

---

**JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO**

---

**FEITO:** Impugnação ao Pregão Eletrônico**REFERÊNCIA:** Edital nº 005/2016**OBJETO:** Registro de preço para a aquisição, em caráter definitivo, de licença de direito de uso de Solução de Gestão de Pessoas no Setor Público, voltado para empregados regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, com navegação totalmente web, daqui por diante denominada Solução de TI, bem como prestação de serviço de implantação, parametrização, customização, suporte técnico e manutenção, para uso da VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A..**PROCESSO Nº:** 51402.043037/2013-63**IMPUGNANTE:** OSM CONSULTORIA E SISTEMA LTDA.**I. DAS PRELIMINARES**

A Impugnação foi apresentada tempestivamente, com fundamento no artigo 18 do Decreto nº 5.450/2005, em face do novo Edital publicado no Diário Oficial da União, Seção III, de 15 de junho de 2016, páginas 144/145, referente ao certame de que trata o Edital nº 005/2016.

**II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:**

Insurge a impugnante, em suma, contra a existência de impropriedades técnicas e excessos de requisitos não funcionais exigidos do Edital supramencionado.

Ao final, requereu a retificação do Edital.

**III. DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO:**

Trata-se de análise extemporânea de pedido de impugnação apresentado pela empresa **OSM CONSULTORIA E SISTEMA LTDA.**, não analisada anteriormente em virtude da sobreposição de novo Edital, conforme Aviso de Suspensão do Pregão nº 005/2016, publicada no D.O.U. em 27 de junho de 2016.

Os aspectos tratados na impugnação apresentada pela **OSM CONSULTORIA E SISTEMA LTDA.** possuem caráter eminentemente técnico, tendo sido os autos encaminhados a Superintendência de Recursos Humanos – SUREH e a Superintendência de Tecnologia da Informação – SUPTI para análise e manifestação sobre o teor do documento. A referida

Superintendência se manifestou, por intermédio do Memorando nº 120/2016 – SUPTI, da seguinte forma:

“A impugnante inicialmente alega, de forma generalizada, a existência de impropriedades técnicas e excesso de requisitos não-funcionais. Pela leitura das colocações quanto às impropriedades técnicas, a VALEC chama a atenção para que todos os licitantes leiam atentamente o Edital e seus anexos, a fim de evitar interpretações meramente procrastinatórias.

1. Com relação ao excesso de requisitos não funcionais, a VALEC, ao longo de todo projeto, deixa claro que o Sistema de Gestão de Pessoas no Setor Público trata-se de uma Solução Integrada no que se refere à todos os seus processos de trabalho e módulos constituintes. Se por um lado os processos de trabalho tratam diretamente das funcionalidades de recursos humanos, os módulos constituintes são os componentes de software que implementam e materializam tais processos.

2. De maneira mais específica, são tais módulos que implementam a gestão administrativa da Solução: implementam as funcionalidades de integração, de migração de dados, de segurança, de customização e parametrização, de gestão de ciclo de vida, de emissão de relatórios e demais funcionalidades indispensáveis à execução dos requisitos funcionais. Sendo assim, há que se dar relevância aos requisitos não funcionais, não podendo ser tratados de forma secundária, pois é a partir deles que se garante a fluidez, a viabilidade da operação e a qualidade da execução dos processos funcionais exigidos tanto pelos níveis operacionais, como táticos e estratégicos da VALEC. Em outras palavras, há dependência total dos requisitos funcionais com relação aos não funcionais.

3. Em suma, as alegações não fazem sentido, pois apresentam equívocos de interpretação e desacordo com definições estruturais das soluções tecnológicas de gestão integrada. Notadamente entendemos que as alegações da impugnante foi somente “pinçada”, não contemplando uma leitura total do edital em tela.

4. A empresa impugnante alega que o valor estimado para o certame seria muito superior à previsão de investimentos em processos licitatórios com objeto idêntico para outros órgãos. Para tanto, utiliza-se de processos licitatórios com o mesmo objeto realizado nos anos de 2013 e 2014, para o Conselho Nacional do Ministério Público e para a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.

