

OFÍCIO CIRCULAR Nº SEDE-OFC-2024/00021

Brasília, 17 de janeiro de 2024.

Aos interessados na Licitação Eletrônica n. 208/ADLI-3/SEDE/2023

Assunto: Impugnação ao Edital LRE 208/2023 (Análise)

Ref.: LICITAÇÃO ELETRÔNICA Nº 208/ADLI-3/SEDE/2023 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE SOFTWARE DE AUTOMAÇÃO DE GESTÃO ERP, CONTEMPLANDO LICENÇA PERPÉTUA DE USO, LICENÇAS DE SOFTWARE ADICIONAIS NECESSÁRIOS À OPERACIONALIZAÇÃO DA SOLUÇÃO EM TODOS OS AMBIENTES, CABENDO À EMPRESA VENCEDORA AS PARAMETRIZAÇÕES E CUSTOMIZAÇÕES NECESSÁRIAS, PARA A GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS DA INFRAERO NA ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL, BEM COMO NA GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAL, CONTEMPLANDO O SUPORTE TÉCNICO, A SUSTENTAÇÃO, A ATUALIZAÇÃO DE VERSÃO, O APOIO TÉCNICO E OS SERVIÇOS ESPECIALIZADOS, NA FORMA DE MENSURAÇÃO POR RESULTADOS ALCANÇADOS E VERIFICADOS.

Prezados Licitantes,

IMPUGNANTE: MARCELLE GOMES FERREIRA DOS SANTOS, OAB/RJ
249.080

1. HISTÓRICO

Trata-se de instrução de impugnação ao edital da LICITAÇÃO ELETRÔNICA Nº 208/ADLI-3/SEDE/2023, o qual foi publicado no dia 28/12/2023, com abertura prevista para o próximo dia 19/01/2024, conforme devidamente disponibilizado nos sítios eletrônicos da Infraero (www.infraero.gov.br) e do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br - ID 1034386).

O documento da impugnação ao Edital encontra-se devidamente disponibilizado nos sites de licitações da Infraero e do Banco do Brasil (ID: 1034386), no qual a IMPUGNANTE requer o ajuste nas especificações técnicas constantes do Termo de Referência e retificação das exigências quanto a qualificação técnica.

Delineamos, ao longo deste relatório, o histórico, as argumentações apresentadas pela IMPUGNANTE, a análise técnica, bem como o exame e opinião da Comissão de Licitação no tocante aos aspectos que lhe cabem analisar.

2. TEMPESTIVIDADE

Registre-se que a peça da impugnação foi recebida via e-mail no dia 12/01/2024,

Classif. documental	067.000
---------------------	---------

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP: 71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDEOFC202400021A

com a sessão pública prevista para o dia 19/01/2024. Conforme subitem 13.2 do edital, o prazo para apresentação de impugnação é de 05 (cinco) dias úteis anteriores à data de abertura da licitação. Portanto, a impugnação apresentada é **TEMPESTIVA**.

3. DA IMPUGNAÇÃO (*)

A IMPUGNANTE apresenta seus argumentos nos termos a seguir transcritos, em resumo, os quais serão listados abaixo por tópicos:

"(...)

Após análise do instrumento convocatório, constatou-se a permanência de exigências que não encontram guarida na legislação vigente e que findam em restringir a competitividade do certame, principalmente no que tange a obrigatoriedade da solução (i) Permitir acesso usuário do empregado à solução por meio de uma única interface (portal), sem a necessidade de logins em mais de uma aplicação ou módulo; (ii) prover mudança automática para o próximo campo, nos campos com tamanhos pré-estabelecidos, após preenchimento de seu conteúdo máximo; (iii) Assegurar que o campo de pesquisa esteja visível na parte superior direita das telas, quando aplicável; (iv) necessidade de apresentação de atestados de capacidade técnica com percentual superior a 50% (cinquenta por cento) acima dos CPF's estimados para contratação e; (v) necessidade da comprovação de experiência em implementação de Tecnologia do Fabricante Principal da Solução em Ambiente de Nuvem Pública; Em complemento, é importante mencionar que as determinações acima descritas, extrapolam os pressupostos estabelecidos na legislação vigente, que evitam exigências excessivas, garantindo a manutenção somente daquelas que se consideram indispensáveis à execução do serviço a que se pretende contratar, sob pena de nulidade do processo. Deste modo, em atendimento aos critérios da Razoabilidade e Proporcionalidade, assim como, aos princípios da Vantajosidade e Competitividade, é de rigor a alteração das cláusulas editalícias para exclusão das exigências acima transcritas.

