Comissão Permanente de Licitações da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90.029/2024
A/C Tatiana de Figueiredo Emiliano Leão - Pregoeira

SENIOR SISTEMAS S/A, estabelecida na Rua São Paulo, n° 825, Bairro Victor Konder, CEP 89012-001, Blumenau/SC, inscrita no CNPJ sob o n° 80.680.093/0001-81, por meio de seu representante legal, vem, por meio deste instrumento, apresentar **IMPUGNAÇÃO** ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, pelos fundamentos que passa a expor:

1. DO CABIMENTO DA IMPUGNAÇÃO

1.1. A presente impugnação encontra perfeito cabimento no item 19.1 e seguintes do Instrumento Convocatório.

1.2. Não obstante o cabimento da presente medida, oportuno ressaltar sua tempestividade, já que está sendo apresentada dentro do lapso temporal contido no texto legal.

1.3. Deste modo, requer-se, de pronto, que seja a presente impugnação recebida, conhecida e processada, sendo, ao final, acolhidos integralmente seus pleitos.

2. DA DESCRIÇÃO INADEQUADA OU RESTRITIVA DO OBJETO LICITATÓRIO

2.1. O presente edital visa à contratação de uma solução integrada de ERP para a área de Recursos Humanos da CONAB na modalidade SaaS (Software como Serviço). Todavia, desconsidera as especificidades e melhorias já

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

implementadas pelo fornecedor atual, potencializando riscos de descontinuidade dos serviços essenciais.

2.3. Em jurisprudência consolidada, o TCU reconhece que a descrição do objeto licitatório deve ser precisa e clara, sem restringir indevidamente a competição (Acórdão 2.622/2019 - Plenário).

2.4. Ademais, alguns módulos em uso foram adquiridos através de uma licitação no modelo CDU (Cessão de Direito de Uso), ou seja, em licenciamento perpétuo e implantados há quase 20 (vinte) anos, havendo várias customizações ao longo desse período para atender as políticas que foram modificadas nas áreas internas da CONAB. Esses módulos haviam sido adquiridos pela CONAB na modalidade “on-premises”, com o fornecimento da licença perpétua, através do Edital e revitalizados através do contrato atualmente vigente e não existiam outros fornecedores que pudessem evoluir os módulos com o mesmo conteúdo, qualidade, especificidade, observado o que preconiza a Lei nº 9.609/1998.

2.4.1. Em 2020, o atual fornecedor apresentou a possibilidade de revitalização dos módulos “Administração de Pessoal (folha), eDocs, analisador de impacto, Benefícios, Segurança, Medicina, Quadro de Vagas, Orçamento, Cargos e Salários e Treinamento”, mantendo-se para esses o licenciamento de uso perpétuo de posse da CONAB, com o congelamento da licenças (sem atualização/suporte) e instalação de novos módulos “Recrutamento e Seleção, Painel de Gestão (100% web e responsivo - instâncias ilimitadas), ferramenta de workflow (BPM - por usuários (1.000 nomeados) - enterprise, Inteligência Artificial (Sara Chatbot), Analytics, Gerador de Relatórios e Visões Dinâmicas, Plataforma Senior X (Plataforma como serviço)” sendo celebrado o Contrato nº 13196953/2020, cuja vigência será até 29/12/2025.

2.4.2. Atualmente, a CONAB possui suporte, manutenção e atualização dos módulos “Administração de Pessoal (folha), eDocs, analisador de impacto, Benefícios, Segurança, Medicina, Quadro de Vagas, Orçamento, Cargos e Salários, Treinamento Recrutamento e Seleção, Painel de Gestão (100% web e responsivo - instâncias ilimitadas), ferramenta de workflow (BPM - por usuários (1.000 nomeados) - enterprise, Inteligência Artificial (Sara Chatbot), Analytics, Gerador de Relatórios e Visões Dinâmicas, Plataforma Senior X (Plataforma como serviço), na modalidade SaaS (Software as a Service), com 2 (dois) usuários de homologação e 117 (cento e dezessete) usuários de produção, para operacionalização de todo o sistema, contemplando 4.000 empregados públicos.

2.5. Com relação aos 276 (duzentos e setenta e seis) usuários solicitados no edital, para acesso ao sistema se destinam à camada operacional de utilização dos módulos. Trata-se de usuários que trabalham diretamente com lançamentos na Folha de Pagamento, criação de novos benefícios, alterações em processos estruturais dentro de Segurança e Medicina, criação de quadros de vagas e orçamento, cuja lógica é ser feita uma vez por ano, onde fizemos uma

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

ponderação no Ofício 001/2024, pela nossa expertise, com mais de 480 clientes públicos.

2.5.1. Quando falamos de acesso total ao sistema, estaríamos concedendo permissões de administrador para que esses 276 (duzentos e setenta e seis) usuários pudessem operar 100% dos módulos. No entanto, acreditamos que, no cenário atual da CONAB, muitos desses acessos adicionais não são necessários. A plataforma de descentralização de informações (Painel de Gestão) pode disponibilizar relatórios e telas web para que gestores e usuários padrão acessem apenas o que necessitam, sendo que atualmente a CONAB conta com 117 usuários com tais permissões, o que sem dúvida, fere os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

2.5.2. Esses 159 (cento e cinquenta e nove) novos usuários solicitados significam mais de R$ 1,7 milhões gastos em 42 (quarenta e dois) meses, o que vai de encontro da gestão eficiente, ferindo de morte os princípios da Administração Pública, cujos mesmos não são necessários para operacionalização do sistema. Esse valor seria para a continuidade, sem dúvida, no novo processo licitatório na importância de R$ 8.767.092,96 (oito milhões, setecentos e sessenta e sete mil, noventa e dois reais e noventa e seis centavos).

2.6. Requisitos como integração com Power BI (item 12.42 - Anexo I) e uso de Inteligência Artificial em processos simples (ex: análise de CID, relatórios de desempenho) tendem a caracterizar o direcionamento do certame para fornecedores específicos. Tais demandas favorecem soluções de mercado específicas, o que fere o princípio da isonomia e competitividade em processos licitatórios, conforme legislação vigente

2.6.1. Ferramentas de BI, como Power BI, têm foco exclusivo em análises de dados e não precisam ser integradas nativamente ao sistema de gestão de pessoas. A exigência limita a participação de concorrentes sem justificativa técnica razoável.

2.6.2. Existem exigências desproporcionais ou inadequadas, com relação ao uso de Inteligência Artificial (IA), onde em várias solicitações, (ex: 5.14, 5.36, 5.38 - Anexo I), a exigência de IA para mapear treinamentos e sugerir melhorias foi considerada desnecessária e complexa, não trazendo benefícios tangíveis além do que um sistema tradicional já oferece.

2.6.2.1. Exigir a aplicação de IA sem embasamento técnico gera custos desnecessários e complexidade para fornecedores, ferindo o princípio da economicidade.

2.6.3. Como se denota, pode-se configurar um desvio de escopo funcional, as exigências que não fazem parte do escopo de um sistema de Gestão de Pessoas, tais como:

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

2.6.3.1. Controle de materiais recebidos (item 5.29 do Anexo I), que deve ser gerenciado por sistemas de almoxarifado.

2.6.3.2. Pendências financeiras de treinamento (Item 5.18 do Anexo I), que competem ao setor financeiro e não ao sistema de treinamento.

2.6.3.3. Essas demandas são incoerentes com a finalidade do sistema, tornando o processo licitatório inadequado.

2.6.4. Ainda existem requisitos que carecem de justificativa técnica, falta de clareza e justificativa, onde a imposição de funcionalidades detalhadas e específicas (ex: 8.20.4 - Anexo I - rescisão diferenciada de contratos) carece de justificativa técnica robusta. Se não for demonstrado que tais exigências são indispensáveis para o interesse público, configura-se excesso de formalismo e possível violação do princípio da razoabilidade.

2.6.4.1. Muitos requisitos exigidos carecem de especificação técnica adequada que justifique sua necessidade ou sua exclusividade, senão vejamos:

2.6.4.1.1. Gerar um plano anual com uso de IA (Item 5.42 - Anexo I).

2.6.4.1.2. Embora o projeto aprovado pelo Senado no último dia 10 estabeleça diretrizes importantes para o uso da inteligência artificial (IA) no Brasil, pendente ainda de aprovação pela Câmara dos Deputados é necessário cautela quanto à sua aplicação em áreas sensíveis como a Gestão de Pessoas no poder público. A regulamentação traz dispositivos que buscam proteger direitos e assegurar transparência, mas o uso excessivo de IA em processos relacionados a recursos humanos pode gerar impactos negativos significativos.

2.6.4.1.3. A gestão de pessoas exige um equilíbrio delicado entre eficiência técnica e sensibilidade humana. Delegar decisões estratégicas, como recrutamento, avaliação de desempenho e redistribuição de funções, a sistemas de IA pode resultar na desumanização de processos e em decisões baseadas unicamente em algoritmos. Isso pode comprometer a análise contextual necessária para avaliar competências, trajetórias e circunstâncias únicas de cada trabalhador.

2.6.4.1.4. Além disso, a falta de transparência em algoritmos utilizados pela IA pode resultar em decisões questionáveis, impactando negativamente servidores públicos e a qualidade do serviço prestado. Essa abordagem pode, inclusive, entrar em conflito com princípios constitucionais, como a isonomia, ao reproduzir vieses preexistentes.

2.6.4.1.5. Apesar de o marco regulatório prever mecanismos como revisão humana e proteção contra discriminação, há riscos evidentes de que sistemas complexos de IA introduzam vieses, agravem desigualdades e reduzam o espaço para a interação humana na resolução de questões críticas. Além disso,

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

a dependência de sistemas automatizados pode afetar a autonomia administrativa e dificultar a adaptação a mudanças organizacionais e culturais.

2.6.4.1.6. Portanto, é essencial que o poder público limite o uso de IA a ferramentas auxiliares e mantenha a centralidade das decisões humanas na gestão de pessoas. Priorizar a supervisão humana, capacitar gestores e trabalhadores, e promover o uso ético e transparente da tecnologia são medidas fundamentais para assegurar que a inteligência artificial seja uma aliada, e não uma ameaça, ao fortalecimento da gestão pública e à valorização dos servidores.

2.6.4.1.7. Com relação ao prazo de implantação determinado no item 6.4.2 do Anexo I (TR), o atual fornecedor demonstrou ser possível que a implantação ocorra em 50% do tempo solicitado no edital, ou seja, 5 (cinco) meses, sendo o prazo colocado excessivo e poderá trazer prejuízos ao órgão, ferindo o princípio da razoabilidade.

2.6.4.1.8. Avaliação detalhada de instrutores (item 5.40 - Anexo I). A ausência de estudos ou justificativas prejudica a transparência e limita a competição. A administração pública deve demonstrar a vantagem técnica e operacional de tais exigências.

2.6.5. Fazemos as devidas observações abaixo, em cada item, conforme adiante se vê:

Requisitos solicitados no TR (ANEXO I)	**Observações (Impugnante):**
5.14. Geração analítica de dados de inteligência artificial com aprendizagem continua e que monitore a recomende soluções de gestão em treinamento para as áreas e para os empregados;	O requisito através do perfil do cargo do empregado, onde o mesmo possui treinamentos e formação a ser feito para cumprir o cargo, e após isso poderá ser escrito o empregado para os treinamentos faltantes. Caso a IA seja utilizada e ainda não 100% aderente a necessidade de negócio, poderá sugerir treinamentos que não fazem sentido algum com o perfil do empregado.
5.18. Relatório de Nada Consta dos colaboradores informando se há ou não pendências relativas a treinamentos realizados como apresentação de certificado, diploma, declaração, pagamento financeiro, prestação de contas, tempo de efetivo exercício na Companhia após a conclusão do curso e se houve disseminação do conhecimento;	Será monitorado se o empregado possui pendência de apresentações, diploma dentro do perfil do mesmo nos treinamentos, porém pendências financeiras não fazem parte do processo de um sistema de gerenciamento de treinamentos, se o empegado deixou de pagar o valor de prestação de contas, existe uma dependência do financeiro do órgão para ter esta confirmação, para daí sim fazer a demonstração que o empregado está devendo.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

5.29. Relatório de controle de Equipamentos e/ou materiais recebidos como contrapartida financeira de convênios ou parcerias estabelecidas para a realização de treinamentos;	Controle de equipamentos/materiais recebidos se deve a um sistema de entrega do mesmo (almoxarifado), não faz sentido ter dentro do sistema de Gestão de Pessoas a gestão de entrega de equipamento e matérias com contrapartida financeira.
5.36. Interagir com o Sistema de Gestão de Desempenho da Conab, para identificar as necessidades de treinamento, tendo como base o resultado da diferença entre as competências exigidas pelo cargo e as competências do treinando, bem como permitir a composição de turmas, com base no resultado dessa avaliação inclusive com o auxílio de inteligência artificial, bem como tabular a indicação de treinamentos e instrutores inseridas no formulário de gestão de desempenho;	O requisito está no modulo de Gestão de Desempenho e Carreira e Sucessão, onde é feito mapeamento do perfil do empregado e qual sua situação atual com base nas avaliações de competência X treinamentos exigidos pelo cargo. Incluir uma IA para essa execução nos parece um tanto quanto complexo, uma vez que um processo de automatização nunca terá o mesmo sentimento de um humano conhecendo o empregado que está sendo avaliado.
5.38. Permitir o estudo da capacitação dos empregados, o planejamento da oferta de treinamento e a gestão da recolocação do trabalho, a partir dos resultados da avaliação de desempenho, inclusive com o auxílio de inteligência artificial;	O requisito está no modulo de Gestão de Desempenho e Carreira e Sucessão, onde é feito mapeamento do perfil do empregado e qual sua situação atual com base nas avaliações de competência X treinamentos exigidos pelo cargo. Incluir uma IA para essa execução nos parece um tanto quanto complexo, uma vez que um processo de automatização nunca terá o mesmo sentimento de um humano conhecendo o empregado que está sendo avaliado.
5.40. Permitir a avaliação da atuação de cada instrutor de um mesmo treinamento;	A avaliação tem que ser do treinamento, exemplo, treinamento comercial, terá um instrutor onde será avaliado o treinamento como um todo, hoje o sistema atende desta forma, se o treinamento for de vendas, já estamos falando de outro treinamento, e não na mesma turma de treinamento ter esses dois agrupados.
5.42. Gerar um plano anual de a educação corporativa a partir dos dados físicos e financeiros previstos para realização das atividades de treinamento, com o uso de inteligência artificial;	O modulo de treinamento faz a projeção de orçamento de treinamento com base nos valores por centro de custo, onde cada treinamento feito será incluso o custo do mesmo.
5.52.9. Gráficos e dados estatisticos dos treinamentos, contendo análise dos dados e sugestões de inteligência artificial;	Existem relatórios e a possibilidade de criação de dash's com informações dos treinamentos, feitos, concluídos, notas... não necessita de uma IA para composição de dados gravados na base,