5. Para um projeto desta natureza, tendo em vista a complexidade da solução, comparar valores estimados não faz qualquer sentido sem o conhecimento detalhado do contexto de cada órgão/entidade. Tomando por base as citações apresentadas pela impugnante, os dois processos citados, teríamos, na situação do Conselho Nacional do Ministério Público, um valor estimado de R\$ 1.585.490,00 para os seus 500 usuários, nos levando a uma relação de R\$ 3.170,98 por usuário. A partir deste valor por usuário, se considerarmos um cálculo linear, a estimativa para os 125 mil usuários da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares seria de R\$ 396.372.500,00, que é um valor significativamente maior estimado nesse projeto. Dessa forma demonstramos que os parâmetros utilizados pela impugnante (Preço e Usuários na Base) são insuficientes para balizar um sistema de Gestão mais amplo e complexo, conforme demonstrado no Certame atual.

6. A empresa impugnante alega existir refino no detalhamento das especificações dos requisitos funcionais, mas em contrapartida, não considera que houve o mesmo detalhamento no Teste de Conformidade destes. A partir daí concluiu que, por este motivo, os requisitos não-funcionais foram privilegiados em detrimento dos funcionais.

7. Recorrendo a leitura do edital destaca-se que este possui 48 páginas (pág.104 a 151) descrevendo os requisitos funcionais e 16 páginas (pág. 152 a 167) descrevendo os requisitos não-funcionais. Da mesma maneira, a lista de amostra dos requisitos funcionais possui em torno de 60 requisitos e a lista de amostra dos requisitos não-funcionais possui 10 requisitos, ou seja, existe uma superioridade significativa da quantidade de requisitos funcionais a serem testados.

8. Adicionalmente, vale lembrar que na condução da amostra de um requisito funcional, em diversos casos, outros requisitos ainda que não explicitados necessariamente deverão ser evidenciados e executados por fazerem parte da mesma

cadeia do processo funcional. Em conclusão, devido a própria dinâmica de comprovação da amostra, o volume de requisitos funcionais será sempre maior.

9. Ainda com relação a fragilidade do Teste de Conformidade, a impugnante refere-se aos percentuais de atendimento para a amostra dos requisitos. Apontou que o percentual de atendimento aos “requisitos não funcionais” é maior do que o percentual exigido para os “requisitos funcionais”.

10. Retomando a leitura do edital, observamos que no tocante aos:

a. Requisitos não-funcionais: o percentual de atendimento deve ser de 100%, pois tratam-se de requisitos de tecnologia, ou seja, o software possui a funcionalidade ou não possui;

b. Requisitos funcionais: o percentual de atendimento é de 80%, seja de forma nativa ou por meio de parametrização. Entretanto, a solução deverá atender INTEGRALMENTE à todos os requisitos funcionais listados no edital (que são mais de 900), desde que, respeitando a proporção de 80% (no máximo) por meio de parametrização e 20% por meio de customização,

11. Posto isto, fica claro que NÃO será aceita a falta de atendimento a qualquer requisito, seja ela funcional ou não-funcional. As estratégias de atendimento do tipo CUSTOMIZAÇÃO e/ou PARAMETRIZAÇÃO, por sua vez, são estratégias comuns ao mundo das soluções de gestão de “prateleira”. Naturalmente, conforme é dito no próprio edital, a preferência é realizar a maior parte das implementações por meio de “parametrização” deixando a “customização” para os requisitos mais particulares da VALEC.

12. Em suma, o ato de fixar a proporção de 80% por parametrização e 20% por customização é uma medida racional com o objetivo de buscar uma solução que, para a maior parte dos processos funcionais, atenda sem a necessidade de desenvolvimento. Em contrapartida, dadas as particularidades da VALEC, permite-se que os 20% restantes sejam customizados proporcionando, inclusive, modificações e/ou readequações oriundas de novas legislações referentes aos Recursos Humanos.

13. A impugnante alega que existem erros na descrição do acrônimo MVC (*Model-view-controller*), na sua definição como “camada de apresentação, camada de negócio e camada de persistência” e no fato de ser exigido como obrigatório restringindo a participação de outros padrões arquiteturais.

14. A partir da descrição do item do edital referente a este ponto, temos:

(...)“2.13.1. A Solução de Gestão de Pessoas deve ter sido desenvolvida em múltiplas camadas, NO MÍNIMO TRÊS (MVC: camada de apresentação, camada de negócio e camada de persistência)”;

15. Pode-se concluir que a interpretação foi equivocada. Observa-se que ao contrário do que foi dito, o texto se refere a “NO MÍNIMO”, ou seja, todo padrão que possua no mínimo três camadas (MVC) será aceito.