III. EXIGÊNCIA EXCESSIVA - RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE

Após análise do Edital e seus anexos, evidenciou-se como condição técnica, a comprovação de quantitativos superiores aos exigidos comumente nas Licitações públicas, no que tange a necessidade de comprovação que a solução fornecida pela licitante tenha a capacidade de processar pelo menos 3.000 (três mil) CPFs...

(...)

Antes de adentrarmos ao mérito da questão, é pertinente apresentar a volumetria estimada pelo órgão, a ser administrada pela solução da futura

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDE OFC 202400021A

Contratada, conforme descrição contida no termo de referência, vejamos:

3. VOLUME ESTIMADO DOS SERVIÇOS

3.1 Conforme item 3.14 do Caderno de Especificações - CET, Anexo I deste TR.

3.2 Para dimensionamento da força de trabalho necessária para operação dos serviços/atividades, disponibilizamos as seguintes informações de volumetria:

Descrição	Volumetria
Quantidade de empregados ativos	4.940

Nesse cenário, embora o objetivo principal seja preservar o objeto da contratação, a Administração limitou a competitividade do certame ao estabelecer uma condição considerada excessiva para os licitantes. Tal motivo é acentuado pelo fato de que tal exigência ultrapassa os 50% (cinquenta por cento) dos limites legalmente estipulados, comprometendo a garantia de uma concorrência adequada, conforme entendimento consolidado pelo Eg. Tribunal de Constas da União...

Vale salientar que não há justificativa plausível que respalde a imposição de uma exigência substancialmente superior à permitida, sendo de rigor a adequação do requisito para que este corresponda a 50% (cinquenta por cento) da estimativa de CPFs previstos pela INFRAERO, alinhando-se assim aos parâmetros legais estabelecidos, fato que viola o principal objetivo da contratação, qual seja a Economicidade. Além da exigência mencionada anteriormente, também foi observada a imposição de que a comprovação técnica da licitante seja realizada exclusivamente por meio de nuvem pública, vejamos:

e) A Licitante deverá comprovar experiência em implementação de Tecnologia do Fabricante Principal da Solução em Ambiente de Nuvem Pública, nos seguintes termos:

e.1) Apresentar de pelo menos 01 (um) atestado que comprove que a Licitante implantou e parametrizou tecnologia do fabricante compatível com o objeto do Termo de Referência; (g.n.)

Neste ponto, é crucial destacar que a imposição dessa exigência restringe o caráter competitivo do certame, resultando na limitação da competitividade do processo licitatório, principalmente considerando que uma empresa com a capacidade de implementar uma solução em nuvem pública também está apta a realizar a mesma implementação em nuvem privada, sem, contudo, interferir na qualidade da prestação dos serviços oferecidos.

Assim, a exigência em questão é excessiva, uma vez que não reflete uma distinção substancial de habilidades, mas apenas prejudica a participação de concorrentes, impactando na quantidade de empresas participantes, fato

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDEOFC202400021A

que, com o devido acato, restringe o caráter competitivo do certame, situação que deve ser cabalmente evitada. Além disso, em termos técnicos, a licitante capaz de implementar uma solução em nuvem privada supera e muito, a implantação da mesma solução em nuvem pública, justamente por haver a necessidade do cumprimento de requisitos de segurança mais complexos, fato que por si só demonstra a excessividade da exigência de implantação em nuvem pública. Assim, diante do evidente descumprimento das normas que regem o procedimento licitatório, é de rigor a retificação do ato convocatório determinando (i) a adequação a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de CPFs previstos na execução do contrato e (ii) permitir a apresentação de atestados que abranjam tanto a Nuvem Privada quanto a Nuvem Pública.

IV. EXIGÊNCIA EXCESSIVA - REQUISITOS TÉCNICOS NÃO FUNCIONAIS

Após a análise do edital e de seus requisitos, tornou-se evidente na lista de exigências a necessidade de apresentação de requisitos no sistema que não encontram guarida na legislação vigente, vejamos:

82. Permitir acesso usuário do empregado à solução por meio de uma única interface (portal), sem a necessidade de logins em mais de uma aplicação ou módulo.

