
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:** PAVO SERVIÇOS DE INFORMÁTICA 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 28 de julho de 2016, página 125, referente ao certame de que trata o Edital nº 005/2016.

II. DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE:

Insurge a impugnante acerca da existência de subitens do Termo de Referência que restringem a competitividade do certame; da elaboração do orçamento quando da publicação do “novo Edital”.

Ao final, requereu a nulidade e/ou retificação do Edital.

III. DA ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO:

A impugnação apresentada pela empresa **PAVO SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA** possui 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 094/SUREH/DIRAF, da seguinte forma:

“QUANTO A ALEGAÇÃO DE NÃO HAVER JUSTIFICATIVA PARA A MANUTENÇÃO DO ITEM 9.2.8, PÁGINA 33, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.2.8. Os módulos que implementam os processos de trabalho descritos no “ANEXO II – Funcionalidades a serem atendidas pela Solução de TI” e os módulos que implementam os processos ITIL que façam parte do núcleo da Solução devem pertencer ao mesmo fabricante. “

A impugnante alega não haver justificativa técnica pormenorizada no edital e anexos que embase a “restrição inexplicável” reforçando, inclusive, a possibilidade de direcionamento da licitação.

Adicionalmente, a impugnante considera que o edital impõe indevidamente tal exigência não essencial que possui, apenas, efeito de frustração do caráter competitivo.

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.

Cabe esclarecer que as especificações técnicas deste EDITAL, foram construídas com base em elementos técnicos e requisitos da VALEC e com base nas melhores práticas de mercado, tendo sua divulgação pública ocorrida em 28/07/2016 e publicação inicial ocorrida em 24/05/2016. Foram recebidos e respondidos, todos os questionamentos. Os elementos aqui apresentados, não refletem nenhum elemento novo, que não tenha sido tratado/justificado, mantido e/ou corrigido (quando necessário).

Com relação a inexistência de justificativas técnicas pormenorizadas no edital ressalta-se que no item 10.13.4.13.1. Customização, página 53, tem-se:

“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.

b. O documento entregue pela CONTRATADA justificando e formalizando a necessidade de customização deverá conter:

- detalhamento da customização a ser implementada, esclarecendo, no mínimo, qual atividade/transação da Solução será desenvolvida/alterada e quais processos de trabalho serão afetados;
- declaração formal em que ratifique a necessidade de customização, afirmando o não atendimento de forma nativa ou por parametrização;
- implicações da customização para implantação de novas versões dos softwares componentes da Solução.

c. Quando identificada funcionalidade implementada por customização que poderia ter sido atendida, na data da customização, de forma nativa ou por parametrização, a CONTRATADA deverá refazer a adaptação utilizando o procedimento correto, sem ônus adicional ao CONTRATANTE, além da possibilidade de serem aplicadas as sanções estabelecidas neste Termo de Referência e seus Anexos para a situação descrita.”

Da leitura, nota-se que foi adotado um patamar máximo de customização de funcionalidades fixado em 20% do total de requisitos funcionais do projeto. Em outras palavras, é permitido que sejam entregues até 20% do total dos requisitos funcionais da solução utilizando-se das seguintes alternativas:

- Customização feita pelo próprio fabricante da solução;
- Customização, em tempo de projeto, feita pelo licitante contratado sobre o software majoritário (que possui a maior parte dos processos funcionais) utilizado na implantação;
- Solução homologada pelo fabricante majoritário, ou seja, fabricante da maior parte dos módulos que implementam os processos funcionais – neste caso, trata-se de resposta dada na fase de questionamentos.

Em adição, no subitem “b”, do item 10.13.4.13.1, observa-se que é de responsabilidade da contratada justificar e formalizar a necessidade de customização e correspondentes detalhamentos, declarações e implicações visando evitar prejuízos futuros à VALEC.

Ainda, no subitem “c”, do item 10.13.4.13.1, destaca-se a responsabilidade à cargo da contratada quanto a reconstruir a adaptação, caso seja viável de forma nativa e/ou parametrizável.

Em suma, não é estritamente necessário que a propriedade de todos os módulos que implementam todos os processos de trabalho pertença, obrigatoriamente, ao mesmo fabricante. Dessa forma entendemos que as alegações não fazem sentido, pois apresentam equívocos de interpretação e desacordo com o esclarecido na fase de questionamentos.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 9.2.3, PÁGINA 33, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.2.3. Troca de informações entre os vários processos de trabalho e módulos constituintes sem que seja necessária migração de dados, redundâncias de informação ou mecanismo de integração de dados entre seus módulos. Informações processadas em um módulo deverão estar disponíveis em tempo real para os demais, excetuadas as informações gerenciais a serem disponibilizadas no DW (Datawarehouse) por meio de ETL (ferramenta de extração de dados) que viabilizarão a alimentação na base de dados, imediatamente devem estar disponíveis em todos os módulos da Solução onde sejam necessários, evitando uma nova entrada do mesmo item de dado, seja de forma direta pelo usuário ou indireta por procedimento em lote de sincronização;”

A impugnante alega que nem todos os processos precisam que as informações estejam sincronizadas on-line e real-time, inclusive, que em alguns casos isso pode gerar queda de performance desnecessária pelo consumo de recursos.