16. A empresa impugnante alega que a exigência para que se utilize a solução ORACLE não é razoável ou justificável e reforça sua argumentação baseando-se no fato de que a contratante não realizará manutenção e instalação.

17. Entendemos como atitude discricionária da administração a escolha da solução residente que se tornou padrão para todos as aplicações que utiliza banco de dados dentro da VALEC. Dessa forma, não podemos abrir mão de todo investimento realizado para preparar o ambiente com a solução de banco de dados ORACLE, notadamente a melhor conceituada no mercado atualmente. Mas não esperamos que a empresa detivesse tal informação pois sequer teve o interesse de realizar nenhuma das visitas técnicas solicitadas no edital para conhecimento do ambiente tecnológico da VALEC.

18. A empresa impugnante alega que ao solicitar base de dados histórica separada (DATAMART), rotinas de extração, transformação e carga (ETL), ferramenta OLAP e cargas de cubos de decisão, existe uma contradição com o objeto a ser contratado e sua respectiva justificativa. A partir destas afirmações e da leitura atenta do texto, nota-se um equívoco, por parte da impugnante, interpretando que “ferramentas de OLAP” são a mesmo que *Business Intelligence (BI)*.

19. De toda forma, visando esclarecer, mais uma vez recorreremos a leitura atenta do edital, conforme transcrito abaixo:

“3.2. Atualmente, a área de gestão de pessoas da VALEC utiliza soluções tecnológicas para suporte a seus processos de trabalho operando em ambientes e em ferramentas

diversos com BAIXA INTEGRAÇÃO, NÃO ABRANGENDO A TOTALIDADE DOS SEUS PROCESSOS E SEM EVOLUÇÃO SIGNIFICATIVA NO TOCANTE À ATUALIZAÇÃO TECNOLÓGICA (...)"

(...)

"3.4. O atual sistema não possibilita INTEGRAÇÃO COM UM BI (Business Intelligence) E NEM COM WORKFLOW (fluxos de trabalho), O QUE INVIABILIZA QUALQUER AÇÃO VISANDO AUTOMAÇÃO DA GERAÇÃO DE INFORMAÇÕES GERENCIAIS E ESTRATÉGICAS E DE PROCESSOS DE RH (...)"

(...)

"3.10. Em função disso, espera-se a melhoria e a padronização dos processos de gestão de pessoas com uma integração que GARANTA UM SUPORTE EFICAZ ÀS TRANSAÇÕES OPERACIONAIS DO DIA-A-DIA E ÀS ATIVIDADES DE TOMADA DE DECISÃO NOS NÍVEIS TÁTICOS E ESTRATÉGICOS (...)"

20. A partir deles, verifica-se que a VALEC visa adquirir uma solução de gestão moderna e com vida útil adequada às suas necessidades, evitando com que, novamente, os processos de trabalho da área de Gestão de Recursos Humanos fiquem limitados por incapacidades funcionais e não funcionais, ou seja, limitados pela falta de uma BIBLIOTECA FUNCIONAL DE MELHORES PRÁTICAS e por ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS DEFASADAS E SEM CAPACIDADE DE INTEGRAÇÃO.

21. Sendo assim, a solução deve possuir toda a evolução dos conceitos de gerenciamento na área de gestão de pessoas, embarcando novas metodologias e ferramentas que garantam suporte eficaz às transações operacionais, mas também às atividades analíticas, para tomada de decisão nos níveis tático e estratégico.

22. Observa-se, portanto, que não se está solicitando uma solução de BI, mas sim que os dados sejam providos, tanto do ponto de vista transacional quanto analítico, por meio de estruturas multidimensionais que possibilitem seu consumo a partir de qualquer ferramenta de *Business Intelligence* – que é o caso do software de apoio fornecido pelo contratante e de uso obrigatório pela contratada.

23. Para esgotarmos o questionamento, cabe ressaltar que o item 2.30.5, especifica que "(...)A Solução deverá dispor de base de dados histórica (Datamart), distinta da base de dados operacional(...)", entretanto, não faz nenhuma restrição quanto ao armazenamento ser realizado em um sistema gerenciador de banco de dados (SGBD). Sendo assim, há que se observar que houve um equívoco com relação aos conceitos de "base de dados" e SGBD, não fazendo sentido a alegação.