86. Nos campos com tamanhos pré-estabelecidos, após preenchimento de seu conteúdo máximo, deve-se prover mudança automática para o próximo campo. Ex.: Datas, CPF, CEP etc. Esta funcionalidade deve ser utilizada preferencialmente em conjunto com as máscaras, para não gerar dúvida quanto ao preenchimento completo do campo;

100. Assegurar que o campo de pesquisa esteja visível na parte superior direita das telas, quando aplicável; (g.n.)

Como se vê, o edital consignou a referida obrigatoriedade, no entanto, as obrigações elencadas findam em restringir o caráter competitivo do certame, justamente porque no presente caso, tais exigências não são relevantes para execução do serviço. Para melhor ilustrar o que se aduz, importante salientar que não há qualquer diferença técnica que justifique a necessidade de que o requisito seja inserido na parte superior direita, justamente porque os ERPs de mercado são soluções prontas que oferecem maior agilidade e eficiência para serem implantadas nas organizações, restando impossibilitado que um determinado requisito esteja em uma posição pré-determinada pela Contratante, principalmente considerando que este não fará diferença alguma para a execução do serviço e consequente obtenção dos resultados almejados. Não obstante vale ressaltar que as soluções ERP's (Enterprise Resource Planning) disponíveis no mercado são sistemas integrados de gestão empresarial que oferecem soluções pré-configuradas para atender às necessidades de diversas organizações, fato que notadamente impediria que a licitante alterasse o

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>

4



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDEOF-C202400021A

lado (esquerda/direita) de um campo específico, sem qualquer justificativa técnica. Adicionalmente, no contexto de um sistema préconfigurado, não é apropriado demandar que este possua integrações em uma interface única ou que permita mudanças automáticas, uma vez que tais requisitos não se alinham adequadamente a solução de mercado exigida para esta contratação.

Tais exigências demandam a contratação para o desenvolvimento de uma solução exclusiva, viabilizando a realização de personalizações específicas requeridas, fato que vai de encontro com a finalidade das licitações, impondo ao licitante exigência restritiva, situação que deve ser cabalmente evitada. Assim, diante do evidente descumprimento das normas que regem o procedimento licitatório, principalmente ante a divergência mencionada, é de rigor a retificação do ato convocatório para exclusão dos requisitos 82, 86 e 100 da planilha de requisitos não funcionais.

(...)

VII. PEDIDO

Por todo o exposto, requer o recebimento, análise e provimento desta impugnação para:

- i. Retificação do edital, de modo adequar o quantitativo exigido nos atestados de capacidade técnica a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de CPFs previstos na execução do contrato;*
- ii. Retificação do edital, de modo a permitir a apresentação de atestados que abranjam tanto a Nuvem Privada quanto a Nuvem Pública, como forma de comprovação técnica da licitante, principalmente levando em consideração que para a implementação de um Software em nuvem privada as configurações técnicas e de segurança são muito mais rigorosas e que a nuvem pública.*
- iii. Retificação do edital, de modo a excluir os requisitos 82, 86 e 100, uma vez que não se adequam a uma solução de mercado ERP, mas sim, ao desenvolvimento de um software personalizado.*

(...)"

4. ANÁLISE DA IMPUGNAÇÃO

Preliminarmente cumpre-nos esclarecer que esta Empresa Pública, por intermédio da Comissão de Licitação, procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, sobretudo os da legalidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade, moralidade e transparência.

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDEOFC202400021A

A Infraero sempre busca a eficiência e a eficácia em sua prática. Isto reclama que eventuais percepções quanto a teores editalícios que porventura firam o ordenamento jurídico vigente sempre foram passíveis de correção e redirecionamento. A Infraero sempre está atenta à isonomia e legalidade de suas ações, a fim de se evitar quaisquer prejuízos ao Erário, acima de tudo defendendo a supremacia do interesse da sociedade sobre o privado.

Importante registrar também que o regramento da modalidade eleita segue as normas orientadoras constantes da Lei nº 13.303/2016, que trata do regime jurídico aplicado às Empresas Públicas, o qual se enquadra a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO.

Desse modo, vejamos o que dispõe o artigo 1º da supracitada Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos.

Portanto, a moderníssima legislação permite a esta Empresa Pública Federal definir institucionalmente as exigências mais coerentes com a sua atividade específica. Em melhor explicação, a Lei das Estatais estabeleceu os requisitos sem indicar taxativamente a forma de sua exigência, o que permite a INFRAERO liberalidade para que o Edital defina a forma de aferição desses parâmetros de habilitação, identificando, assim, verdadeiramente a capacidade das licitantes de atender a pretensão contratual, liberalidade essa dentro da razoabilidade e proporcionalidade do objeto a ser contratado/executado, bem como alinhado com o interesse público.