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

	uma vez que o próprio relatório extrairá a informação necessária.
5.52.15. Demonstrativo das necessidades de treinamento, com base no resultado da avaliação de desempenho;	Não é gerado necessidade de treinamento com base nas avaliações de desempenho. As necessidades de treinamento são geradas com base nos cursos ligados aos postos de trabalho (LNT). Este dará o resultado esperado, a avaliação de desempenho irá medir a eficiência das competências exigidas.
8.17.8. Identificar férias compulsórias por ocasião da emissão mensal dos avisos de férias;	O sistema para execução das férias precisa do comando do RH, porém na emissão do relatório pode ser emitido um aviso que a mesma foi compulsória.
8.19.5. Realizar rescisão de contrato de estagiário em ambiente de rescisão, diferenciado do módulo de empregado. Permitir anexar documentos, informações de data, tipo de rescisão, campo de observação, gerando o pagamento proporcional dos dias trabalhados;	Não existe necessidade de cálculo de férias de estagiário em ambiente separado, precisa ser feito o cálculo e para o estagiário tem um tipo de contrato diferente, porém todo o requisito é atendido, o requisito solicitar que tenha que ter um caminho específico é uma indicação de favorecimento de um determinado fornecedor.
8.20.4. Realizar rescisão de contrato de aprendiz em ambiente de rescisão diferenciando do módulo de empregado. Permitir anexar documentos, informações de data, tipo de rescisão, campo de observação, gerando o pagamento proporcional dos dias trabalhados;	Não existe necessidade de cálculo de férias de aprendiz em ambiente separado, precisa ser feito o cálculo e para o aprendiz tem um tipo de contrato diferente, porém todo o requisito é atendido e solicitar que tenha que ter um caminho específico é uma indicação de favorecimento de um determinado fornecedor.
9.87.8. Telas gráficas de acompanhamento de envio;	Conceito de telas gráficas para acompanhamento de envio já está sendo direcionado a algum fornecedor, onde a solução possui uma tela para acompanhamento dos envios dos arquivos do eSocial, porém a mesma não é gráfica, mas isso não quer dizer que o requisito de envio e acompanhamento não será atendido.
9.87.12. Permitir fazer a governança dos eventos e transmissões, separando os arquivos por grupos e acesso;	Pode-se trabalhar via abrangência de usuários, pessoas que tem acesso ao sistema e não é operador de RH, não terá acesso a telas de operação do dia a dia, e algumas telas somente para consulta, sem opção de inserir ou excluir ou alterar alguma demanda. Ter grupos de acesso para pessoas especificar mandar algo separado para o eSocial, pode ser prejudicial em virtude do próprio sistema construir a escada de envio para o poder público, onde caso algum grupo falhe no envio a informação poderá ficar incorreta na

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

	base de dados do governo, geralmente é comum entre os RH's, o mesmo é separado com unificação de usuários para envio dentro de cada módulo, e não segregação de vários usuários alterando em algo tão importante quanto este envio para o governo.
10.27. O sistema deve acompanhar as mudanças nas legislações, normas regulamentadoras, acordo coletivo e normas internas vigentes de modo a se adaptar automaticamente a todas as novas exigências e comunicar a CONAB sobre todas as alterações de modo a dar cumprimento as disposições legais, sob o risco de assumir o ônus pelas sanções impostar à CONAB a titulo de descumprimento;	Existe a manutenção do sistema atualizado a toda legislação, federal, estadual e municipal, quando falamos de acordos coletivos hoje o sistema tem parâmetros que o próprio usuário poderá fazer a nova parametrização e, caso tenha algo que não possa ser feito, o mesmo poderá utilizar de horas de consultoria para ajustes dentro do sistema, não vislumbramos a necessidade da empresa de software manter acordos sindicais na CONAB, uma vez que isso é bem isolado para órgão e sindicato, e somente após liberação sindical fica publicado, onde a CONAB irá deter o entendimento total da lei e poderá tratar o ajuste conforme descrito acima.
10.28. O sistema deve ser capaz de utilizar ferramentas dentre elas Inteligência Artificial onde permita correlacionar os atestados e avaliar a incidência de CID's de modo a proporcionar cruzamento de dados de modo a possibilitar automaticamente uma análise prévia de cada empregado de modo a gerar informações quanto a possibilidade de novos afastamentos por parte do empregado e/ou a avaliação prévia da probabilidade de mudança de função ou espaço ocupacional por motivos de saúde em observância ao quadro clínico do paciente em que uma nova atividade ou ambiente de trabalho seja mais propício para o refazimento da saúde do empregado;	Hoje não existe necessidade de utilizar IA para fazer com que o sistema entenda que grupos de CID's se forem utilizados pelo mesmo empregado dentro de 60 dias e ultrapassar 15 dias de atestado o mesmo irá ser encaminhado para o INSS, a inclusão de IA poderá estar direcionando a algum fornecedor exclusivo, o que não coaduna com a boa prática e competitividade do certame.
11.25. No caso de documentos referentes a dependentes o sistema deve propiciar o controle da vigência por diversos parâmetros, tais como: data fixa, sexo, grau de parentesco e os limites de idade do dependente para fazer jus ao benefício;	Esse requisito não tem a necessidade de estar dentro de uma demanda do Segurança e Medicina, uma vez que o modulo trata de registros de PGR e PCMSO dos empregados e não dependentes, o requisito em questão deve estar dentro da folha de pagamento ou módulo de benefícios que terá opção de anexar os arquivos e também ter os dados ali detalhados como padrão para controle sim de benefícios que

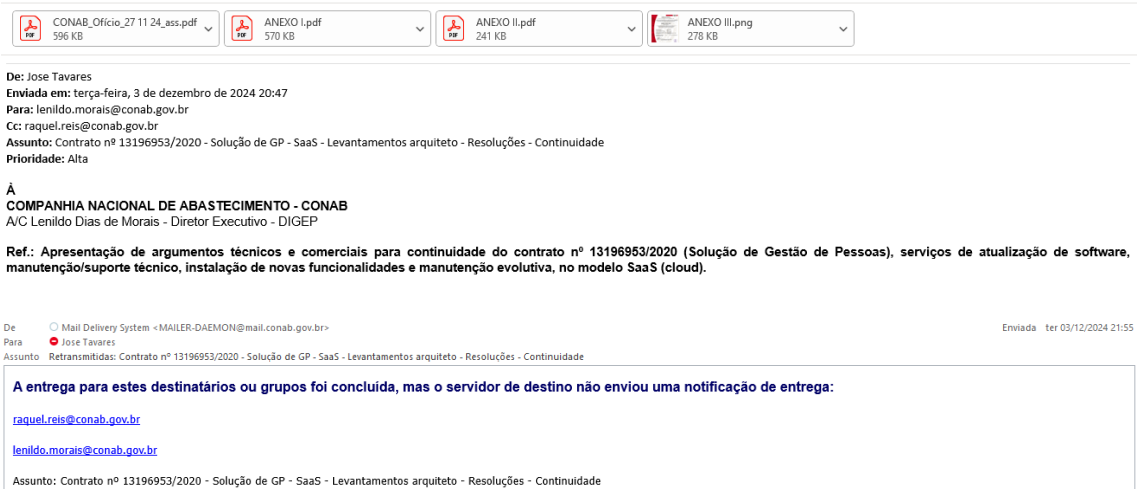
Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

	o empregado ganha com base no cadastro de dependentes.
11.28. O sistema deve acompanhar as mudanças nas legislações, normas regulamentadoras, acordo coletivo e normas internas vigentes de modo a se adaptar automaticamente a todas as novas exigências e comunicar a CONAB sobre todas as alterações de modo a dar cumprimento as disposições legais, sob o risco de assumir o ônus pelas sanções impostar à CONAB a titulo de descumprimento;	O sistema é atualizado com base na legislação, federal, estadual e municipal, quando falamos de acordos coletivos hoje o sistema tem parâmetros que o próprio usuário poderá fazer a nova parametrização, e caso tenha algo que não possa ser feito, o mesmo poderá utilizar de horas de consultoria para ajustes dentro do sistema, não vejo a necessidade da empresa de software manter acordos sindicais na CONAB, uma vez que isso é bem isolado para empresa e sindicato, e somente após liberação sindical fica publicado, onde a Conab irá deter o entendimento total da lei e poderá tratar o ajuste conforme descrito acima.
11.29. O sistema deve ser capaz de utilizar ferramentas dentre elas Inteligência Artificial onde permita correlacionar o colaborador, os cursos obrigatórios das NR's por conta da função desempenhadas, os exames periódicos, os adicionais de insalubridade e periculosidade com seus respectivos laudos de medição dentre outros documentos, PGR, LTCAT, PCMSO, EPI, EPC, AET e outras exigências legais onde a CONAB será capaz de avaliar se o empregado está apto para executar determinadas atividades, além de gerar um alerta a área responsável e ao colaborador quanto ao descumprimento de alguma obrigação;	Estes requisitos são totalmente atendidos pelo módulo de Segurança e Medicina do trabalho, porém não existe a necessidade de utilizar a IA, uma vez que o sistema trará relatórios com essa necessidade para o usuário, a IA em nada irá trazer de benefícios diferentes do que mencionado acima e o requisito está sendo direcionado a algum fornecedor exclusivo, o que não coaduna com a boa prática e competitividade do certame.
12.42. O sistema deverá gerar, entre outros, relatórios dinâmicos, inclusive no formato de Power BI ou tecnologia que venha a substituí-la, onde se tenha uma ferramenta única para a montagem de qualquer relatório com base em informações constantes no Sistema, além de permitir baixar em qualquer formato (planilha, pdf, txt e etc):	O sistema possui funcionalidade para exportação de dados via Analitycs de qualquer registro existente dentro da base de dados, porém falar que o sistema teria que ter o mesmo formato de um Power BI, é um tanto quanto despropositado, uma vez que, ferramentas de BI tem um potencial gigantesco e seu único propósito seria isso, análise de dados, o que não faz sentido pedir um potencial deste dentro de um sistema de Gestão de Pessoas. Atualmente existe a possibilidade de criação de Dash conforme necessidade, porém com potencial de Power BI nos parece um tanto quanto direcionado a algum fornecedor exclusivo, o que

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

	não coaduna com a boa prática e competitividade do certame. Caso seja integração, não haverá problemas, sendo o Power BI ferramenta de um player específico, o que é vedado em processos licitatório.

2.7. O Ofício 001/2024, foi enviado, via e-mail, no dia 03/12/2024, recepcionado pelos servidores da CONAB às 21:55hs, conforme comprovações abaixo, trazendo elementos técnicos, jurídicos e econômicos que, justificam a continuidade da prestação dos serviços pelo atual fornecedor (contrato nº 45/2020).



CONAB_Ofício_27 11 24_ass.pdf 596 KB | ANEXO I.pdf 570 KB | ANEXO II.pdf 241 KB | ANEXO III.png 278 KB

De: Jose Tavares
Enviada em: terça-feira, 3 de dezembro de 2024 20:47
Para: lenildo.morais@conab.gov.br
Cc: raquel.reis@conab.gov.br
Assunto: Contrato nº 13196953/2020 - Solução de GP - SaaS - Levantamentos arquiteto - Resoluções - Continuidade
Prioridade: Alta

À
COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB
A/C Lenildo Dias de Morais - Diretor Executivo - DIGEP

Ref.: Apresentação de argumentos técnicos e comerciais para continuidade do contrato nº 13196953/2020 (Solução de Gestão de Pessoas), serviços de atualização de software, manutenção/suporte técnico, instalação de novas funcionalidades e manutenção evolutiva, no modelo SaaS (cloud).

De Mail Delivery System <MAILER-DAEMON@mail.conab.gov.br> Enviada ter 03/12/2024 21:55
Para Jose Tavares
Assunto Retransmitidas: Contrato nº 13196953/2020 - Solução de GP - SaaS - Levantamentos arquiteto - Resoluções - Continuidade

A entrega para estes destinatários ou grupos foi concluída, mas o servidor de destino não enviou uma notificação de entrega:

raquel.reis@conab.gov.br

lenildo.morais@conab.gov.br

Assunto: Contrato nº 13196953/2020 - Solução de GP - SaaS - Levantamentos arquiteto - Resoluções - Continuidade

2.7.1. Ademais, no Ofício 001/2024, trouxemos ainda os módulos “LMS – “Learning Management System" ou "Sistema de Gestão da Aprendizagem", Solução de Ponto, Juridico, Gestão de Desempenho, Gestão de Remuneração, Carreira e Sucessão, Gestão de Departamento Pessoal, Moods, Pesquisa Clima, Sign, BotX e GED), cujas novas necessidades foram apresentadas pela CONAB, para composição do atual sistema, onde desafios enfrentados pela CONAB na Gestão de Pessoas refletem tanto as características do setor público quanto as especificidades das suas funções, senão vejamos:

2.7.1.1. Modernização e Digitalização de Processos

Desafio - atualizar sistemas e processos de gestão de pessoas para torná-los mais ágeis, eficientes e integrados, como a transição do modelo tradicional para soluções em nuvem (SaaS), o que já ocorreu.

Impacto - a modernização enfrenta barreiras como resistência à mudança e limitações orçamentárias, mas é essencial para a gestão estratégica de pessoal.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

2.7.1.2. Gestão de Carreiras e Retenção de Talentos

Desafio - manter uma força de trabalho motivada e qualificada em um cenário onde a progressão de carreira no setor público pode ser limitada.

Impacto - baixa perspectiva de crescimento interno pode levar à desmotivação e redução da produtividade.

2.7.1.3. Capacitação e Desenvolvimento de Competências

Desafio - desenvolver programas de capacitação contínua que atendam às demandas específicas das funções desempenhadas pela CONAB, como logística, armazenagem e apoio ao setor agrícola.

Impacto - a falta de treinamento pode limitar a inovação e dificultar a adaptação a novas tecnologias e legislações.

2.7.1.4. Redução e Envelhecimento do Quadro de Pessoal

Desafio - gerenciar uma força de trabalho em processo de redução, com parte dos empregados em idade avançada, impactando a renovação e a transferência de conhecimento.

Impacto - a saída de empregados experientes sem um plano de sucessão estruturado pode comprometer a continuidade e eficiência dos serviços.

2.7.1.5. Adaptação às Legislações e Normas

Desafio - garantir conformidade com a legislação trabalhista e normativa do setor público, incluindo a Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Impacto - a não conformidade pode resultar em sanções legais e danos à reputação da empresa.

2.7.1.6. Gestão da Diversidade

Desafio - promover um ambiente de trabalho inclusivo, com representatividade de gênero, etnia e outros aspectos da diversidade.

Impacto - a falta de políticas robustas de inclusão pode gerar desigualdades e reduzir o engajamento dos funcionários.

2.7.1.7. Gestão de Mudanças

Desafio - implementar mudanças organizacionais, como reestruturações e adoção de novas tecnologias, enfrentando resistência de empregados.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

Impacto - a resistência às mudanças pode atrasar projetos e comprometer a eficácia das transformações.

2.7.1.8. Saúde e Bem-Estar dos Empregados

Desafio implementar políticas de saúde ocupacional e bem-estar em um ambiente de trabalho com demandas específicas e estresse elevado.

Impacto - a negligência à saúde dos empregados pode aumentar os índices de absenteísmo e reduzir a produtividade.

2.7.1.9. Gestão de Indicadores e Resultados

Desafio - monitorar e avaliar o desempenho da força de trabalho por meio de indicadores claros e alinhados aos objetivos estratégicos da CONAB.

Impacto - sem métricas claras, torna-se difícil planejar ações corretivas e alcançar eficiência operacional.

2.7.1.10. Eficiência Operacional e Redução de Custos

Desafio - gerir pessoas de forma eficiente, mantendo a qualidade dos serviços, em um contexto de pressão por redução de gastos públicos.