24. A impugnante alega que a atualização do sistema MENTORH seria a solução menos onerosa e atenderia à todas as exigências da VALEC. Reforça, ainda, que este procedimento não foi viabilizado devido à restrição descabida da utilização da tecnologia Oracle.

25. Cabe ressaltar que a exigência pela tecnologia ORACLE NÃO é fator restritivo, tendo em vista que outros fornecedores do mercado são homologados para utilização desta tecnologia. Adicionalmente, as especificações foram constituídas pela equipe da VALEC com base nas melhores práticas do mercado e conforme os requisitos próprios do projeto interno.

26. Além de que a impugnante cita que a ferramenta oferecida, o Mentorh, atende ao edital. Dessa forma ficamos em situação muito confortável, pois já que atende, ficaremos aguardo o melhor lance, que, diante do apresentado, será da empresa impugnante.

27. A impugnante alega que foi dada maior relevância a quesitos secundários de operação do software, por outro lado, não contemplaram-se processos de extrema importância na gestão dos funcionários da VALEC como, por exemplo, o e-Social.

28. Mais uma vez, chamamos a atenção para a leitura do edital de forma completa, ao que encontramos os seguintes itens:

"10.13.7.1. O objeto da contratação, Solução Integrada de tecnologia da Informação para suporte às atividades inerentes à gestão de pessoas no Setor Público, representa, em última análise, A DISPONIBILIZAÇÃO DE UM SERVIÇO CONTÍNUO,

AMPARADO NO USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, essencial à administração e à gestão institucional da área de pessoal (...)”

“10.13.7.2. O modelo de referência ITIL representa uma fonte de boas práticas para o gerenciamento de serviços de TI. A CONTRATADA, em sua atuação, desde o planejamento, passando pela implantação, suporte técnico, manutenção evolutiva e transição contratual, deverá estar alinhada com o modelo ITIL, Versão 3. A adoção das boas práticas preconizadas por ESSE MODELO DE GERENCIAMENTO DE SERVIÇO É FUNDAMENTAL para assegurar a perfeita execução do serviço e a futura transição da sustentação da Solução para o CONTRATANTE ou outra empresa a ser CONTRATADA com essa finalidade(...)”

29. A partir desta leitura reforça-se que a solução integrada seja entendida como a forma de disponibilizar o serviço, por meio do uso de tecnologia, de automação de processos de trabalho.

30. Tais processos de trabalho, por sua vez, são um conjunto logicamente relacionado de atividades que definem como tarefas organizacionais específicas devem ser executadas. Assumindo que uma organização empresarial é uma coleção de processos de trabalho diversos (sejam de tecnologia da informação, RH e/ou qualquer outra disciplina), para garantir a fluidez das informações de forma contínua, coordenada e eficiente, deve existir um alto grau de integração entre tecnologia e processos de trabalho.

31. Em outras palavras, a visão de solução integrada deve remeter ao conceito de integração do ponto de vista dos processos funcionais, mas também do ponto de vista da tecnologia e de seus processos e, por consequência, de toda a prestação do serviço de disponibilização.

32. Considerando tais afirmações, os requisitos não-funcionais NÃO podem ser tratados de maneira SECUNDÁRIA, pois deles depende o sucesso e a viabilidade da operação dos requisitos funcionais.

33. Desta maneira, tal assertiva não se sustenta, pois notadamente a necessidade de alinhamento entre TI e os processos de trabalho funcionais é fundamental para alcançar ganhos relevantes na qualidade dos serviços e na eficiência do uso dos recursos, viabilizando o alcance das metas estratégicas da empresa como um todo.

34. Quanto à referência ao e-Social, cabe ressaltar que é uma obrigação que, atualmente, encontra-se sem data e padrões completamente definidos por parte das autoridades competentes. Diante do conhecimento dessa implementação ou outras, por força de lei, incluímos no projeto pontos de função para adequações à solução.

35. Ademais, uma vez garantida a qualidade dos requisitos funcionais e não funcionais que definem da solução, a implementação de requisitos adicionais dependerá, prioritariamente, da execução nos formatos de parametrização e/ou customização da plataforma.

