DECISÃO DO PREGOEIRO
JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

Pregão Eletrônico nº: 13/2026 (UASG 926655)

Processo Administrativo nº: 0491/2026

Objeto: contratação de empresa especializada para o fornecimento de solução integrada para gestão completa de recursos humanos na modalidade SaaS (Software as a Service).

Impugnante: RCDNC PARTICIPAÇÕES LTDA, CNPJ nº 27.783.574/0001-30

Data da sessão pública: 19/11/2026, às 9h (horário de Brasília)

1. DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 13/2026, apresentada pela empresa RCDNC PARTICIPAÇÕES LTDA, por meio do endereço eletrônico licitacoes@cfo.org.br, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nos itens 12.1 e 12.3 do Edital. A peça foi assinada digitalmente em 27/10/2026.

1.2. Em síntese, a impugnante sustenta que a comprovação do atendimento aos requisitos do Anexo II do Termo de Referência exclusivamente por documentação (book de funcionalidades, atestados, matriz de aderência e evidências documentais) não permitiria verificar, antes da contratação, se a solução ofertada atende efetivamente ao Termo de Referência. Alega que a primeira verificação prática ocorreria apenas na implantação (aceite definitivo em D+90), em serviço reconhecido como crítico, e que a minuta contratual não exige garantia de execução.

1.3. Invoca o art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, que admite a realização de prova de conceito do licitante provisoriamente vencedor, desde que prevista no edital, e cita o Acórdão nº 1200/2025 – Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

1.4. Ao final, requer: (a) o recebimento da impugnação, por tempestiva; (b) a inclusão no Edital de prova de conceito do licitante provisoriamente vencedor, por videoconferência, com roteiro prévio, critério objetivo de aprovação, gravação integral e acompanhamento pelos demais licitantes; e (c) a republicação do Edital com reabertura do prazo de apresentação das propostas, nos termos do item 12.6 do Edital e do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

1.5. Instado por este Pregoeiro, o Departamento de Gestão de Pessoas, área demandante, apresentou manifestação técnica assinada digitalmente em 29/10/2026 pelo Chefe do Departamento, Sr. Giovanni Diniz da Silva. A área concluiu que a manutenção da modelagem prevista no Edital e no Termo de Referência atende melhor ao interesse público, à continuidade dos serviços e à segurança da transição entre as soluções.

1.6. É o relatório.

2. DA ADMISSIBILIDADE

2.1. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 12.1 do Edital, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o edital por irregularidade na aplicação da Lei, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

2.2. A impugnação foi apresentada pelo meio previsto no item 12.3 do Edital e com antecedência muito superior ao prazo mínimo legal, considerada a sessão pública marcada para 19/11/2026. Presentes a legitimidade e a tempestividade, a impugnação é CONHECIDA.

3. DO MÉRITO

3.1. Da natureza facultativa da prova de conceito

3.1.1. O art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que, desde que previsto no edital, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração. No mesmo sentido, o art. 41, II, ao tratar da aquisição de bens, prevê que a Administração poderá exigir amostra ou prova de conceito.

3.1.2. Os dispositivos utilizam o verbo “poderá”. Trata-se, portanto, de instrumento facultativo, cuja adoção depende de juízo técnico de conveniência e oportunidade a ser feito na fase de planejamento da contratação, à luz das características do objeto, do valor estimado, do impacto sobre a competitividade e dos demais meios de verificação disponíveis. A lei não impõe a prova de conceito para contratações de soluções de software, nem condiciona a validade do julgamento à sua realização.

3.1.3. No caso concreto, a não adoção da prova de conceito foi decisão expressa da fase de planejamento, refletida no Termo de Referência, que optou pela comprovação documental dos requisitos, acompanhada de diligências e de testes objetivos de aceite durante a implantação. A impugnante não aponta norma que tenha sido violada por essa escolha; apresenta, na verdade, entendimento diverso quanto à forma mais conveniente de verificar a aderência da solução. Divergência quanto ao mérito administrativo de escolha legalmente facultada não configura “irregularidade na aplicação da Lei”, pressuposto do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

3.2. Dos mecanismos de verificação da aderência na fase de julgamento

3.2.1. Ao contrário do que sustenta a impugnante, o Edital não deixa a verificação da aderência da solução a cargo exclusivo da declaração do licitante. Estão previstos, antes da adjudicação:

a) a apresentação, pelo licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, de matriz de aderência que identifique cada um dos requisitos do Anexo II do Termo de Referência como nativo, parametrizável ou dependente de adaptação incluída no preço, com referências objetivas às evidências documentais (item 11.1 do TR);

b) a apresentação de evidências verificáveis (manuais, telas, relatórios, documentação técnica ou demonstração equivalente), com a possibilidade de a Administração realizar diligências de confirmação e registrar a análise técnica de modo fundamentado (itens 11.2 e 11.4 do TR, art. 59, § 2º, e art. 64 da Lei nº 14.133/2021);

c) o parecer fundamentado da Comissão Técnica, formada por empregados especialistas que atuarão na execução do contrato, sobre a adequação da documentação aos requisitos exigidos (item 11.7 do TR);

d) a desclassificação da proposta que não atender às especificações técnicas do Termo de Referência ou cuja desconformidade material seja tecnicamente comprovada após diligência (item 7.7.2 do Edital e item 11.8 do TR);

e) a comprovação de qualificação técnico-operacional por atestados de execução anterior de serviços compatíveis com a implantação, disponibilização e suporte de solução de gestão de pessoas e folha de pagamento (item 8.33 do Edital e itens 11.5 e 11.6 do TR); e

f) a comprovação, pelo licitante que não seja fabricante, dos direitos e meios necessários ao licenciamento e ao suporte do software durante a execução contratual (item 11.9 do TR).