Impacto - cortes de orçamento e recursos podem limitar a capacidade de implementar melhorias na gestão de pessoas.

2.7.1.11. Para superar esses desafios, far-se-á necessário uma abordagem estratégica, investimento em tecnologia e uma gestão de pessoas alinhada aos objetivos institucionais e às melhores práticas de governança pública.

2.8. O que a Administração Pública Federal inovou, foi o atendimento aos modelos de implantação do mercado atual, oferecendo a possibilidade de instalação no ambiente computacional em nuvem. Para atendimento de forma plena, do mercado atual, evitando preços altos e serviços inadequados, é imperioso a competição para se alcançar os objetivos da Administração Pública, com o fornecimento, sem qualquer custo adicional para a CONAB do ambiente computacional em nuvem, sem a necessidade de aquisições e instalações de máquinas da CONAB, podendo ocorrer a implantação em nuvem do atual fornecedor, onde os módulos atuais já se encontram.

2.9. Não obstante, seria impossível a aplicação desses itens em ambiente on-premises, onde a Senior não teria qualquer ingerência sobre o ambiente computacional, simplesmente, faria a instalação do software, ficando exclusivamente a cargo da CONAB prover toda a solução, com a aquisição/disponibilização dos servidores, links dedicados, banco de dados, licenças, backup, sistema operacional. É importante frisar que, o ambiente de nuvem do atual fornecedor já possui as características da norma

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

complementar nº 14/IN01/DSIC/SCS/GSIPR, de 13 de março de 2018, sendo reforçada esta possibilidade pela INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 4 DE ABRIL DE 2019, de extinto Ministério da Economia, com as alterações das Instruções Normativas SGD/ME nº 202, de 2019, SGD/ME nº 31, de 2021 e SGD/ME nº 47, de 2022.

2.10. A sustentabilidade se tornou um imperativo e o setor público tem demonstrado, com a adoção de nuvem, aptidão não só para soluções tecnológicas mais eficientes, também um compromisso com um futuro mais verde e sustentável.

2.11. A modalidade SaaS, toda a responsabilidade e infraestrutura ocorrerá pela CONTRATADA. Nota-se que, no cenário em tela, a licença perpétua é inexistente, pois, existe a contratação de um software como serviço. Além de todas as cláusulas contratuais, existem as sanções previstas e o órgão poderá ainda inserir uma cláusula de garantia adicional a vigência de 6 (seis) meses para manutenção, de todo o ambiente na infraestrutura da CONTRATADA, permitindo assim a migração para a nova solução.

2.12. A nova proposta contida no Ofício 021/2024 trará para a CONAB uma economia de mais de 58% (cinquenta e oito por cento), frente ao novo processo licitatório, além de todas as questões técnicas envolvidas, implantação e migração já pagas, o que configuraria duplicidade, já que o atual fornecedor seria a única empresa capaz de manter o que já está implantado sem novo custo e nova migração, com o valor da mensalidade atual e implantação somente das novas funcionalidades para atendimento pleno da área de Gestão de Pessoas. (grifei)

2.13. DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

2.13.1. Apresentamos a estimativa de valores no Ofício 001/2024 para a manutenção/suporte técnico e atualização do sistema atual e implantação de novas funcionalidades:

Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Valor Unit.	Valor Total
1	Suporte, Manutenção e Atualização dos módulos (Administração de Pessoal (folha), eDocs, analisador de impacto,	Mensal	48	R$ 73.271,60	R$ 3.517.036,80

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Valor Unit.	Valor Total
	Benefícios, Segurança, Medicina, Quadro de Vagas, Orçamento, Cargos e Salários, Treinamento, Recrutamento e Seleção, Painel de Gestão (100% web e responsivo - instâncias ilimitadas), ferramenta de workflow (BPM - por usuários (1.000 nomeados) - enterprise, Inteligência Artificial (Sara Chatbot), Analytics, Gerador de Relatórios e Visões Dinâmicas, Plataforma Senior X (Plataforma como serviço); * 2 usuários homologação e 117 usuários produção SaaS				
2	Serviços de Implantação (novos módulos) Suporte,	Mensal	42	R$ 52.883,00	R$ 2.221.086,00

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Valor Unit.	Valor Total
	Manutenção e Atualização dos módulos (LMS, Solução de Ponto, Juridico, Gestão de Desempenho, Gestão de Remuneração, Carreira e Sucessão, Gestão de Departamento Pessoal, Moods, Pesquisa Clima, Sign, BotX e GED)				
3	* Upgrade 159 Usuários SaaS (produção)	Mensal	42	R$ 41.022,00	R$ 1.722.924,00
4	Habilitação dos usuários SaaS (produção) e os novos módulos LMS, Solução de Ponto, Juridico, Gestão de Desempenho, Gestão de Remuneração, Carreira e Sucessão, Gestão de Departamento Pessoal, Moods, Pesquisa Clima, Sign, BotX e GED)	Mensal	42	R$ 4.844,64	R$ 203.475,00
5	Implantação dos novos módulos	Mensal	42	R$ 11.959,05	R$ 502.280,10

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Valor Unit.	Valor Total
	LMS, Solução de Ponto, Juridico, Gestão de Desempenho, Gestão de Remuneração, Carreira e Sucessão, Gestão de Departamento Pessoal, Moods, Pesquisa Clima, Sign, BotX e GED)				
6	Capacitação operacional para gestores do sistema	Unidade de Treinamento 25 alunos	1	R$ 41.600,00	R$ 41.600,00
7	Capacitação operacional avançada para administradores de TI	Unidade de Treinamento 10 alunos	1	R$ 20.800,00	R$ 20.800,00
8	Operação Assistida - 01 técnico para prestação de serviço de operação e produção assistida do software, após a implantação	Meses	1	R$ 41.600,00	R$ 41.600,00
9	Serviços de Manutenção evolutiva (sob demanda)	Horas	500	R$ 290,00	R$ 145.000,00

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

Item	Descrição	Unidade	Qtde.	Valor Unit.	Valor Total
Total					R$ 8.415.801,90

*** Nota: 2 usuários homologação - 276 usuários produção - 3.500 servidores - 1 empresa - 119 filiais**

3. DA IMPOSIÇÃO DE REQUISITOS TÉCNICOS EXCESSIVOS

3.1. O edital impõe requisitos técnicos excessivos que desconsideram soluções já implantadas com sucesso no contrato vigente, conforme demonstrado no Ofício nº 001/2024. Tal abordagem compromete a continuidade operacional e a economicidade.

3.2. A exigência de funcionalidades específicas e integrações adicionais não fundamentadas impõe custos desnecessários e ignora a experiência acumulada pelo fornecedor atual.

3.3. O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades, reiterou a necessidade de observância ao princípio da proporcionalidade, especialmente quando há imposição de requisitos que restringem indevidamente a competição (ADI 3.245/DF).

3.4. De acordo com o artigo 37, da CF, o processo licitatório deve observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

3.4.1. Requisitos que direcionam a fornecedores ou que não estão alinhados ao escopo prejudicam:

Impessoalidade - por restringir a participação de concorrentes.
Moralidade - ao sugerir favorecimento indevido.
Eficiência - ao aumentar custos sem benefícios claros.

4. DA NECESSIDADE DE CONTINUIDADE DO CONTRATO VIGENTE

4.1. O Ofício nº 001/2024 destaca que a continuidade do contrato vigente (45/2020) garante:

- Eficiência e expertise acumulada: O fornecedor vigente possui mais de 20 anos de experiência atendendo às demandas específicas da CONAB.
- Economicidade: Custos reduzidos para adaptações e ausência de necessidade de curva de aprendizado para os usuários do sistema.
- Evita a descontinuidade: A substituição do fornecedor representa riscos operacionais que podem impactar diretamente a gestão de pessoas da CONAB.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

4.2. A continuidade do contrato vigente alinha-se aos princípios da eficiência e vantajosidade previstos no artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 3º da Lei nº 13.303/2016.

4.3. Segundo a doutrina de Marçal Justen Filho, a eficiência administrativa é um princípio estruturante da contratação pública, devendo a administração privilegiar soluções que minimizem riscos e custos operacionais.

5. DO DESACORDO COM PRINCÍPIOS LEGAIS E NORMATIVOS

5.1. O edital, afronta o princípio da continuidade do serviço público, essencial para a eficiência administrativa.

5.2. A descrição do objeto e os requisitos excessivos também comprometem a economicidade e a vantajosidade, contrariando o artigo 3º da Lei nº 13.303/2016.

5.3. A desconsideração do fornecedor atual e a imposição de condições restritivas no edital sugerem um possível direcionamento, em desacordo com o princípio da isonomia.

5.4. O Acórdão 1.045/2017 do TCU enfatiza que requisitos licitatórios devem ser construídos de modo a garantir ampla competitividade, evitando barreiras desnecessárias que prejudiquem a igualdade entre os concorrentes.

6. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO QUANTO A SUBCONTRATAÇÃO

6.1. O Ato Convocatório, veda a possibilidade da subcontratação do objeto licitatório. Entendendo-se por vedada a realização de implantação do sistema, em sua maior parte, por parceiros da Contratada que sejam estabelecidos por meio de pessoas jurídicas terceiras.

6.2. Tal vedação não encontra razoabilidade da realidade de mercado e acaba representando comprometimento ao caráter competitivo do certame e ao princípio da eficiência, conforme se demonstra a seguir.

6.3. Das vedações em detrimento de parâmetros de resultado

6.3.1. A principal razão pela qual a Administração Pública contrata empresas privadas para lhe prestar serviços e fornecer produtos é justamente o fato de que seria muito mais caro e ineficiente se ela própria, a Administração, tentasse montar estruturas internas para suprir suas demandas.

6.3.2. O custo superior, porém, não decorre da falta de pessoal qualificado. Muito pelo contrário! Os quadros do funcionalismo público são repletos de profissionais de alto nível intelectual, pois concursos públicos têm se demonstrado instrumentos aptos a atrair pessoas altamente qualificadas.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

6.3.3. Ocorre que os relevantemente maiores níveis de burocracia, existentes para evitar desvios do interesse público, tornam desigual a competição entre estruturas públicas e privadas, no que diz respeito a custo e eficiência. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.

6.3.4. Justamente pelo mesmo motivo é que, ao determinar os parâmetros de um certame, a Administração sempre tenderá a alcançar os menores custos e o melhor grau de eficiência de suas contratações ao adotar preponderantemente parâmetros de resultados em detrimento das vedações excessivas, e não o oposto.

6.3.5. Ao determinar os resultados que devam ser apresentados pelo Contratado, a Administração o deixa livre para que se organize e encontre todas as melhores soluções que não sejam vedadas em lei, inclusive permitindo a subcontratação parcial do objeto e, especialmente, de atividades periféricas. Ao impor vedações excessivas, por outro lado, a Administração engessa o Contratado, impedindo-o de encontrar soluções de mercado que reduzam custos e gerem mais eficiência.

6.3.6. Em relação à atividade de “implantação de sistema”, por exemplo, o interesse da Administração é justamente de que ela seja realizada com rapidez, segurança e qualidade. É plenamente viável que parâmetros de resultado sejam utilizados para definir as condições mínimas aceitáveis da entrega em relação a tais aspectos.

6.3.7. Partir de uma premissa de que a implantação do sistema seria mais rápida, segura e de qualidade se fosse realizada por uma equipe formada por empregados celetistas do Contratado do que se fosse realizada por uma pessoa jurídica parceira não corresponde à realidade do mercado.

6.3.8. No caso específico desta empresa, a título de exemplo, vários de seus parceiros terceiros possuem com ela um relacionamento muito mais antigo e consolidado do que alguns de seus empregados celetistas, recém-contratados. Pessoas jurídicas terceiras com enorme experiência em relação ao sistema, porém, estariam vedadas de realizar a atividade de implantação, mas não empregados celetistas recém-contratados. A decisão é equivocada e parte da adoção de vedações de meios em detrimento da definição de parâmetros de resultado.

6.3.9. Neste sentido, o Tribunal de Contas da União – TCU, já pacificou entendimento quanto à possibilidade de subcontratação do objeto licitado, desde que haja no Edital claro limite à atividade que possa ser subcontratada.

> (...) 9.2.2.4. **estabeleça nos instrumentos convocatórios**, em cada caso, **os limites para subcontratação de obra, serviço**

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

> **<u>ou fornecimento</u>**, de modo a evitar riscos para a Administração Pública, conforme disciplina o art. 72 da Lei n. 8.666/93 (...) (ACÓRDÃO 1.045/2006 – PLENÁRIO, Rel. Benjamin Zymler, 28/06/2006)

6.3.10. É mais interessante, portanto, à Administração a definição de parâmetros como prazos de entrega, número de testes e limites de correções, deixando ao Contratado privado que este adeque sua estrutura para o atendimento de tais parâmetros, lançando mão das melhores possibilidades das quais dispõe para a realização da atividade de implantação.

6.4. <u>Do comprometimento do caráter competitivo do certame</u>

6.4.1. Não bastassem os argumentos acima alinhavados, há outro ainda mais importante: a imposição de vedação excessiva compromete o caráter competitivo do certame.

6.4.2. Não se trata de uma ilação de tese hipotética, mas da constatação de um fato concreto e real. A própria Impugnante não participará do certame caso a subcontratação da implantação, em sua maior parte, seja vedada.

6.4.3. A estrutura da Impugnante é formada por pessoas jurídicas terceiras que, devidamente capacitadas, verificadas e coordenadas, são plenamente aptas a realizar a implantação de seu sistema. O eventual condicionamento da participação no certame à contratação de um time interno de colaboradores celetistas para a implantação de parcela principal do sistema inviabiliza a participação da Impugnante, o que obviamente prejudica o caráter competitivo do certame.

6.4.4. Tal restrição, porém, também inviabiliza a participação de outros potenciais concorrentes, assim como qualquer outro requisito de meio, que poderia ser substituído por um parâmetro de resultado.

6.4.5. São reiterados os posicionamentos do Tribunal de Contas da União – TCU, neste sentido:

> (...) A licitação, nos termos da Constituição Federal (art. 37, Inciso XXI) e da Lei 8666/93 (arts. 28 a 31), deve contemplar exigências de habilitação suficientes para garantir a execução do objeto, **sendo vedado o estabelecimento de condições excessivas** que frustrem o caráter competitivo da mesma. (...) (ACÓRDÃO 2712/2008 – PLENÁRIO, Rel. Augusto Sherman, 26/11/2008)

> (...) No dizer do mestre Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 3ª edição, pág. 181), a titularidade e a eficácia do direito de licitar não podem ser frustradas através da fixação de condições excessivas ou

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

> abusivas. As condições do direito de licitar estão delimitadas legalmente. **A imposição de exigências e a definição das condições do direito de licitar nunca poderão ultrapassar o limite da necessidade**. Qualquer exigência desproporcional ao conteúdo da contratação caracterizará meio indireto de restrição à participação. (...)
> (ACÓRDÃO 433/2004 – PLENÁRIO, Rel. Guilherme Palmeira, 14/04/2004)
>
> (...) Assim, a fixação de **requisitos excessivos ou desarrazoados** contraria a própria sistemática constitucional acerca da universalidade de participação em licitações, porquanto **a Constituição Federal determinou apenas a admissibilidade de exigências mínimas possíveis.** (...)
> (ACÓRDÃO 2379/2016 – PLENÁRIO, Rel. Marcos Bemquerer, 14/09/2016)

6.4.6. Desta forma, requer que a subcontratação seja permitida quando autorizada pela CONAB, sem que isso diminua a responsabilidade da Contratada.

7. RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO QUANTO AS MULTAS

7.1. Da falta de limitador para aplicação da multa nos casos relacionados no item 16.8.1 “j” do Termo de Referência.

7.1.1. Com relação ao item 16.8.1 “j”, que estabelece: 0,2% a 3,2% **por dia sobre o valor do contrato, valor anual ou valor mensal do contrato**, conforme detalhamento constante das tabelas 1 e 2 abaixo.

7.1.2. Não se pode admitir a **falta de limitação da multa diária**, como mencionado na redação.

7.1.3. Não nos parece justa tal aplicação, tendo em vista que, uma vez ocorrido qualquer descumprimento daqueles mencionados na Tabela 1 (prevista no Termo de Referência) não solucionados, é razoável que o cálculo da penalidade incida apenas sobre os dias em que não houver regularização, com limitação de prazo para sua aplicação.

7.1.4. Desta forma, havendo qualquer descumprimento referido na Tabela 1, a título de sugestão **deverá ser considerada a multa diária de 0,2% a 3,2%, limitada a no máximo 10 (dez) dias**.

7.1.5. Cumpre ainda ressaltar que a licitante não quer se eximir do cumprimento das sanções estabelecidas. Pede-se apenas que estas sejam aplicadas com limitação.

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

7.1.6. Diante deste cenário, nota-se que o disposto no Termo de Referência é excessivo, desproporcional e fere os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que devem necessariamente ser utilizados no momento da elaboração de Editais.

8. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a V. Sa.:

8.1. A anulação do edital, considerando as irregularidades apontadas, especialmente a desconsideração dos argumentos apresentados no Ofício nº 001/2024 e os riscos de descontinuidade operacional.

8.2. Revisão da condição relacionada a subcontratação, limitação da penalidade prevista no item 16.8.1 “j”, bem como dos requisitos técnicos desproporcionais e inadequados, com a reformulação do edital, garantindo que sejam considerados os benefícios da continuidade do contrato vigente, conforme fundamentado pelo fornecedor atual.

8.3. A exclusão de demandas que possivelmente favorecem fornecedores específicos, com a apresentação de justificativas técnicas claras para exigências solicitadas.

8.4. A suspensão do certame e ajuste do escopo para evitar sobrecarga de funcionalidades não relacionadas ao sistema de Gestão de Pessoas até que sejam sanadas as irregularidades e realizado um novo processo licitatório que assegure a economicidade, a eficiência e a continuidade do serviço.

Termos em que pede deferimento.

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2024.

CARLENIO BEZERRA CASTELO BRANCO:62064258434

Assinado de forma digital por CARLENIO BEZERRA CASTELO BRANCO:62064258434
Dados: 2024.12.18 16:26:42 -03'00'

SENIOR SISTEMAS S/A
CNPJ 80.680.093/0001-81
Carlênio B. Castelo Branco
Diretor Presidente

Rua São Paulo, 825 - Victor Konder
Blumenau/SC - Brasil - CEP 89012-001
senior.com.br

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

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 18.12.2024, às 16:59 horas, a empresa **SENIOR SISTEMAS S/A**. 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 40035525).

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 impugnadas, ao que a aludida unidade devidamente emitiu a Nota Técnica 7 (40035536), 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 2 - SENIOR SISTEMAS - 40035525), que em razão da sua extensão (22 laudas) 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 n° 13.3030/2016** 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 n° 13.3030/2016, 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 anterioremente, 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, consequentemente no Edital.

3.7. Desta feita, em resposta aos questionamentos técnicos apresentados, assim se manifestou a área técnica DIGEP, em sede da Nota Técnica 7 (40035536), cujo teor transcreveremos a seguir:

> ***NOTA TÉCNICA DIGEP SEI N.º 7/2025***
>
> ***ASSUNTO: Resposta à Impugnação 2 ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024***
>
> *A presente Nota Técnica tem como objetivo responder à impugnação apresentada pela empresa **SENIOR SISTEMAS S/A** ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, promovido pela Companhia Nacional de Abastecimento (**Conab**). O referido 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 **SENIOR SISTEMAS S/A** questiona especificações contidas no edital, alegando suposta **restrição à competitividade**, **risco de descontinuidade operacional** e **custos excessivos associados à transição para novo sistema, pleiteando, inclusive, mantença do atual contrato com a Conab**. Diante disso, esta Nota busca analisar os pontos levantados e apresentar fundamentações técnicas e legais que embasam a manutenção das diretrizes estabelecidas no edital.*
>
> ***I – Introdução e resposta quanto às questões suscitadas no âmbito Ofício 001/2024, enviado pela Sênior Sistemas S/A em 03/12/2024, coincidentes ao ofertado na impugnação.***
>
> *Considerando a impugnante trazer no bojo de sua peça matérias tratadas em seu Ofício 001/2024, enviado à Conab em 03/12/2024, notadamente quanto à oferta de continuidade do contrato atualmente vigente, entendemos por bem anexar à presente Nota o interior teor da resposta do Sr. Diretor de Gestão de Pessoas (OFÍCIO CONAB/DIGEP SEI N.º 2/2025), reforçando-se e reprisando-se os motivos do desencadeamento da licitação e a impossibilidade de perpetuar-se a relação contratual com a estatal, pois contraria os princípios da **isonomia, competitividade e vantajosidade**, que norteiam a administração pública, conforme dispõe a **Lei nº 13.303/2016**, notadamente em seus **artigos 31 e 32**.*
>
> ***II. Especificidade do Certame Atual***
>
> *O certame licitatório em questão foi estruturado para atender às **necessidades atuais e futuras da Conab**, conforme estudos técnicos preliminares e pesquisa de mercado.*
>
> *O objeto licitatório exige soluções tecnológicas modernas, baseadas em **SaaS**, com algumas funcionalidades prevendo a utilização de inteligência artificial, automação de processos e integrações robustas com sistemas legados, características não plenamente atendidas pelo contrato vigente.*
>
> ***III - Análise das alegações da impugnante quanto aos itens do edital***
>
> *A peça da impugnante questiona especificações inseridas no Termo de Referência; insinua direcionamento a outras empresas; aponta acórdãos do TCU, sem conexão com o caso; ao mesmo tempo em que pleiteia a continuidade do atual contrato (término da vigência em 29/12/2025).*

Considerando o entendimento de que a impugnação foi elaborada sob a intenção de trazer ao leitor a equivocada percepção de que a Conab está renunciando a licenças de uso perpétuo; não renovando contrato com a atual empresa e desencadeando licitação com especificações não necessárias, a um custo maior, houvemos por bem, para fins didáticos, proceder à análise da impugnação por parágrafos ou grupos de parágrafos, visando melhor entendimento da manifestação desta empresa pública.

- PARÁGRAFOS 2.1 A 2.4.2 (Obs: não consta na peça o parágrafo 2.2.)

2.1. Descrição inadequada ou restritiva do objeto licitatório

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que o edital desconsidera as especificidades e melhorias já implementadas pelo fornecedor atual, potencializando riscos de descontinuidade dos serviços essenciais.

Análise:

*A descrição do objeto licitatório foi elaborada de forma clara e precisa, conforme os princípios estabelecidos na **Lei 13.303/2016**, **RLC da Conab** e jurisprudência consolidada do TCU. A especificação busca garantir a seleção de uma solução que atenda não apenas às necessidades atuais da Conab, mas também permita a integração com sistemas legados e a adaptação contínua às evoluções tecnológicas e legais.*

*Ademais, o referido Termo de Referência foi submetido, na fase de pesquisa de preços ao impugnante, **que nada contestou**, ao contrário, **ofertou proposta de preços sem qualquer ressalva ou questão suscitada.***

Todas as demais empresas do mercado, de igual forma, não trouxeram qualquer dúvida à explícita redação quanto ao objeto pretendido.

*Quanto aos chamados **RISCOS DE DESCONTINUIDADE OPERACIONAL**, esclarecemos que eles são mitigados pela prévia elaboração de cronograma de 10 meses para implantação do novo sistema, bem como a exigência de um modelo SaaS, que inclui suporte contínuo, manutenção e atualizações automáticas, elementos essenciais para assegurar a conformidade e eficiência operacional.*

*No tocante à **MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA,** a necessidade de uma nova solução reflete o compromisso com a modernização e alinhamento às melhores práticas de mercado, considerando a obsolescência do modelo atual e as limitações das customizações existentes.*

2.3. Jurisprudência sobre descrição do objeto licitatório

Argumento da impugnante:

Cita o Acórdão 2.622/2019 - TCU, afirmando que a descrição do objeto deve ser clara, precisa e não restringir indevidamente a competição.

Análise:

*A título de registro, **não identificamos no citado acórdão a menção do aventado pela impugnante.***

Não obstante tal constatação, a descrição do objeto no edital atende integralmente aos parâmetros definidos pelos normativos da Conab e Lei das Estatais, bem como a outros precedentes do TCU. As especificações foram baseadas em estudos técnicos preliminares e consulta ao mercado, garantindo:

- ***Amplitude competitiva:** Empresas do mercado com soluções similares ao objeto licitado foram consultadas e confirmaram a viabilidade de atendimento aos requisitos técnicos, **inclusive a impugnante**;*
- ***Objetividade e clareza:** As exigências refletem as necessidades específicas da Conab, alinhadas às diretrizes legais e operacionais, sem privilegiar qualquer fornecedor.*

- PARÁGRAFOS 2.4., 2.4.1. E 2.4.2.

Argumento da impugnante:

Alega que os módulos adquiridos no modelo "on-premises" foram extensivamente customizados ao longo de 20 anos, o que inviabiliza a substituição por outra solução com igual qualidade e especificidade, conforme a Lei 9.609/1998.

Análise:

Embora as licenças perpétuas tenham permitido a operação do sistema pelo período contratual, sua manutenção já demonstrou limitações técnicas e operacionais significativas.

Por oportuno, a Lei 9.609/1998, citada pela impugnante, não impede a substituição de sistemas por soluções tecnológicas mais modernas, especialmente quando estas representam melhores práticas de mercado e vantagens econômicas para a Administração.

*A impugnante cita a **Lei nº 9.609/1998** como fundamento para alegar a exclusividade e a inviabilidade de substituição dos sistemas atualmente utilizados pela Conab. A seguir, avalia-se a pertinência desses argumentos em relação às disposições da lei:*

a) Direitos de Propriedade Intelectual sobre os Programas de Computador

Argumento da impugnante:

Alega que os módulos adquiridos pela Conab no modelo "on-premises" e licenciados de forma perpétua foram extensivamente customizados para atender às demandas específicas da Companhia. Por isso, afirma que sua substituição comprometeria o acesso às funcionalidades customizadas e violaria a Lei nº 9.609/1998.

Análise:

*A **Lei nº 9.609/1998**, em seu **art. 2º, §1º**, protege os direitos de propriedade intelectual sobre programas de computador, mas não impede a contratação de novas soluções ou a substituição de sistemas licenciados, desde que não sejam violados os direitos autorais do titular.*

*A Conab **não está restringida** a permanecer com o software licenciado pela Senior, desde que a substituição seja realizada de forma legítima e sem copiar, reproduzir ou utilizar indevidamente o código-fonte do sistema atual.*

O contrato em vigor não estabelece exclusividade perpétua para a Senior, e a Conab possui total liberdade para realizar novo processo licitatório em busca de soluções tecnológicas mais modernas e aderentes às suas necessidades.

b) Customizações e dependência tecnológica

Argumento da impugnante:

Alega que as customizações realizadas ao longo dos anos tornam inviável a substituição do sistema sem prejuízo às operações da Conab, com base na proteção prevista pela Lei nº 9.609/1998.

Análise:

*A **Lei nº 9.609/1998**, em seu **art. 6º, IV**, permite que o usuário integre um programa de computador a um sistema operacional ou aplicativo desde que tal integração seja indispensável às suas necessidades. Isso reforça que a Conab pode integrar sistemas e promover a migração de dados, respeitando os limites legais.*

As customizações realizadas são adaptações ao sistema e não conferem exclusividade ou impedem a Conab de buscar novas soluções. Pelo contrário, a possibilidade de contratar um sistema mais moderno e flexível é essencial para superar as limitações do modelo atual.

c) Licenças de uso perpétuo e atualizações

Argumento da impugnante:

Sustenta que os módulos adquiridos sob o modelo de licenciamento perpétuo ainda são operacionais e que sua revitalização em 2020 reforça sua aderência às demandas da Conab.

Análise:

O contrato atual não atende plenamente às demandas legais e tecnológicas da Companhia, além de não haver lastro jurídico para sua continuidade.

A contratação de uma solução SaaS, que inclui atualizações e suporte contínuo, está em consonância com o interesse público, garantindo conformidade e eficiência.

d) Exclusividade e mercado competitivo

Argumento da impugnante:

Afirma que não há outros fornecedores no mercado capazes de oferecer soluções equivalentes às customizações realizadas no sistema atual, configurando um cenário de exclusividade protegido pela Lei nº 9.609/1998.

Análise:

*A **Lei nº 9.609/1998** não concede exclusividade em cenários onde existam soluções alternativas no mercado. O estudo técnico preliminar da Conab demonstrou que há diversos fornecedores capacitados para atender aos requisitos do novo edital.*

*O processo licitatório promovido pela Conab segue os princípios da **isonomia e competitividade**, previstos na Lei nº 13.303/2016, permitindo a escolha da solução mais vantajosa.*

*Portanto, os argumentos apresentados pela impugnante com base na **Lei nº 9.609/1998** não impedem ou restringem a Conab de realizar um novo processo licitatório. A legislação protege os direitos autorais do programa de computador, mas não inviabiliza a busca por novas soluções tecnológicas que melhor atendam às necessidades operacionais e legais da Companhia.*

- PARÁGRAFOS 2.5 A 2.5.2

Argumento da impugnante:

Alega que os 276 usuários solicitados no edital representam permissões desnecessárias, considerando que a Conab atualmente opera com 117 usuários, e que muitos acessos podem ser substituídos por relatórios e telas web fornecidos pela plataforma de descentralização de informações (Painel de Gestão).

Análise

1. Necessidade operacional e justificativa técnica:

Os 276 usuários solicitados refletem a real necessidade operacional da Conab, com base em análise detalhada de seus fluxos de trabalho e do crescimento esperado das atividades de gestão de pessoas;

Esses usuários não se limitam apenas a permissões administrativas, mas englobam diferentes níveis de acesso para operar módulos como folha de pagamento, benefícios, orçamento, segurança e medicina;

A ampliação de usuários atende à política de descentralização e gestão eficiente, garantindo que gestores e operadores tenham acesso direto às ferramentas necessárias para suas funções.

2. Compatibilidade com a modernização do sistema:

O edital foi estruturado para garantir que a solução contratada seja escalável e adaptável às futuras necessidades organizacionais da Conab, inclusive em cenários de crescimento ou reorganização estrutural.

A dependência exclusiva de relatórios e telas web não atende ao objetivo de modernização e automação do sistema, sendo necessário permitir que um número maior de usuários interaja diretamente com os módulos, contribuindo para a eficiência operacional.