36. Por este motivo, a assertiva de que foi negligenciado um processo de extrema importância, não se sustenta. Nas definições ao longo de todo o projeto, a VALEC visa garantir a aquisição de uma solução de gestão moderna e com vida útil adequada às suas necessidades, evitando com que, novamente, os processos de trabalho da área de Gestão de Recursos Humanos, por algumas vezes imprevisíveis, fiquem limitados por incapacidades funcionais e não funcionais, ou seja, limitados pela falta de uma BIBLIOTECA FUNCIONAL DE MELHORES PRÁTICAS e por ESTRUTURAS TECNOLÓGICAS DEFASADAS E SEM CAPACIDADE DE INTEGRAÇÃO.

37. A empresa impugnante alega que o banco de pontos de função, de 5.000 (cinco mil) pontos, para customizações serviria para que empresas com sistemas de baixa qualidade, porém na plataforma tecnológica exigida, possam adequar suas soluções no período de implantação, sendo este um procedimento que absolutamente não pode ocorrer.

38. Preliminarmente, informamos que o referido item foi revisado, e reduzido para 500 pontos de função.

39. Cabe aqui, novamente, ressaltar um equívoco de interpretação. O banco de pontos de função não se refere a customizações, mas sim ao serviço de MANUTENÇÃO EVOLUTIVA, sendo requerido por meio de Ordens de Serviço que devem ter sua respectiva contagem. Novamente, e exaustivamente, recorreremos a leitura atenta do edital:

“10.13.4.1. A manutenção evolutiva inclui a parametrização e customização da Solução de TI, por meio da criação de novas funcionalidades e alteração e exclusão de funcionalidades existentes.”(...)

“10.13.4.2. A manutenção evolutiva poderá incluir a implantação e manutenção de processos de trabalho não listados no presente Termo de Referência.”(...)

“10.13.4.13.1. Customização

a. Toda funcionalidade implementada, seja durante a implantação da solução, seja por manutenção corretiva ou evolutiva, quando não puder ser suprida nativamente, deverá ser realizada precipuamente mediante parametrização, salvo se comprovado pela CONTRATADA a impossibilidade técnica, mediante documento entregue ao CONTRATANTE e com aprovação formal deste último, na qual situação será a funcionalidade implementada por customização. A total de customização da Solução não poderá ultrapassar 20% das funcionalidades implantadas, devendo o restante ser provido nativamente ou por parametrização.”(...)

40. Da simples leitura destes trechos, pode-se concluir que:

a. O serviço de manutenção evolutiva inclui parametrização e customização em sua forma de execução;

b. A manutenção evolutiva servirá para que a VALEC implemente processos novos e/ou melhore os existentes, partindo do princípio de que uma solução desta natureza possui uma BIBLIOTECA FUNCIONAL DE MELHORES PRÁTICAS, embarcadas e disponíveis, que potencializa os benefícios na melhoria e no amadurecimento do nível de gestão da empresa como previsto nas justificativas do projeto;

c. Não é permitida customização da solução livremente, pois existe uma limitação, que deve ser validada pelo fabricante, em 20%.

41. Em conclusão, se por um lado faz todo o sentido não aceitar um sistema de “baixa qualidade”, como apontado pela impugnante, por outro lado, as demais alegações quanto a “liberdade” das customizações não são sustentáveis considerando a simples leitura dos requisitos.

42. Diante dos argumentos apresentados, esperamos termos esgotados todos os questionamentos apresentados, ao que entendemos como mero inconformismo da impugnante, onde não identificamos se por não atender ao edital, ou pela sua complexidade e falta de interpretação.”

Considerando a análise pela Superintendência de Tecnologia da Informação – SUPTI, detentoras do conhecimento técnico acerca da contratação pretendida, e sua manifestação sobre a improcedência da impugnação em questão, as alegações trazidas pela Impugnante em sua peça, submetidos ao crivo deste Pregoeiro, não fazem jus à reforma do texto constante do Edital.

#### IV. DA DECISÃO

Diante de todo o exposto, este Pregoeiro conhece da presente impugnação, para no mérito, julgá-la **IMPROCEDENTE**.

Brasília, 26 de agosto de 2016.

**MÁRCIO GUIMARÃES DE AQUINO**  
Pregoeiro Oficial