Deve-se observar que o item 9.2 (e seus subitens), trata das definições básicas, reproduzidos a seguir:

“9.2. A Solução de Gestão de Pessoas no Setor Público, trata-se de uma solução integrada de maneira que, para fins do presente objeto, é aquela que, para todos os processos de trabalho e módulos constituintes, possui:

(...)

9.2.4. Procedimento uniforme de operação, monitoramento e gerenciamento;

9.2.5. Procedimento uniforme para migração e integração de dados com sistemas legados e externos;”

Sendo assim, é minimamente razoável que uma solução, de fato integrada, possua as características citadas acima resultando em um conjunto uniformemente construído com vistas a garantir o fluxo de informações na área de gestão de pessoas da VALEC e, adicionalmente, evitar gastos com manutenções e redundâncias de trabalho, conforme citado no item 2 – OBJETIVOS, da página 26:

(...)

“2.1. Garantir a melhoria contínua do fluxo de informações na área de gestão de pessoas na VALEC, perenizando a disponibilidade das informações, diminuindo gastos com manutenções e evitando redundâncias de trabalhos.”

Em outras palavras, tendo em vista que existe necessidade clara pela integração da solução (e, obviamente, de seus processos), por sua vez, isto nos leva a necessidade por um procedimento uniforme estabelecido para todo o conjunto desta solução, sendo inviável alcançar tais objetivos tendo apenas “parte dos processos” com informações disponíveis em tempo real. Desta forma, entendemos que haveria um risco operacional claro, até porque existiria uma dificuldade extrema em se definir quais os processos seriam ou não afetados.

Por conclusão, vale dizer que o esperado é adquirir uma solução de gestão moderna e com vida útil adequada às necessidades da VALEC, evitando com que, novamente, os processos de trabalho da área de Gestão de Recursos Humanos fiquem limitados por incapacidades funcionais e não funcionais, duplicação desnecessária de dados, falta de robustez e baixa integração são características que aumentam o risco operacional, sendo assim, devem ser evitadas buscando a contratação de uma solução estabilizada.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 9.2.7, PÁGINA 33, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.2.7. Procedimento uniforme para gestão do ciclo de vida da Solução;”

A impugnante alega que a existência de ferramentas para controlar estes procedimentos, normalmente só ocorre quando os mesmos são muitos, pesados e complexos.

Alega, também, que a adição de ferramentas ao contexto da solução demanda mais recursos de memória, espaço em disco e processador, sendo muito oneroso ou comprometendo sua performance.

Além disso, considera esta exigência não essencial ao escopo pretendido e que não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução e, ainda, limita a participação.

Vale observar que a solução integrada, aqui solicitada, deve ser entendida como a forma de disponibilizar um serviço contínuo, amparado no uso de tecnologia da informação, de automação de processos de trabalho da área de Gestão de Pessoas, conforme item 10.13.7.1, descrito a seguir:

“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. Essa necessidade continuará mesmo depois de encerrada a vigência do contrato. Por isso, é fundamental que, desde a concepção e estruturação do serviço, sejam adotadas boas práticas de gestão de ciclo de vida da Solução.”

Sendo assim para garantir a fluidez das informações de maneira contínua, coordenada e eficiente, deve existir um alto grau de integração entre tecnologia e todos os processos de trabalho, tanto os de TI (em alinhamento com a metodologia ITIL) quanto os de Recursos Humanos.

Reforça-se aqui que a adoção de melhores práticas de Governança de Tecnologia da Informação, em conformidade com a legislação e instruções normativas vigentes, tem sido observada desde a elaboração do PDTI da VALEC e, objetivamente, utilizada na definição dos projetos buscando materializar um ciclo virtuoso de planejamento e posterior execução.

Adicionalmente, em outros trechos do edital, observa-se quanto a gestão do ciclo de vida:

“10.13.7.5. O modelo deve ser implementado por ferramentas, fornecidas e configurada pela CONTRATADA, que permitam, de forma nativa dentro da Solução de TI ou por meio de integração com softwares de apoio, a gestão do ciclo de vida completo da Solução.”

“10.13.7.6. O ciclo de vida inclui todas as fases de utilização da Solução de TI, desde a instalação, passando pelo planejamento da implantação, pelo mapeamento de processos de trabalho, pela parametrização/customização, pela implantação dos processos de trabalho, pela operação em todos os ambientes de execução, pelas manutenções corretivas e evolutivas, até a possível retirada futura de produção e transição para nova solução.”

