais representam 55% do total de requisitos.

A PoC permanece como uma etapa essencial para validar soluções propostas. A redução dos requisitos obrigatórios atende à prática consolidada de mercado, permitindo à Conab mitigar riscos sem comprometer a dinâmica competitiva.

**Responsáveis:**

**RAQUEL ENY COSTA DA CÂMARA**  
Diretoria de Gestão de Pessoas  
Assessora

**THELMA DAS GRACAS FERNANDES SOUSA**  
Superintendência de Desenvolvimento de Pessoas  
Assistente

**BRUNO PIMENTEL**  
Superintendência de Relações do Trabalho  
Assistente

De acordo com o conteúdo da presente Nota Técnica.

**LENILDO DIAS DE MORAIS**  
Diretoria de Gestão de Pessoas  
Diretor-Executivo

Brasília, 14 de janeiro de 2025



Documento assinado eletronicamente por **Thelma das Gracas Fernandes Sousa, Assistente de Superintendência - Conab**, em 16/01/2025, às 17:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO PIMENTEL, Assistente de Superintendência - Conab**, em 17/01/2025, às 09:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **RAQUEL ENY COSTA DA CÂMARA, Assessor (a) - Conab**, em 17/01/2025, às 11:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **LENILDO DIAS DE MORAIS, Diretor (a) Executivo (a) - Conab**, em 17/01/2025, às 15:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: [https://sei.agro.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **40035492** e o código CRC **3B49E443**.