Uma vez que o objeto da impugnação diz respeito as definições estabelecidas pela área requisitante, especialmente no tocante às especificações técnicas contidas no Termo de Referência e exigências do edital quanto à qualificação técnica, a peça da impugnação foi submetida à apreciação e manifestação do membro técnico da Coordenação de Soluções Corporativas, Administrativas e Engenharia de Software/TISA-1, o qual se manifestou, conforme transcrito abaixo:

"i. Retificação do edital, de modo adequar o quantitativo exigido nos atestados de capacidade técnica a 50% (cinquenta por cento) da quantidade de CPFs previstos na execução do contrato;

Resposta: Acatado o pedido. No item 11.6 do edital, onde se lê:

d.1) a solução do fabricante tem capacidade de processar pelo menos 3.000 CPFs;

Leia-se:

d.1) a solução do fabricante tem capacidade de processar pelo menos 2.470 CPFs;

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDOFC202400021A

ii. Retificação do edital, de modo a permitir a apresentação de atestados que abranjam tanto a Nuvem Privada quanto a Nuvem Pública, como forma de comprovação técnica da licitante, principalmente levando em consideração que para a implementação de um Software em nuvem privada as configurações técnicas e de segurança são muito mais rigorosas e que a nuvem pública.

Resposta: Considerando que a solução será ON PREMISE, o item 11.6, alínea "e", do edital será excluído. Também será excluído o subitem 9.4.2.3 do Termo de Referência que especifica a mesma exigência.

iii. Retificação do edital, de modo a excluir os requisitos 82, 86 e 100, uma vez que não se adequam a uma solução de mercado ERP, mas sim, ao desenvolvimento de um software personalizado.

Resposta: Acatado o pedido. Os itens 82, 86 e 100 do ANEXO III - REQUISITOS NÃO FUNCIONAIS serão excluídos do edital."

5. RETIFICAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA (ERRATA)

Portanto, pelo exposto acima, a área técnica decidiu por acatar as alegações da impugnante, realizando ajustes nas especificações técnicas do Termo de Referência e seus anexos II e III. Nesse sentido, um novo Termo de Referência, bem como os seus anexos II e III, serão divulgados nos portais Infraero e Banco do Brasil (licitações-e), conforme consta do Esclarecimento com ERRATA 001/ADLI-3/2024 (OFÍCIO Nº SEDE-OFI-2024/00253).

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Comissão de Licitação **CONHECE** da impugnação apresentada pela Dra. MARCELLE GOMES FERREIRA DOS SANTOS, OAB/RJ 249.080, por ser **TEMPESTIVA** e preencher todos os requisitos editalícios e legais, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, conforme exposto na análise empregada no item 4 deste relatório.

Permanecem, portanto, inalteradas as demais cláusulas e condições estabelecidas no Edital.

Informamos que a data de abertura da licitação que estava marcada para o dia **19/01/2024**, **fica remarcada para o dia 08/02/2024**, no mesmo local e horário inicialmente divulgados, conforme Aviso de Adiamento a ser publicado na seção 3 do D.O.U. do dia 18/01/2024.

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDE-FC-202400021A

CELSO PEQUENO CERQUEIRA
Presidente da Comissão de Licitação

PABLO ALVES PERDOMO
Membro Técnico Titular/TISA-1
COORDENAÇÃO DE SOLUÇÕES CORPORATIVAS, ADMINISTRATIVAS E
ENGENHARIA DE SOFTWARE

DANIEL MAGALHAES GOULART
Membro Técnico Suplente/TISA-1

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero
Endereço : SHIS, SETOR DE CONCESSIONÁRIAS E LOCADORAS, LT 5 AEROPORTO
CEP:71608050 BRASÍLIA-DF-BRASIL
<http://www.infraero.gov.br>



Assinado com senha por PABLO ALVES PERDOMO - 17/01/2024 às 16:14:02, DANIEL MAGALHAES GOULART - 17/01/2024 às 16:14:50 e CELSO PEQUENO CERQUEIRA - 17/01/2024 às 16:19:18.
Documento Nº: 2925688-150 - consulta à autenticidade em
<https://sigadoc.infraero.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2925688-150>



SEDEOF-C202400021A