3. Referência ao número atual de 117 usuários:

O número atual de usuários é insuficiente para suportar o modelo descentralizado e integrado que a Conab tem implementado. A ampliação para 276 usuários foi definida com base em estudos técnicos preliminares, considerando as demandas dos departamentos e o modelo de operação descentralizada.

Argumento da impugnante:

Alega que conceder permissões totais para os 276 usuários seria desnecessário e que isso fere os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

Análise:

1. Níveis de acesso diferenciados:

O edital não prevê que todos os 276 usuários tenham permissões totais ou de administrador. Cada usuário terá acesso limitado aos módulos específicos de sua função, com base em perfis e permissões predefinidos no sistema.

Essa abordagem segue as boas práticas de gestão de acessos, garantindo segurança da informação e eficiência no uso da solução contratada.

2. Eficiência e descentralização:

A inclusão de mais usuários no sistema é coerente com o objetivo de descentralizar processos e reduzir a dependência de operadores únicos, promovendo uma gestão mais colaborativa e ágil.

A lógica de operação centralizada, com emissão de relatórios e telas web, não é compatível com a modernização proposta, que busca maior integração entre os departamentos.

3. Atendimento às normas de economicidade:

A ampliação para 276 usuários representa uma melhoria na eficiência operacional, reduzindo gargalos e agilizando processos internos. Essa medida foi avaliada sob os critérios de economicidade, considerando o custo-benefício de um sistema com maior capacidade operacional.

Argumento da impugnante:

Afirma que o custo adicional de R$ 1,7 milhões para 159 novos usuários fere os princípios da Administração Pública, uma vez que seriam acessos desnecessários para a operacionalização do sistema.

Análise:

1. Ausência de validação dos valores apresentados:

O valor de R$ 1,7 milhões não está explicitado no edital ou em qualquer documento oficial da Conab. Trata-se, ao que tudo indica, de uma simulação realizada pela impugnante com base em parâmetros de custos do contrato vigente ou de sua relação com outros entes.

A nova especificação detalhada no edital atual apresenta mudanças significativas nos requisitos técnicos e operacionais, tornando inadequada qualquer comparação direta com o modelo anterior.

2. A necessidade de usuários adicionais está fundamentada:

A ampliação para 276 usuários não é arbitrária. O dimensionamento foi feito com base em demandas operacionais, estratégicas e o modelo de atuação descentralizada da Conab.

A especificação do sistema prevê funcionalidades mais abrangentes, que requerem acesso adequado por múltiplos perfis de usuários para garantir a automação e a eficiência das operações administrativas e gerenciais.

3. Conformidade com os princípios da Administração Pública:

O planejamento realizado observou os princípios de eficiência e economicidade, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 30 da Lei nº 13.303/2016.

O custo de aquisição e operação do sistema foi projetado para atender às necessidades atuais e futuras, evitando retrabalhos e a necessidade de contratações complementares ou aquisições emergenciais.

4. Cautela na análise de custos do modelo atual e futuro:

A estrutura de custos do contrato vigente não reflete diretamente os parâmetros técnicos e financeiros da contratação proposta no edital, razão pela qual deverá haver cautela pela impugnante quanto a comparativos levados a efeito com base teórica da atual contratação.

- PARÁGRAFOS 2.6 a 2.6.5.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que os requisitos como a integração com o Power BI (item 12.42 do Anexo I) e o uso de Inteligência Artificial para processos simples, como análise de CID e relatórios de desempenho, configuram direcionamento do certame para fornecedores específicos. Sustenta que tais exigências favorecem soluções de mercado específicas, prejudicando o princípio da isonomia e da competitividade nos processos licitatórios.

Ainda, argumenta que ferramentas de BI, como Power BI, têm foco exclusivo em análises de dados e não precisam ser integradas nativamente ao sistema de gestão de pessoas, o que limitaria a participação de concorrentes sem justificativa técnica razoável.

Análise:

1. Esclarecimento sobre a exigência de integração com ferramentas de BI

*O item 12.42 do Anexo I do edital especifica a necessidade da Conab de gerar **relatórios e consultas dinâmicas** como um requisito funcional, um conceito amplamente presente em diversas soluções disponíveis no mercado.*

*A menção ao Power BI é ilustrativa e serve para definir um padrão de integração esperado, já que este é um software amplamente utilizado no mercado, mas **não restringe a participação de concorrentes que ofereçam funcionalidades semelhantes ou compatíveis**.*

*A integração com ferramentas de BI, como o Power BI, pode ser realizada facilmente por meio de **APIs ou conectores de mercado**, o que reforça a ampla competitividade entre fornecedores. Este aspecto não caracteriza direcionamento ou restrição ao certame.*

<u>Assim, para não restar dúvidas, as especificações serão alteradas para "Ferramentas de BI" ao invés de mencionar "Power BI"</u>.

2. Justificativa técnica para a exigência

A exigência de integração com ferramentas de BI está diretamente alinhada às demandas da Conab por um sistema que proporcione transparência, automação e agilidade na análise de dados gerenciais.

A interoperabilidade com ferramentas de BI garante que os dados da gestão de pessoas possam ser transformados em relatórios interativos e consultas em tempo real, contribuindo para a tomada de decisão estratégica.

*Além disso, o edital detalha 21 subitens que descrevem os dados e relatórios esperados, demonstrando a **transparência e especificidade técnica da exigência**.*

3. Compatibilidade com o princípio da isonomia

Não há exigência de exclusividade para o uso do Power BI, mas sim a definição de um padrão de integração que pode ser atendido por diversas soluções de mercado, desde que garantam o acesso e manipulação dinâmica dos dados da gestão de pessoas.

*A exigência está em consonância com os princípios da **isonomia e competitividade**, conforme a legislação vigente, e visa assegurar a funcionalidade do sistema contratado, sem restringir injustificadamente o rol de concorrentes.*

Argumento da impugnante:

Existem exigências desproporcionais ou inadequadas, com relação ao uso de Inteligência Artificial (IA), onde em várias solicitações, (ex: 5.14, 5.36, 5.38 - Anexo I), a exigência de IA para mapear treinamentos e sugerir melhorias foi considerada desnecessária e complexa, não trazendo benefícios tangíveis além do que um sistema tradicional já oferece.

Exigir a aplicação de IA sem embasamento técnico gera custos desnecessários e complexidade para fornecedores, ferindo o princípio da economicidade.

Análise:

1. Exigências de IA no Edital:

*Os itens **5.14, 5.36 e 5.38** do edital estabelecem requisitos relacionados à aplicação de Inteligência Artificial (IA) para otimizar processos, como análise de CID e geração de relatórios de desempenho. Tais exigências estão alinhadas às práticas modernas de gestão e refletem uma necessidade estratégica da Conab. Vejamos.*

1. Alinhamento com práticas modernas de mercado

*As funcionalidades baseadas em IA demandadas no edital são amplamente disponíveis em soluções de mercado, o que demonstra a **viabilidade técnica e operacional** dessas exigências.*

*A adoção de tecnologias de IA reflete uma busca por inovação e automação, práticas que visam **otimizar os recursos humanos e financeiros**, alinhando-se ao princípio da economicidade.*

2. Desenvolvimento durante a implementação

*A Conab especificou no edital que tais funcionalidades de IA podem ser **desenvolvidas e implementadas durante a execução do contrato**, não sendo exigidas como requisito obrigatório na **Prova de Conceito (PoC)**.*

Essa abordagem promove maior flexibilidade e amplia a competitividade, permitindo que fornecedores com diferentes níveis de maturidade tecnológica apresentem propostas.

3. Impacto nos processos administrativos

*O uso de IA permitirá à Conab realizar análises mais ágeis, precisas e confiáveis, reduzindo retrabalho e possibilitando **decisões estratégicas baseadas em dados**.*

Funcionalidades como análise automatizada de CID, geração de relatórios personalizados e identificação de padrões em grandes volumes de dados são ferramentas indispensáveis para a modernização da gestão pública.

4. Conformidade com o princípio da economicidade:

*A exigência de IA está em consonância com o **princípio da economicidade**, pois visa melhorar a eficiência e a produtividade dos processos internos da Conab, reduzindo custos operacionais a médio e longo prazo.*

A possibilidade de desenvolvimento das funcionalidades ao longo do contrato reforça o compromisso com a economicidade, ao passo que permite soluções mais adequadas às necessidades específicas da Conab.

- *As exigências relacionadas ao uso de Inteligência Artificial (itens 5.14, 5.36 e 5.38) são **tecnicamente justificadas** e não configuram direcionamento, uma vez que refletem demandas específicas alinhadas às melhores práticas de gestão pública e às soluções tecnológicas disponíveis no mercado.*
- *Além disso, **ao permitir o desenvolvimento dessas funcionalidades durante a implantação, o edital amplia a competitividade** e promove inovação, garantindo que a solução contratada traga benefícios concretos para a Conab, em conformidade com os princípios da eficiência, isonomia e economicidade.*

- PARÁGRAFOS 2.7. a 2.12.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que por meio do Ofício 001/2024, endereçado ao Sr. Diretor de Gestão de Pessoas da Conab, defende a continuidade do contrato atual (nº 45/2020), alegando que a solução já implantada atende aos desafios da Conab na gestão de pessoas, como modernização de processos, conformidade legal, sustentabilidade, capacitação e eficiência operacional. Argumenta que o modelo SaaS do fornecedor atual elimina custos adicionais de infraestrutura, evita duplicidade de gastos com migração e implantação, e apresenta economia de 58% frente ao novo processo licitatório, além de já incorporar módulos e funcionalidades necessários à gestão estratégica da força de trabalho da Conab.

Análise:

Por reportar diversas vezes ao Ofício 001/2024, enviado à Conab em 03 de dezembro de 2024, entendemos que o inteiro teor da resposta do Sr. Diretor de Gestão de Pessoas (em anexo) e as informações contidas nesta Nota Técnica dirimem as dúvidas quanto ao arguido pela impugnante.

Reforçamos que a tentativa de barrar um certame licitatório visando a perpetuação contratual da ora impugnante não é cabível frente ao arcabouço jurídico e de boas práticas de compliance e governança estatal.

- PARÁGRAFOS 2.13. E 2.13.1

Argumento da impugnante:

A impugnante apresenta estimativa de preços para a contratação.

Análise:

A apresentação de uma proposta contendo estimativa de preços pela impugnante, nesta fase do certame, é indevida e não se alinha às normas que regem os processos licitatórios, em especial ao disposto na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (RLC).

O momento oportuno para a apresentação de propostas e discussão sobre preços é a sessão pública do pregão, que garante a devida competitividade e isonomia entre os participantes. A oferta apresentada fora do ambiente oficial do certame não possui valor jurídico e não pode ser considerada para influenciar ou alterar os parâmetros estabelecidos no edital.

- PARÁGRAFOS 3.1. a 3.4.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que o edital impõe requisitos técnicos excessivos, desconsiderando soluções já implantadas pelo atual fornecedor, o que comprometeria a continuidade operacional e a economicidade. Sustenta que a exigência de funcionalidades específicas e integrações não justificadas gera custos desnecessários e ignora a experiência acumulada, além de violar o princípio da proporcionalidade ao restringir indevidamente a competição. Argumenta, ainda, que requisitos direcionadores ferem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ao restringirem a participação de concorrentes, sugerirem favorecimento indevido e elevarem custos sem benefícios claros.

Análise:

Em relação às alegações de que o edital impõe requisitos técnicos excessivos ou direcionadores, é necessário esclarecer que todos os critérios estabelecidos foram fundamentados no Termo de Referência e refletem as necessidades estratégicas e operacionais da Conab. As exigências descritas buscam garantir a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade da solução contratada, sempre em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 13.303/2016.

É importante ressaltar que a impugnante não apontou nestes parágrafos, de forma específica, quais requisitos técnicos considera direcionadores ou excessivos, limitando-se a alegações genéricas.

O edital foi elaborado com base em análise das demandas institucionais, não havendo nenhuma disposição que restrinja indevidamente a competição ou favoreça fornecedores específicos. A inclusão de funcionalidades e integrações adicionais são indispensáveis para atender às necessidades de modernização, eficiência e conformidade normativa da gestão de pessoas na Conab.

Adicionalmente, no que se refere às questões trazidas pela impugnante, a presente Nota Técnica reflete a análise criteriosa de todos os pontos levantados, reforçando que os requisitos do edital foram desenhados para assegurar ampla competitividade, sem comprometer a continuidade operacional ou a economicidade. Não há qualquer direcionamento no edital, e a observância ao princípio da proporcionalidade está garantida na definição dos critérios técnicos.

- PARÁGRAFOS 4.1. a 4.3.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que a continuidade do contrato vigente (45/2020) é essencial para garantir eficiência operacional devido à expertise acumulada em mais de 20 anos de atendimento às necessidades da Conab, assegurando economicidade ao evitar custos com adaptações e curva de aprendizado dos usuários. Defende que a substituição do fornecedor geraria riscos operacionais, comprometendo a gestão de pessoas, e argumenta que essa continuidade está alinhada aos princípios constitucionais e legais de eficiência e vantajosidade, fundamentando-se na doutrina de Marçal Justen Filho, que prioriza soluções que minimizem custos e riscos.

Análise:

A questão relacionada à perpetuação pretendida pela impugnante foi enfrentada de forma consistente tanto no OFÍCIO CONAB/DIGEP SEI N.º 2/2025 (cópia anexa), como também nesta resposta à impugnação.

*Reafirma-se que a impugnante participou ativamente das etapas preliminares, incluindo as pesquisas de mercado, reuniões técnicas com a equipe desta estatal e apresentação de cotações **sem qualquer ressalva ou questão suscitada** para a estimativa de preços, o que reforça a transparência e lisura do processo licitatório.*

- PARÁGRAFOS 5.1. a 5.4.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o edital apresenta inconsistências com princípios legais e normativos, alegando que: (i) viola o princípio da continuidade do serviço público, essencial para assegurar eficiência administrativa; (ii) os requisitos excessivos e a descrição do objeto comprometem os princípios de economicidade e vantajosidade previstos no artigo 3º da Lei nº 13.303/2016; (iii) desconsidera o fornecedor atual e impõe condições restritivas que podem caracterizar direcionamento, infringindo o princípio da isonomia; e não observa o Acórdão 1.045/2017 do TCU, que destaca a necessidade de garantir ampla competitividade e evitar barreiras que prejudiquem a igualdade entre concorrentes.

Análise:

A impugnante, no trecho citado, faz alusão novamente à perpetuação de sua relação contratual com a Conab, sob o pretexto de violação a princípios constitucionais, interpretados, a nosso ver, para seu favorecimento, em detrimento à ampla competitividade, transparência e dever de licitar da Administração Pública.

Reforça-se quanto aos seguintes pontos:

> ***1. Princípio da continuidade do serviço público:*** *A continuidade do serviço público está assegurada pelo planejamento adequado da transição para o novo sistema, com prazos realistas e mecanismos de suporte previstos no edital. A modernização do sistema visa justamente aprimorar a eficiência administrativa, estando em conformidade com os princípios da Administração Pública.*
>
> ***2. Economicidade e vantajosidade:*** *A descrição do objeto e os requisitos foram definidos com base em estudos técnicos e pesquisa de mercado, com participação inclusive da impugnante, buscando soluções que atendam às necessidades da Conab com eficiência. As exigências são proporcionais às demandas do órgão e buscam garantir a escolha da proposta mais vantajosa, em consonância com o artigo 3º da Lei nº 13.303/2016.*
>
> ***3. Princípio da isonomia e direcionamento:*** *Não há qualquer direcionamento ou restrição indevida no edital. Todos os requisitos técnicos foram elaborados de forma a garantir a ampla participação de fornecedores qualificados, sem privilegiar ou excluir nenhum concorrente. A desconsideração de*

soluções desatualizadas é uma medida necessária para assegurar a modernização e a eficiência dos processos.