Dessa forma entendemos que fica clara a condução e implementação da Gestão do Ciclo de Vida da Solução, seja de forma nativa ou por meio de integração com softwares de apoio, para o ciclo de vida completo da solução. Obviamente, há que se respeitar as questões de licenciamento para todo o ambiente e ferramental utilizado.

Resta que a indagação é frágil, tendo em vista que a falta da utilização de melhores práticas seria uma desconformidade, acarretando em risco desnecessário, e que a limitação da participação não ocorre, pois é permitida a implementação por meio de integração com softwares de apoio.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 9.4.1, PÁGINA 34, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.4.1. capacidade de modificação do aspecto visual da Solução (campos, títulos, labels, etc) e de seu comportamento por meio de interface visual;”

Novamente a impugnante alega que a adição de ferramentas ao contexto da solução demanda mais recursos de memória, espaço em disco e processador, onerando a mesma ou comprometem sua performance.

Além disso, considera esta exigência não essencial ao escopo pretendido e que não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução e, ainda, limita a participação.

Vale reforçar que o subitem 9.4.1 que trata das definições básicas de uma solução integrada do ponto de vista de processos de trabalho e módulos, página 32. O item 9.4, por sua vez, define uma característica fundamental de uma solução desta natureza: a **PARAMETRIZAÇÃO**.

É, minimamente, razoável que uma solução de fato integrada possua capacidade de modificação de seu aspecto visual (campos, títulos, labels, etc) utilizando de interface também visual que pode ser parametrizada. Cabe ressaltar que este item não é restritivo, pois existem diversas soluções integradas de gestão com capacidade de parametrização do aspecto visual.

Resta que a indagação não faz sentido e não merece prosperar, resultante de uma clara deficiência de leitura do Edital por completo.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 9.4.3 e 9.4.6, PÁGINA 34, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.4.3. inclusão, alteração e exclusão de regras de negócio via interface visual;

9.4.6. inclusão, alteração ou exclusão de relatórios operacionais via interface visual;”

Mais uma vez a impugnante alega que a adição de ferramentas ao contexto da solução demanda mais recursos de memória, espaço em disco e processador, onerando a mesma ou comprometem sua performance.

Além disso, considera esta exigência não obrigatória ou necessária por entender que trata-se de uma ferramenta simples, que não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução e, ainda, limita a participação.

Da análise destas alegações, observa-se que a resposta deve ser a mesma dada quanto ao item 9.4.1, entretanto, agrega-se aqui o fato de que a capacidade de **PARAMETRIZAÇÃO** é característica fundamental da solução e, inclusive, trata-se de um procedimento que deve ser uniforme para todos os processos de trabalho e módulos da solução integrada, em acordo com o item 9.2.

Resta que a indagação não faz sentido e não merece prosperar, tendo em vista a desatenção na leitura completa do Edital e não somente pontual.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 9.4.7, PÁGINA 34, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“9.4.7. interface visual, conforme tratado neste parágrafo, é interface gráfica para parametrização e, quando necessário, para criação de scripts simples (ex. scripts em XML), que não demandem conhecimento de linguagem ou lógica de programação e que não exijam a execução de compiladores e redeploy de código. Seu acesso deve ser controlado pelo uso de perfis específicos. As modificações realizadas no sistema por meio dessa interface devem ser passíveis de identificação e agrupamento, de forma a permitir sua transferência automática para outros ambientes (ex. do desenvolvimento para aceite).”

Repetidamente a impugnante alega que a adição de ferramentas ao contexto da solução demanda mais recursos de memória, espaço em disco e processador, onerando a mesma ou comprometem sua performance.

Além disso, considera esta exigência não obrigatória ou necessária por entender que trata-se de uma ferramenta simples, que não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução e, ainda, limita a participação.

Da análise destas alegações, observa-se que a resposta deve ser a mesma dada quanto ao item 9.4.1, entretanto, agrega-se aqui o fato de que a capacidade de **PARAMETRIZAÇÃO** é característica fundamental da solução e, inclusive, trata-se de um procedimento que deve ser uniforme para todos os processos de trabalho e módulos da solução integrada, em acordo com o item 9.2. Reforça-se, inclusive que a busca por uma solução estabilizada do ponto de vista de performance e fluidez de processos é requisito central para definir uma solução integrada.

Desconhece a impugnante o teor de Edital por completo o que nos resta que a indagação não faz sentido e não merece prosperar.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 15.7, PÁGINA 72, DO TERMO DE REFERÊNCIA, A SABER:

“15.7. É obrigatório que a propriedade dos módulos, componentes da Solução de Gestão de Pessoas no Setor Público, que executam diretamente os processos funcionais de recursos humanos pertençam a um ÚNICO FABRICANTE, devendo ser apresentada comprovação que a Solução de TI é de propriedade do mesmo fabricante.”