4. Ampla competitividade e Acórdão 1.045/2017 do TCU: *A impugnante não menciona, no trecho, qual exigência não privilegia a ampla competividade. No entanto, afirmamos que o edital foi construído em conformidade com as orientações do TCU, inclusive com a devida análise e chancela do órgão jurídico da Conab (Procuradoria-Geral - Proge).*

As alegações da impugnante, portanto, carecem de fundamento técnico ou jurídico e não comprometem a regularidade do edital.

- PARÁGRAFOS 6.1. e 6.2.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o edital veda a subcontratação do objeto licitatório, incluindo a implantação do sistema por terceiros, o que, segundo ela, não reflete a realidade do mercado. Além disso, alega que essa vedação compromete a competitividade do certame e viola o princípio da eficiência.

Análise:

Seguem, abaixo, considerações quanto ao alegado.

1. Vedação à Subcontratação: *A vedação à subcontratação no edital foi estabelecida em conformidade com o interesse público e com os princípios da eficiência e segurança administrativa. A execução direta do objeto licitado pela contratada assegura maior controle de qualidade, transparência e conformidade com os requisitos técnicos estabelecidos pela Conab.*

2. Razoabilidade e realidade de mercado: *A exigência de execução direta reflete as especificidades do objeto licitado, que requer alta complexidade técnica e integração entre as etapas de implantação e operação, bem como a perfeita integração entre os módulos. Permitir a subcontratação poderia fragmentar a execução, comprometer a eficiência e dificultar o acompanhamento e a fiscalização do contrato. Essa diretriz está em alinhamento com o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 13.303/2016, que priorizam a eficiência e a vantajosidade na Administração Pública.*

3. Competitividade do certame: *A vedação de subcontratação não impede a participação de empresas qualificadas no processo licitatório. Pelo contrário, busca garantir que somente licitantes com plena capacidade técnica assumam a responsabilidade integral pela execução do contrato, reduzindo riscos de falhas ou interrupções nos serviços contratados. A pesquisa de mercado realizada pela Conab (que incluiu a ora impugnante) demonstra a existência de várias empresas capacitadas para atender integralmente ao objeto licitado.*

4. Princípio da eficiência*: Permitir a subcontratação poderia introduzir intermediários na execução, diluindo responsabilidades e comprometendo a eficiência do serviço público. A contratação direta da empresa vencedora promove maior alinhamento com os objetivos estratégicos da Conab, garantindo a entrega de resultados que atendam aos padrões esperados.*

A vedação à subcontratação é medida legítima, técnica e jurídica, destinada a resguardar a eficiência, qualidade e segurança da execução contratual. O edital foi estruturado de maneira a garantir competitividade e alinhamento com os princípios constitucionais e legais aplicáveis, devendo a impugnação ser indeferida nesse ponto.

- PARÁGRAFOS 6.1. e 6.4.6.

Argumento da impugnante:

A impugnante sustenta que a vedação à subcontratação imposta pelo edital contraria parâmetros de eficiência e resulta em excesso de restrições. Argumenta que a Administração deveria adotar critérios baseados em resultados, permitindo que os contratados escolham as melhores soluções, incluindo subcontratação parcial, para atender as demandas com maior eficiência e menor custo. Alega que a vedação prejudica a competitividade do certame, inviabilizando a participação de empresas como a própria impugnante, cuja estrutura operacional é fortemente baseada em parcerias com pessoas jurídicas terceirizadas, e cita jurisprudência do TCU que permite subcontratação limitada, desde que previamente definida no edital.

Análise:

A alegação de que o edital condiciona a participação no certame à contratação de um time interno de colaboradores celetistas não encontra fundamento, uma vez que o edital não estabelece qualquer exigência quanto ao regime de trabalho dos profissionais da empresa licitante. A Conab preocupa-se exclusivamente com a capacidade técnica e operacional do proponente em executar o objeto licitado, sem interferir na forma de contratação de seus recursos humanos, seja por meio de empregados celetistas ou de outras modalidades permitidas pela legislação.

A vedação à subcontratação constante no edital tem como objetivo garantir a centralização da responsabilidade pela execução do contrato, de forma a assegurar controle de qualidade, eficiência e alinhamento integral aos objetivos da contratação. Tal vedação não impede que as empresas participantes utilizem seus próprios recursos, sejam eles internos ou oriundos de parcerias formais, desde que essas parcerias estejam devidamente integradas à estrutura da licitante.

Adicionalmente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) admite a vedação de subcontratação quando justificada por razões técnicas ou de interesse público. Nesse caso, a Conab optou pela restrição considerando a alta complexidade do objeto e a necessidade de uniformidade na execução dos serviços, o que não configura direcionamento ou prejuízo à competitividade do certame.

Portanto, a alegação da impugnante de que sua participação seria inviabilizada pela vedação de subcontratação não reflete o que está previsto no edital, pois este não exige um modelo específico de relação trabalhista. A Conab reafirma que o foco é na capacidade técnica e na responsabilidade direta da licitante em entregar os resultados esperados.

A vedação à subcontratação dos serviços (e não a forma de estrutura interna e relação de trabalho entre os profissionais da empresa a ser contratada) é uma escolha legítima e fundamentada, alinhada às melhores práticas de gestão pública e aos princípios que regem a Administração.

- PARÁGRAFOS 7.1. e 7.1.6.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o Termo de Referência apresenta falta de limitação para a aplicação de multas diárias previstas no item 16.8.1 "j", que variam de 0,2% a 3,2% do valor do contrato, anual ou mensal. Alega que a ausência de um limite para a incidência dessas multas torna o dispositivo excessivo e desproporcional, sugerindo que a penalidade seja limitada a, no máximo, 10 dias de incidência para descumprimentos não regularizados.

Análise:

A previsão de multas no item 16.8.1 "j" do Termo de Referência atende às finalidades pedagógicas e preventivas, essenciais para garantir o cumprimento do contrato e a adequada prestação dos serviços. As penalidades não se destinam apenas à punição, mas também a desestimular comportamentos que possam comprometer a eficiência, a continuidade e a qualidade dos serviços contratados, em conformidade com os princípios da Administração Pública, especialmente os da eficiência e economicidade.

1. Caráter Pedagógico e Preventivo da Multa: *As multas previstas possuem um efeito educativo, incentivando a contratada a adotar medidas que previnam atrasos ou descumprimentos contratuais. Além disso, possuem caráter preventivo, pois promovem a regularização tempestiva de eventuais falhas, minimizando impactos negativos para a Conab e garantindo a continuidade das atividades essenciais.*

2. Proporcionalidade e razoabilidade: *A variação de 0,2% a 3,2% e a vinculação do percentual ao valor do contrato, anual ou mensal, permite que a penalidade seja proporcional à gravidade do descumprimento e ao impacto causado. Não há, portanto, ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando-se que o objetivo é evitar prejuízos à Administração e ao interesse público.*

3. Jurisprudência e boas práticas: *A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a legitimidade das multas contratuais quando fundamentadas e proporcionais, desde que visem a resguardar o cumprimento das obrigações contratuais e prevenir danos ao erário. A metodologia adotada no Termo de Referência da Conab está alinhada a essas diretrizes.*

4. Impacto da sugestão da impugnante: *A sugestão de limitar as multas a um período máximo de 10 dias enfraqueceria o caráter preventivo da penalidade, podendo gerar situações em que o descumprimento persista além do período sugerido, sem incentivo suficiente para regularização imediata. Isso colocaria em risco a eficácia do contrato e os resultados esperados pela Conab.*

A previsão de multas no Termo de Referência é legal, razoável e proporcional aos objetivos da Administração, contribuindo para a eficiência e eficácia na

execução do contrato. Reitera-se que as multas visam prevenir falhas e desestímulos a práticas que comprometam o interesse público, mantendo o equilíbrio contratual e a segurança na prestação dos serviços.

Na revisão da cláusula em comento, visando não restar dúvidas quanto à base de cálculo das eventuais multas baseadas na alínea "j", subitem 16.8.1, a redação será alterada para considerar o valor mensal do contrato:

j) multa de 0,2% a 3,2% por dia sobre o valor mensal do contrato, conforme detalhamento constante das tabelas 1 e 2 abaixo.

Por fim, reitera-se que o processo licitatório em curso respeita integralmente os princípios constitucionais aplicáveis, assegurando isonomia entre os participantes, publicidade dos atos e eficiência na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. As melhorias mencionadas nesta Nota Técnica serão implementadas no Termo de Referência e Edital.

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, a**nalisados, tópico à tópico, as alegações apresentadas pela empresa ora Impugnante e em se constatando que, na edição do Edital impugnado foram amplamente resguardados os termos do Regulamento de Licitações e Contratos da Conab, bem como, os princípios administrativos, dentre outros, da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, eficiência, probidade administrativa e ampla competitividade, e ainda, na forma da melhor doutrina e em observância ao entendimento esposado pelo r. Tribunal de Contas da União – TCU, temos que o teor da Impugnação sob análise, no mérito, há de ser parcialmente improvido, conforme acima apresentado.**

4. **DA DECISÃO**

4.1. Neste contexto, **CONHEÇO** da impugnação interposta pela empresa **SENIOR SISTEMAS S/A** 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, NEGAR-LHE PARCIAL PROVIMENTO**, para gerar as alterações nos termos editalícios e seus anexos, nos exatos moldes so teor da Nota Técnica DIGEP nº 7 (40035536), 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 LEAO**, **Presidente da Comissão de Licitação - Conab/Matriz**, em 22/01/2025, às 15:58, 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 , informando o código verificador **40192500** e o código CRC **9083C923**.

Referência: Processo nº.: 21200.004185/2024-21	SEI: nº.: 40192500

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

NOTA TÉCNICA DIGEP SEI N.º 7/2025

ASSUNTO: Resposta à Impugnação 2 ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024

A presente Nota Técnica tem como objetivo responder à impugnação apresentada pela empresa **SENIOR SISTEMAS S/A** ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90.029/2024, promovido pela Companhia Nacional de Abastecimento (**Conab**). O referido 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 **SENIOR SISTEMAS S/A** questiona especificações contidas no edital, alegando suposta **restrição à competitividade**, **risco de descontinuidade operacional** e **custos excessivos associados à transição para novo sistema**, **pleiteando, inclusive, mantença do atual contrato com a Conab**. Diante disso, esta Nota busca analisar os pontos levantados e apresentar fundamentações técnicas e legais que embasam a manutenção das diretrizes estabelecidas no edital.

I – Introdução e resposta quanto às questões suscitadas no âmbito Ofício 001/2024, enviado pela Sênior Sistemas S/A em 03/12/2024, coincidentes ao ofertado na impugnação.

Considerando a impugnante trazer no bojo de sua peça matérias tratadas em seu Ofício 001/2024, enviado à Conab em 03/12/2024, notadamente quanto à oferta de continuidade do contrato atualmente vigente, entendemos por bem anexar à presente Nota o interior teor da resposta do Sr. Diretor de Gestão de Pessoas (OFÍCIO CONAB/DIGEP SEI N.º 2/2025), reforçando-se e reprisando-se os motivos do desencadeamento da licitação e a impossibilidade de perpetuar-se a relação contratual com a estatal, pois contraria os princípios da **isonomia, competitividade e vantajosidade**, que norteiam a administração pública, conforme dispõe a **Lei nº 13.303/2016**, notadamente em seus **artigos 31 e 32**.

II. Especificidade do Certame Atual

O certame licitatório em questão foi estruturado para atender às **necessidades atuais e futuras da Conab**, conforme estudos técnicos preliminares e pesquisa de mercado.

O objeto licitatório exige soluções tecnológicas modernas, baseadas em **SaaS**, com algumas funcionalidades prevendo a utilização de inteligência artificial, automação de processos e integrações robustas com sistemas legados, características não plenamente atendidas pelo contrato vigente.

III - Análise das alegações da impugnante quanto aos itens do edital

A peça da impugnante questiona especificações inseridas no Termo de Referência; insinua direcionamento a outras empresas; aponta acórdãos do TCU, sem conexão com o caso; ao mesmo tempo em que pleiteia a continuidade do atual contrato (término da vigência em 29/12/2025).

Considerando o entendimento de que a impugnação foi elaborada sob a intenção de trazer ao leitor a equivocada percepção de que a Conab está renunciando a licenças de uso perpétuo; não renovando contrato com a atual empresa e desencadeando licitação com especificações não necessárias, a um custo maior, houvemos por bem, para fins didáticos, proceder à análise da impugnação por parágrafos ou grupos de parágrafos, visando melhor entendimento da manifestação desta empresa pública.

- PARÁGRAFOS 2.1 A 2.4.2 (Obs: não consta na peça o parágrafo 2.2.)

2.1. Descrição inadequada ou restritiva do objeto licitatório

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que o edital desconsidera as especificidades e melhorias já implementadas pelo fornecedor atual, potencializando riscos de descontinuidade dos serviços essenciais.

Análise:

A descrição do objeto licitatório foi elaborada de forma clara e precisa, conforme os princípios estabelecidos na **Lei 13.303/2016**, **RLC da Conab** e jurisprudência consolidada do TCU. A especificação busca garantir a seleção de uma solução que atenda não apenas às necessidades atuais da Conab, mas também permita a integração com sistemas legados e a adaptação contínua às evoluções tecnológicas e legais.

Ademais, o referido Termo de Referência foi submetido, na fase de pesquisa de preços ao impugnante, **que nada contestou**, ao contrário, **ofertou proposta de preços sem qualquer ressalva ou questão suscitada.**

Todas as demais empresas do mercado, de igual forma, não trouxeram qualquer dúvida à explícita redação quanto ao objeto pretendido.

Quanto aos chamados **RISCOS DE DESCONTINUIDADE OPERACIONAL**, esclarecemos que eles são mitigados pela prévia elaboração de cronograma de 10 meses para implantação do novo sistema, bem como a exigência de um modelo SaaS, que inclui suporte contínuo, manutenção e atualizações automáticas, elementos essenciais para assegurar a conformidade e eficiência operacional.

No tocante à **MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA,** a necessidade de uma nova solução reflete o compromisso com a modernização e alinhamento às melhores práticas de mercado, considerando a obsolescência do modelo atual e as limitações das customizações existentes.

2.3. Jurisprudência sobre descrição do objeto licitatório

Argumento da impugnante:

Cita o Acórdão 2.622/2019 - TCU, afirmando que a descrição do objeto deve ser clara, precisa e não restringir indevidamente a competição.

Análise:

A título de registro, **não identificamos no citado acórdão a menção do aventado pela impugnante.**

Não obstante tal constatação, a descrição do objeto no edital atende integralmente aos parâmetros definidos pelos normativos da Conab e Lei das Estatais, bem como a outros precedentes do TCU. As especificações foram baseadas em estudos técnicos preliminares e consulta ao mercado, garantindo:

- **Amplitude competitiva:** Empresas do mercado com soluções similares ao objeto licitado foram consultadas e confirmaram a viabilidade de atendimento aos requisitos técnicos, **inclusive a impugnante**;
- **Objetividade e clareza:** As exigências refletem as necessidades específicas da Conab, alinhadas às diretrizes legais e operacionais, sem privilegiar qualquer fornecedor.