As indagações da impugnante, para este requisito, são as mesmas já respondidas no item 1. Dessa forma solicitamos o retorno àquela resposta para não tornarmos repetitivos.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 1.3, PÁGINA 104, DO ANEXO I, A SABER:

“1.3. Prover interface gráfica para criação e alteração de regras de negócio cadastradas na Solução CONTRATADA, sejam as regras originais da ferramenta, sejam as criadas posteriormente por parametrização ou customização.”

A impugnante alega que a exigência por “interface visual” restringe a participação, não traz facilidades adicionais e não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução.

Vale observar que a interface gráfica apontada no item em questão é o ambiente no qual se realizam as parametrizações e/ou customizações, conforme definido ao longo do texto do edital, e não deve ser confundida com os recursos de BPM do item 2.14.1.

Além disso, observa-se que por se tratar de uma solução integrada pronta e possuindo biblioteca de melhores práticas embarcada, espera-se que existam regras originais anteriores aos procedimentos de parametrização e customização.

Reforça-se isto, lembrando que o percentual de parametrização deve ser de, no mínimo, 80% dos requisitos. Obviamente, para que este patamar seja atendido é necessário que a solução já possua definições mínimas que acelerem o processo de implantação.

Cabe ressaltar que este item não é restritivo, pois existem diversas soluções integradas de gestão com tal capacidade de parametrização do aspecto visual.

Resta que a indagação não faz sentido e não merece prosperar.

QUANTO A ALEGAÇÃO DE LIMITAÇÃO INJUSTIFICADA DO ITEM 7.1, PÁGINA 227, DO ANEXO I, A SABER:

“Deve haver console/interface única para gerenciamento de todo o ciclo de vida.”

A impugnante alega que a adição de ferramentas ao contexto da solução demanda mais recursos de memória, espaço em disco e processador, onerando a mesma ou comprometem sua performance.

Adicionalmente, considera esta exigência não obrigatória ou necessária por entender que trata-se de uma ferramenta simples, que não impacta no funcionamento, segurança e flexibilidade da solução e, ainda, limita a participação.

Ainda, a impugnante observa que existem alternativas técnicas que uniformizam o procedimento para migração e validação em ambientes de testes e transferência para ambiente de produção.

E, por fim, observa que se deve buscar regras mais claras no edital restringindo-se simplesmente à exigências de caráter indispensável.

Analisando as colocações, vale dizer que em acordo com as definições básicas do item 9 para uma solução integrada do ponto de vista de processos de trabalho e módulos é, minimamente razoável, que uma solução, de fato integrada, possua uma interface que centralize a gestão das atividades executadas sobre ela, sejam técnicas e/ou funcionais.

Em outras palavras, para garantir a fluidez das informações de maneira contínua, coordenada e eficiente, deve existir um alto grau de integração entre tecnologia e todos os processos de trabalho, tanto os de TI (em alinhamento com as melhores práticas ITIL) quanto os de Recursos Humanos.

O conceito de integração, buscado por meio desta solução a ser contratada, se refere à 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.

Quanto aos procedimentos de uniformização da migração e validação, apontados pela impugnante, vale observar que no que se refere à gestão do ciclo de vida, a solução deve abranger todas as fases de serviços desde o planejamento, passando pela implantação,

suporte técnico, manutenção evolutiva e transição contratual, estando alinhada com o modelo ITIL.

Em resumo, as assertivas não se sustentam, pois se negligenciariam processos e/ou serviços de extrema importância. Reforça-se aqui, que a adoção de melhores práticas de Governança de Tecnologia da Informação, em conformidade com a legislação e instruções normativas vigentes, tem sido observada desde a elaboração do PDTI da VALEC e, objetivamente, utilizada na definição dos projetos buscando materializar um ciclo virtuoso de planejamento e posterior execução.

Sendo assim, após exauridas todas as questões mencionadas pela impugnante, agradecemos a atenção e preocupação com o Certame, ao tempo que julgamos mero inconformismo por parte da fornecedora em não atendimento aos requisitos exigidos.

Dessa forma não resta dúvida que a impugnante tenta desmerecer o trabalho realizado com tanto zelo pela equipe de elaboração, e diante das respostas, temos certeza de estarmos no caminho certo para dotar a VALEC de mecanismos eficazes e eficientes para gestão das suas atividades meio, culminando em economia e transparência do serviço público para os empregados e a sociedade.

Considerando a análise pela Superintendência de Recursos Humanos – SUREH e 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, 22 de agosto de 2016.

MÁRCIO GUIMARÃES DE AQUINO
Pregoeiro Oficial