- PARÁGRAFOS 2.4., 2.4.1. E 2.4.2.

Argumento da impugnante:

Alega que os módulos adquiridos no modelo "*on-premises*" foram extensivamente customizados ao longo de 20 anos, o que inviabiliza a substituição por outra solução com igual qualidade e especificidade, conforme a Lei 9.609/1998.

Análise:

Embora as licenças perpétuas tenham permitido a operação do sistema pelo período contratual, sua manutenção já demonstrou limitações técnicas e operacionais significativas.

Por oportuno, a Lei 9.609/1998, citada pela impugnante, não impede a substituição de sistemas por soluções tecnológicas mais modernas, especialmente quando estas representam melhores práticas de mercado e vantagens econômicas para a Administração.

A impugnante cita a **Lei nº 9.609/1998** como fundamento para alegar a exclusividade e a inviabilidade de substituição dos sistemas atualmente utilizados pela Conab. A seguir, avalia-se a pertinência desses argumentos em relação às disposições da lei:

a) Direitos de Propriedade Intelectual sobre os Programas de Computador

Argumento da impugnante:

Alega que os módulos adquiridos pela Conab no modelo "on-premises" e licenciados de forma perpétua foram extensivamente customizados para atender às demandas específicas da Companhia. Por isso, afirma que sua substituição comprometeria o acesso às funcionalidades customizadas e violaria a Lei nº 9.609/1998.

Análise:

A **Lei nº 9.609/1998**, em seu **art. 2º, §1º**, protege os direitos de propriedade intelectual sobre programas de computador, mas não impede a contratação de novas soluções ou a substituição de sistemas licenciados, desde que não sejam violados os direitos autorais do titular.

A Conab **não está restringida** a permanecer com o software licenciado pela Senior, desde que a substituição seja realizada de forma legítima e sem copiar, reproduzir ou utilizar indevidamente o código-fonte do sistema atual.

O contrato em vigor não estabelece exclusividade perpétua para a Senior, e a Conab possui total liberdade para realizar novo processo licitatório em busca de soluções tecnológicas mais modernas e aderentes às suas necessidades.

b) Customizações e dependência tecnológica

Argumento da impugnante:

Alega que as customizações realizadas ao longo dos anos tornam inviável a substituição do sistema sem prejuízo às operações da Conab, com base na proteção prevista pela Lei nº 9.609/1998.

Análise:

A **Lei nº 9.609/1998**, em seu **art. 6º, IV**, permite que o usuário integre um programa de computador a um sistema operacional ou aplicativo desde que tal integração seja indispensável às suas necessidades. Isso reforça que a Conab pode integrar sistemas e promover a migração de dados, respeitando os limites legais.

As customizações realizadas são adaptações ao sistema e não conferem exclusividade ou impedem a Conab de buscar novas soluções. Pelo contrário, a possibilidade de contratar um sistema mais moderno e flexível é essencial para superar as limitações do modelo atual.

c) Licenças de uso perpétuo e atualizações

Argumento da impugnante:

Sustenta que os módulos adquiridos sob o modelo de licenciamento perpétuo ainda são operacionais e que sua revitalização em 2020 reforça sua aderência às demandas da Conab.

Análise:

O contrato atual não atende plenamente às demandas legais e tecnológicas da Companhia, além de não haver lastro jurídico para sua continuidade.

A contratação de uma solução SaaS, que inclui atualizações e suporte contínuo, está em consonância com o interesse público, garantindo conformidade e eficiência.

d) Exclusividade e mercado competitivo

Argumento da impugnante:

Afirma que não há outros fornecedores no mercado capazes de oferecer soluções equivalentes às customizações realizadas no sistema atual, configurando um cenário de exclusividade protegido pela Lei nº 9.609/1998.

Análise:

A **Lei nº 9.609/1998** não concede exclusividade em cenários onde existam soluções alternativas no mercado. O estudo técnico preliminar da Conab demonstrou que há diversos fornecedores capacitados para atender aos requisitos do novo edital.

O processo licitatório promovido pela Conab segue os princípios da **isonomia e competitividade**, previstos na Lei nº 13.303/2016, permitindo a escolha da solução mais vantajosa.

Portanto, os argumentos apresentados pela impugnante com base na **Lei nº 9.609/1998** não impedem ou restringem a Conab de realizar um novo processo licitatório. A legislação protege os direitos autorais do programa de computador, mas não inviabiliza a busca por novas soluções tecnológicas que melhor atendam às necessidades operacionais e legais da Companhia.

- PARÁGRAFOS 2.5 A 2.5.2

Argumento da impugnante:

Alega que os 276 usuários solicitados no edital representam permissões desnecessárias, considerando que a Conab atualmente opera com 117 usuários, e que muitos acessos podem ser substituídos por relatórios e telas web fornecidos pela plataforma de descentralização de informações (Painel de Gestão).

Análise

a. **Necessidade operacional e justificativa técnica:**
   - Os 276 usuários solicitados refletem a real necessidade operacional da Conab, com base em análise detalhada de seus fluxos de trabalho e do crescimento esperado das atividades de gestão de pessoas;
   - Esses usuários não se limitam apenas a permissões administrativas, mas englobam diferentes níveis de acesso para operar módulos como folha de pagamento, benefícios, orçamento, segurança e medicina;
   - A ampliação de usuários atende à política de descentralização e gestão eficiente, garantindo que gestores e operadores tenham acesso direto às ferramentas necessárias para suas funções.

b. **Compatibilidade com a modernização do sistema:**
   - O edital foi estruturado para garantir que a solução contratada seja escalável e adaptável às futuras necessidades organizacionais da Conab, inclusive em cenários de crescimento ou reorganização estrutural.
   - A dependência exclusiva de relatórios e telas web não atende ao objetivo de modernização e automação do sistema, sendo necessário permitir que um número maior de usuários interaja diretamente com os módulos, contribuindo para a eficiência operacional.

c. **Referência ao número atual de 117 usuários:**
   - O número atual de usuários é insuficiente para suportar o modelo descentralizado e integrado que a Conab tem implementado. A ampliação para 276 usuários foi definida com base em estudos técnicos preliminares, considerando as demandas dos departamentos e o modelo de operação descentralizada.

Argumento da impugnante:

Alega que conceder permissões totais para os 276 usuários seria desnecessário e que isso fere os princípios da razoabilidade, eficiência e economicidade.

Análise:

a. **Níveis de acesso diferenciados:**
   - O edital não prevê que todos os 276 usuários tenham permissões totais ou de administrador. Cada usuário terá acesso limitado aos módulos específicos de sua função, com base em perfis e permissões predefinidos no sistema.
   - Essa abordagem segue as boas práticas de gestão de acessos, garantindo segurança da informação e eficiência no uso da solução contratada.

b. **Eficiência e descentralização:**
   - A inclusão de mais usuários no sistema é coerente com o objetivo de descentralizar processos e reduzir a dependência de operadores únicos, promovendo uma gestão mais colaborativa e ágil.
   - A lógica de operação centralizada, com emissão de relatórios e telas web, não é compatível com a modernização proposta, que busca maior integração entre os departamentos.

c. **Atendimento às normas de economicidade:**
   - A ampliação para 276 usuários representa uma melhoria na eficiência operacional, reduzindo gargalos e agilizando processos internos. Essa medida foi avaliada sob os critérios de economicidade, considerando o custo-benefício de um sistema com maior capacidade operacional.

Argumento da impugnante:

Afirma que o custo adicional de R$ 1,7 milhões para 159 novos usuários fere os princípios da Administração Pública, uma vez que seriam acessos desnecessários para a operacionalização do sistema.

Análise:

a. **Ausência de validação dos valores apresentados:**

- O valor de R$ 1,7 milhões não está explicitado no edital ou em qualquer documento oficial da Conab. Trata-se, ao que tudo indica, de uma simulação realizada pela impugnante com base em parâmetros de custos do contrato vigente ou de sua relação com outros entes.
- A nova especificação detalhada no edital atual apresenta mudanças significativas nos requisitos técnicos e operacionais, tornando inadequada qualquer comparação direta com o modelo anterior.

b. **A necessidade de usuários adicionais está fundamentada:**

- A ampliação para 276 usuários não é arbitrária. O dimensionamento foi feito com base em demandas operacionais, estratégicas e o modelo de atuação descentralizada da Conab.
- A especificação do sistema prevê funcionalidades mais abrangentes, que requerem acesso adequado por múltiplos perfis de usuários para garantir a automação e a eficiência das operações administrativas e gerenciais.

c. **Conformidade com os princípios da Administração Pública:**

- O planejamento realizado observou os princípios de eficiência e economicidade, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 30 da Lei nº 13.303/2016.
- O custo de aquisição e operação do sistema foi projetado para atender às necessidades atuais e futuras, evitando retrabalhos e a necessidade de contratações complementares ou aquisições emergenciais.

d. **Cautela na análise de custos do modelo atual e futuro:**

- A estrutura de custos do contrato vigente não reflete diretamente os parâmetros técnicos e financeiros da contratação proposta no edital, razão pela qual deverá haver cautela pela impugnante quanto a comparativos levados a efeito com base teórica da atual contratação.

- PARÁGRAFOS 2.6 a 2.6.5.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que os requisitos como a integração com o Power BI (item 12.42 do Anexo I) e o uso de Inteligência Artificial para processos simples, como análise de CID e relatórios de desempenho, configuram direcionamento do certame para fornecedores específicos. Sustenta que tais exigências favorecem soluções de mercado específicas, prejudicando o princípio da isonomia e da competitividade nos processos licitatórios.

Ainda, argumenta que ferramentas de BI, como Power BI, têm foco exclusivo em análises de dados e não precisam ser integradas nativamente ao sistema de gestão de pessoas, o que limitaria a participação de concorrentes sem justificativa técnica razoável.

Análise:

a. **Esclarecimento sobre a exigência de integração com ferramentas de BI**

- O item 12.42 do Anexo I do edital especifica a necessidade da Conab de gerar **relatórios e consultas dinâmicas** como um requisito funcional, um conceito amplamente presente em diversas soluções disponíveis no mercado.
- A menção ao Power BI é ilustrativa e serve para definir um padrão de integração esperado, já que este é um software amplamente utilizado no mercado, mas **não restringe a participação de concorrentes que ofereçam funcionalidades semelhantes ou compatíveis**.
- A integração com ferramentas de BI, como o Power BI, pode ser realizada facilmente por meio de **APIs ou conectores de mercado**, o que reforça a ampla competitividade entre fornecedores. Este aspecto não caracteriza direcionamento ou restrição ao certame.

Assim, para não restar dúvidas, as especificações serão alteradas para "Ferramentas de BI" ao invés de mencionar "Power BI".

b. **Justificativa técnica para a exigência**

- A exigência de integração com ferramentas de BI está diretamente alinhada às demandas da Conab por um sistema que proporcione transparência, automação e agilidade na análise de dados gerenciais.
- A interoperabilidade com ferramentas de BI garante que os dados da gestão de pessoas possam ser transformados em relatórios interativos e consultas em tempo real, contribuindo para a tomada de decisão estratégica.
- Além disso, o edital detalha 21 subitens que descrevem os dados e relatórios esperados, demonstrando a **transparência e especificidade técnica da exigência**.

c. **Compatibilidade com o princípio da isonomia**

- Não há exigência de exclusividade para o uso do Power BI, mas sim a definição de um padrão de integração que pode ser atendido por diversas soluções de mercado, desde que garantam o acesso e manipulação dinâmica dos dados da gestão de pessoas.
- A exigência está em consonância com os princípios da **isonomia e competitividade**, conforme a legislação vigente, e visa assegurar a funcionalidade do sistema contratado, sem restringir injustificadamente o rol de concorrentes.

Argumento da impugnante:

Existem exigências desproporcionais ou inadequadas, com relação ao uso de Inteligência Artificial (IA), onde em várias solicitações, (ex: 5.14, 5.36, 5.38 - Anexo I), a exigência de IA para mapear treinamentos e sugerir melhorias foi considerada desnecessária e complexa, não trazendo benefícios tangíveis além do que um sistema tradicional já oferece.

Exigir a aplicação de IA sem embasamento técnico gera custos desnecessários e complexidade para fornecedores, ferindo o princípio da economicidade.

Análise:

a. **Exigências de IA no Edital:**

Os itens **5.14, 5.36 e 5.38** do edital estabelecem requisitos relacionados à aplicação de Inteligência Artificial (IA) para otimizar processos, como análise de CID e geração de relatórios de desempenho. Tais exigências estão alinhadas às práticas modernas de gestão e refletem uma necessidade estratégica da Conab. Vejamos.

1. **Alinhamento com práticas modernas de mercado**
   - As funcionalidades baseadas em IA demandadas no edital são amplamente disponíveis em soluções de mercado, o que demonstra a **viabilidade técnica e operacional** dessas exigências.
   - A adoção de tecnologias de IA reflete uma busca por inovação e automação, práticas que visam **otimizar os recursos humanos e financeiros**, alinhando-se ao princípio da economicidade.
2. **Desenvolvimento durante a implementação**
   - A Conab especificou no edital que tais funcionalidades de IA podem ser **desenvolvidas e implementadas durante a execução do contrato**, não sendo exigidas como requisito obrigatório na **Prova de Conceito (PoC)**.
   - Essa abordagem promove maior flexibilidade e amplia a competitividade, permitindo que fornecedores com diferentes níveis de maturidade tecnológica apresentem propostas.
3. **Impacto nos processos administrativos**
   - O uso de IA permitirá à Conab realizar análises mais ágeis, precisas e confiáveis, reduzindo retrabalho e possibilitando **decisões estratégicas baseadas em dados**.
   - Funcionalidades como análise automatizada de CID, geração de relatórios personalizados e identificação de padrões em grandes volumes de dados são ferramentas indispensáveis para a modernização da gestão pública.
4. **Conformidade com o princípio da economicidade:**

- A exigência de IA está em consonância com o **princípio da economicidade**, pois visa melhorar a eficiência e a produtividade dos processos internos da Conab, reduzindo custos operacionais a médio e longo prazo.
- A possibilidade de desenvolvimento das funcionalidades ao longo do contrato reforça o compromisso com a economicidade, ao passo que permite soluções mais adequadas às necessidades específicas da Conab.
- As exigências relacionadas ao uso de Inteligência Artificial (itens 5.14, 5.36 e 5.38) são **tecnicamente justificadas** e não configuram direcionamento, uma vez que refletem demandas específicas alinhadas às melhores práticas de gestão pública e às soluções tecnológicas disponíveis no mercado.
- Além disso, **ao permitir o desenvolvimento dessas funcionalidades durante a implantação, o edital amplia a competitividade** e promove inovação, garantindo que a solução contratada traga benefícios concretos para a Conab, em conformidade com os princípios da eficiência, isonomia e economicidade.

- PARÁGRAFOS 2.7. a 2.12.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que por meio do Ofício 001/2024, endereçado ao Sr. Diretor de Gestão de Pessoas da Conab, defende a continuidade do contrato atual (nº 45/2020), alegando que a solução já implantada atende aos desafios da Conab na gestão de pessoas, como modernização de processos, conformidade legal, sustentabilidade, capacitação e eficiência operacional. Argumenta que o modelo SaaS do fornecedor atual elimina custos adicionais de infraestrutura, evita duplicidade de gastos com migração e implantação, e apresenta economia de 58% frente ao novo processo licitatório, além de já incorporar módulos e funcionalidades necessários à gestão estratégica da força de trabalho da Conab.

Análise:

Por reportar diversas vezes ao Ofício 001/2024, enviado à Conab em 03 de dezembro de 2024, entendemos que o inteiro teor da resposta do Sr. Diretor de Gestão de Pessoas (em anexo) e as informações contidas nesta Nota Técnica dirimem as dúvidas quanto ao arguido pela impugnante.

Reforçamos que a tentativa de barrar um certame licitatório visando a perpetuação contratual da ora impugnante não é cabível frente ao arcabouço jurídico e de boas práticas de compliance e governança estatal.

- PARÁGRAFOS 2.13. E 2.13.1

Argumento da impugnante:

A impugnante apresenta estimativa de preços para a contratação.

Análise:

A apresentação de uma proposta contendo estimativa de preços pela impugnante, nesta fase do certame, é indevida e não se alinha às normas que regem os processos licitatórios, em especial ao disposto na Lei nº 13.303/2016 e no Regulamento de Licitações e Contratos da Conab (RLC).

O momento oportuno para a apresentação de propostas e discussão sobre preços é a sessão pública do pregão, que garante a devida competitividade e isonomia entre os participantes. A oferta apresentada fora do ambiente oficial do certame não possui valor jurídico e não pode ser considerada para influenciar ou alterar os parâmetros estabelecidos no edital.

- PARÁGRAFOS 3.1. a 3.4.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que o edital impõe requisitos técnicos excessivos, desconsiderando soluções já implantadas pelo atual fornecedor, o que comprometeria a continuidade operacional e a economicidade. Sustenta que a exigência de funcionalidades específicas e integrações não justificadas gera custos desnecessários e ignora a experiência acumulada, além de violar o princípio da proporcionalidade ao restringir indevidamente a competição. Argumenta, ainda, que requisitos direcionadores ferem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ao restringirem a participação de concorrentes, sugerirem favorecimento indevido e elevarem custos sem benefícios claros.

Análise:

Em relação às alegações de que o edital impõe requisitos técnicos excessivos ou direcionadores, é necessário esclarecer que todos os critérios estabelecidos foram fundamentados no Termo de Referência e refletem as necessidades estratégicas e operacionais da Conab. As exigências descritas buscam garantir a eficiência, a qualidade e a sustentabilidade da solução contratada, sempre em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e economicidade, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal e na Lei nº 13.303/2016.

É importante ressaltar que a impugnante não apontou nestes parágrafos, de forma específica, quais requisitos técnicos considera direcionadores ou excessivos, limitando-se a alegações genéricas.

O edital foi elaborado com base em análise das demandas institucionais, não havendo nenhuma disposição que restrinja indevidamente a competição ou favoreça fornecedores específicos. A inclusão de funcionalidades e integrações adicionais são indispensáveis para atender às necessidades de modernização, eficiência e conformidade normativa da gestão de pessoas na Conab.

Adicionalmente, no que se refere às questões trazidas pela impugnante, a presente Nota Técnica reflete a análise criteriosa de todos os pontos levantados, reforçando que os requisitos do edital foram desenhados para assegurar ampla competitividade, sem comprometer a continuidade operacional ou a economicidade. Não há qualquer direcionamento no edital, e a observância ao princípio da proporcionalidade está garantida na definição dos critérios técnicos.

- PARÁGRAFOS 4.1. a 4.3.

Argumento da impugnante:

A impugnante alega que a continuidade do contrato vigente (45/2020) é essencial para garantir eficiência operacional devido à expertise acumulada em mais de 20 anos de atendimento às necessidades da Conab, assegurando economicidade ao evitar custos com adaptações e curva de aprendizado dos usuários. Defende que a substituição do fornecedor geraria riscos operacionais, comprometendo a gestão de pessoas, e argumenta que essa continuidade está alinhada aos princípios constitucionais e legais de eficiência e vantajosidade, fundamentando-se na doutrina de Marçal Justen Filho, que prioriza soluções que minimizem custos e riscos.

Análise:

A questão relacionada à perpetuação pretendida pela impugnante foi enfrentada de forma consistente tanto no OFÍCIO CONAB/DIGEP SEI N.º 2/2025 (cópia anexa), como também nesta resposta à impugnação.

Reafirma-se que a impugnante participou ativamente das etapas preliminares, incluindo as pesquisas de mercado, reuniões técnicas com a equipe desta estatal e apresentação de cotações **sem qualquer ressalva ou questão suscitada** para a estimativa de preços, o que reforça a transparência e lisura do processo licitatório.

- PARÁGRAFOS 5.1. a 5.4.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o edital apresenta inconsistências com princípios legais e normativos, alegando que: (i) viola o princípio da continuidade do serviço público, essencial para assegurar eficiência administrativa; (ii) os requisitos excessivos e a descrição do objeto comprometem os princípios de economicidade e vantajosidade previstos no artigo 3º da Lei nº 13.303/2016; (iii) desconsidera o fornecedor atual e impõe condições restritivas que podem caracterizar direcionamento, infringindo o princípio da isonomia; e não observa o Acórdão 1.045/2017 do TCU, que destaca a necessidade de garantir ampla competitividade e evitar barreiras que prejudiquem a igualdade entre concorrentes.

Análise:

A impugnante, no trecho citado, faz alusão novamente à perpetuação de sua relação contratual com a Conab, sob o pretexto de violação a princípios constitucionais, interpretados, a nosso ver, para seu favorecimento, em detrimento à ampla competitividade, transparência e dever de licitar da Administração Pública.

Reforça-se quanto aos seguintes pontos:

a. **Princípio da continuidade do serviço público:** A continuidade do serviço público está assegurada pelo planejamento adequado da transição para o novo sistema, com prazos realistas e mecanismos de suporte previstos no edital. A modernização do sistema visa justamente aprimorar a eficiência administrativa, estando em conformidade com os princípios da Administração Pública.
b. **Economicidade e vantajosidade:** A descrição do objeto e os requisitos foram definidos com base em estudos técnicos e pesquisa de mercado, com participação inclusive da impugnante, buscando soluções que atendam às necessidades da Conab com eficiência. As exigências são proporcionais às demandas do órgão e buscam garantir a escolha da proposta mais vantajosa, em consonância com o artigo 3º da Lei nº 13.303/2016.
c. **Princípio da isonomia e direcionamento:** Não há qualquer direcionamento ou restrição indevida no edital. Todos os requisitos técnicos foram elaborados de forma a garantir a ampla participação de fornecedores qualificados, sem privilegiar ou excluir nenhum concorrente. A desconsideração de soluções desatualizadas é uma medida necessária para assegurar a modernização e a eficiência dos processos.
d. **Ampla competitividade e Acórdão 1.045/2017 do TCU:** A impugnante não menciona, no trecho, qual exigência não privilegia a ampla competividade. No entanto, afirmamos que o edital foi construído em conformidade com as orientações do TCU, inclusive com a devida análise e chancela do órgão jurídico da Conab (Procuradoria-Geral - Proge).

As alegações da impugnante, portanto, carecem de fundamento técnico ou jurídico e não comprometem a regularidade do edital.

- PARÁGRAFOS 6.1. e 6.2.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o edital veda a subcontratação do objeto licitatório, incluindo a implantação do sistema por terceiros, o que, segundo ela, não reflete a realidade do mercado. Além disso, alega que essa vedação compromete a competitividade do certame e viola o princípio da eficiência.

Análise:

Seguem, abaixo, considerações quanto ao alegado.

a. **Vedação à Subcontratação:** A vedação à subcontratação no edital foi estabelecida em conformidade com o interesse público e com os princípios da eficiência e segurança administrativa. A execução direta do objeto licitado pela contratada assegura maior controle de qualidade, transparência e conformidade com os requisitos técnicos estabelecidos pela Conab.
b. **Razoabilidade e realidade de mercado:** A exigência de execução direta reflete as especificidades do objeto licitado, que requer alta complexidade técnica e integração entre as etapas de implantação e operação, bem como a perfeita integração entre os módulos. Permitir a subcontratação poderia fragmentar a execução, comprometer a eficiência e dificultar o acompanhamento e a fiscalização do contrato. Essa diretriz está em alinhamento com o art. 37 da Constituição Federal e o art. 3º da Lei nº 13.303/2016, que priorizam a eficiência e a vantajosidade na Administração Pública.
c. **Competitividade do certame:** A vedação de subcontratação não impede a participação de empresas qualificadas no processo licitatório. Pelo contrário, busca garantir que somente licitantes com plena capacidade técnica assumam a responsabilidade integral pela execução do contrato, reduzindo riscos de falhas ou interrupções nos serviços contratados. A pesquisa de mercado realizada pela Conab (que incluiu a ora impugnante) demonstra a existência de várias empresas capacitadas para atender integralmente ao objeto licitado.
d. **Princípio da eficiência**: Permitir a subcontratação poderia introduzir intermediários na execução, diluindo responsabilidades e comprometendo a eficiência do serviço público. A contratação direta da empresa vencedora promove maior alinhamento com os objetivos estratégicos da Conab, garantindo a entrega de resultados que atendam aos padrões esperados.

A vedação à subcontratação é medida legítima, técnica e jurídica, destinada a resguardar a eficiência, qualidade e segurança da execução contratual. O edital foi estruturado de maneira a garantir competitividade e alinhamento com os princípios constitucionais e legais aplicáveis, devendo a impugnação ser indeferida nesse ponto.

- PARÁGRAFOS 6.1. e 6.4.6.

Argumento da impugnante:

A impugnante sustenta que a vedação à subcontratação imposta pelo edital contraria parâmetros de eficiência e resulta em excesso de restrições. Argumenta que a Administração deveria adotar critérios baseados em resultados, permitindo que os contratados escolham as melhores soluções, incluindo subcontratação parcial, para atender as demandas com maior eficiência e menor custo. Alega que a vedação prejudica a competitividade do certame, inviabilizando a participação de empresas como a própria impugnante, cuja estrutura operacional é fortemente baseada em parcerias com pessoas jurídicas terceirizadas, e cita jurisprudência do TCU que permite subcontratação limitada, desde que previamente definida no edital.

Análise:

A alegação de que o edital condiciona a participação no certame à contratação de um time interno de colaboradores celetistas não encontra fundamento, uma vez que o edital não estabelece qualquer exigência quanto ao regime de trabalho dos profissionais da empresa licitante. A Conab preocupa-se

exclusivamente com a capacidade técnica e operacional do proponente em executar o objeto licitado, sem interferir na forma de contratação de seus recursos humanos, seja por meio de empregados celetistas ou de outras modalidades permitidas pela legislação.

A vedação à subcontratação constante no edital tem como objetivo garantir a centralização da responsabilidade pela execução do contrato, de forma a assegurar controle de qualidade, eficiência e alinhamento integral aos objetivos da contratação. Tal vedação não impede que as empresas participantes utilizem seus próprios recursos, sejam eles internos ou oriundos de parcerias formais, desde que essas parcerias estejam devidamente integradas à estrutura da licitante.

Adicionalmente, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) admite a vedação de subcontratação quando justificada por razões técnicas ou de interesse público. Nesse caso, a Conab optou pela restrição considerando a alta complexidade do objeto e a necessidade de uniformidade na execução dos serviços, o que não configura direcionamento ou prejuízo à competitividade do certame.

Portanto, a alegação da impugnante de que sua participação seria inviabilizada pela vedação de subcontratação não reflete o que está previsto no edital, pois este não exige um modelo específico de relação trabalhista. A Conab reafirma que o foco é na capacidade técnica e na responsabilidade direta da licitante em entregar os resultados esperados.

A vedação à subcontratação dos serviços (e não a forma de estrutura interna e relação de trabalho entre os profissionais da empresa a ser contratada) é uma escolha legítima e fundamentada, alinhada às melhores práticas de gestão pública e aos princípios que regem a Administração.

- PARÁGRAFOS 7.1. e 7.1.6.

Argumento da impugnante:

A impugnante argumenta que o Termo de Referência apresenta falta de limitação para a aplicação de multas diárias previstas no item 16.8.1 "j", que variam de 0,2% a 3,2% do valor do contrato, anual ou mensal. Alega que a ausência de um limite para a incidência dessas multas torna o dispositivo excessivo e desproporcional, sugerindo que a penalidade seja limitada a, no máximo, 10 dias de incidência para descumprimentos não regularizados.

Análise:

A previsão de multas no item 16.8.1 "j" do Termo de Referência atende às finalidades pedagógicas e preventivas, essenciais para garantir o cumprimento do contrato e a adequada prestação dos serviços. As penalidades não se destinam apenas à punição, mas também a desestimular comportamentos que possam comprometer a eficiência, a continuidade e a qualidade dos serviços contratados, em conformidade com os princípios da Administração Pública, especialmente os da eficiência e economicidade.

a. **Caráter Pedagógico e Preventivo da Multa:** As multas previstas possuem um efeito educativo, incentivando a contratada a adotar medidas que previnam atrasos ou descumprimentos contratuais. Além disso, possuem caráter preventivo, pois promovem a regularização tempestiva de eventuais falhas, minimizando impactos negativos para a Conab e garantindo a continuidade das atividades essenciais.
b. **Proporcionalidade e razoabilidade:** A variação de 0,2% a 3,2% e a vinculação do percentual ao valor do contrato, anual ou mensal, permite que a penalidade seja proporcional à gravidade do descumprimento e ao impacto causado. Não há, portanto, ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando-se que o objetivo é evitar prejuízos à Administração e ao interesse público.
c. **Jurisprudência e boas práticas:** A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece a legitimidade das multas contratuais quando fundamentadas e proporcionais, desde que visem a resguardar o cumprimento das obrigações contratuais e prevenir danos ao erário. A metodologia adotada no Termo de Referência da Conab está alinhada a essas diretrizes.
d. **Impacto da sugestão da impugnante:** A sugestão de limitar as multas a um período máximo de 10 dias enfraqueceria o caráter preventivo da penalidade, podendo gerar situações em que o descumprimento persista além do período sugerido, sem incentivo suficiente para regularização imediata. Isso colocaria em risco a eficácia do contrato e os resultados esperados pela Conab.

A previsão de multas no Termo de Referência é legal, razoável e proporcional aos objetivos da Administração, contribuindo para a eficiência e eficácia na execução do contrato. Reitera-se que as multas visam prevenir falhas e desestímulos a práticas que comprometam o interesse público, mantendo o equilíbrio contratual e a segurança na prestação dos serviços.

Na revisão da cláusula em comento, visando não restar dúvidas quanto à base de cálculo das eventuais multas baseadas na alínea "j", subitem 16.8.1, a redação será alterada para considerar o valor mensal do contrato:

j) multa de 0,2% a 3,2% por dia sobre o valor mensal do contrato, conforme detalhamento constante das tabelas 1 e 2 abaixo.

Por fim, reitera-se que o processo licitatório em curso respeita integralmente os princípios constitucionais aplicáveis, assegurando isonomia entre os participantes, publicidade dos atos e eficiência na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. As melhorias mencionadas nesta Nota Técnica serão implementadas no Termo de Referência e Edital.

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 , informando o código verificador **40035536** e o código CRC **8399304A**.