3.2.2. Esclarece-se, ainda, que o item 11.10 do Termo de Referência não restringe os meios de prova: limita-se a delimitar as competências, atribuindo à Comissão Técnica a análise técnica da documentação e ao Pregoeiro e à equipe de apoio a condução dos demais procedimentos e julgamentos do certame.

3.3. Das salvaguardas na fase de execução contratual

3.3.1. O risco apontado pela impugnante — contratação de solução que não atenda aos requisitos — também é tratado pelas regras de recebimento, pagamento e responsabilização do Termo de Referência e da minuta contratual:

a) todos os requisitos obrigatórios devem estar integralmente atendidos até o aceite definitivo, que depende de teste funcional documentado de cada requisito, segundo plano objetivo aprovado pela fiscalização, com registro de resultados por requisito (itens 11.3 e 18.2 do TR);

b) a contratada não pode cobrar valores extraordinários pela parametrização ou adaptação necessária ao atendimento de funcionalidades obrigatórias, nem condicionar seu cumprimento a contratação futura (item 11.3.1 do TR);

c) a implantação e o treinamento somente são pagos após o recebimento e o aceite das respectivas entregas, e as mensalidades somente pela disponibilização efetiva e pelos serviços aferidos, com desconto proporcional de funcionalidades ou períodos não disponibilizados (itens 9.2, 19.1 e 19.7 do TR e Cláusula Sexta da minuta contratual);

d) o descumprimento sujeita a contratada às multas moratória (0,5% por dia, limitada a 10% da parcela), compensatória por inexecução parcial (10%) e por inexecução total (20% do valor global), sem prejuízo das demais sanções e da extinção contratual (item 23 do TR).

3.3.2. A não exigência de garantia de execução (Cláusula 11.1 da minuta contratual) decorre da faculdade conferida pelo art. 96 da Lei nº 14.133/2021 e é compatível com o modelo de pagamento adotado: como nenhuma parcela é paga antes da entrega e do aceite correspondentes, a exposição financeira da Administração a uma eventual inexecução é reduzida.

3.4. Da proporcionalidade e da competitividade

3.4.1. O certame é exclusivo para microempresas e empresas de pequeno porte, com valor estimado de R$ 73.666,67 para doze meses. A inclusão de prova de conceito sobre uma solução com 396 requisitos exigiria a elaboração de roteiro extenso e de critérios objetivos de aprovação, a preparação de ambiente de demonstração com dados e parametrizações compatíveis com o CFO e a mobilização de equipe técnica pelo licitante, com custos e riscos que tendem a afastar participantes, em especial os de menor porte a quem o certame se destina.

3.5. Da manifestação da área técnica

3.5.1. A manifestação técnica do Departamento de Gestão de Pessoas, de 29/10/2026, confirma que a não adoção da prova de conceito foi opção deliberada da fase de planejamento e acrescenta os seguintes fundamentos, que este Pregoeiro acolhe:

a) a solução deverá estar disponível em ambiente SaaS em D+15, o que permite à equipe do CFO realizar testes operacionais, validações funcionais e verificações de parametrização desde os estágios iniciais da implantação, antes da migração de dados, das integrações, do treinamento e da operação assistida, que ocorrem em marcos posteriores até o aceite definitivo;

b) o contrato vigente tem término previsto para 11/02/2027, o que impõe cronograma restrito para conclusão do certame, assinatura, implantação, migração de dados e transição entre sistemas;

c) a inclusão da prova de conceito exigiria revisão dos documentos de planejamento, alteração do Termo de Referência e do Edital, elaboração de roteiro detalhado e de critérios objetivos de aprovação, republicação do Edital e reabertura dos prazos legais, com impacto inevitável sobre o cronograma;

d) a área de Gestão de Pessoas possui equipe reduzida, responsável ao mesmo tempo pela rotina de administração de pessoal, folha de pagamento, benefícios e eSocial, e o período de feriados e de recesso de fim de ano reduz a disponibilidade da Administração e do mercado fornecedor; e

e) a elaboração, a condução e a avaliação de prova de conceito para cerca de 396 requisitos demandariam esforço técnico significativo, por se tratar da primeira experiência do Departamento com esse procedimento em contratação de sistema de gestão de pessoas.

3.5.2. A área técnica conclui haver risco concreto de que a inclusão de nova etapa de julgamento leve ao encerramento do contrato vigente sem que a nova contratação esteja apta a assumir a folha de pagamento, os benefícios e as obrigações do eSocial, serviços que o próprio Termo de Referência reconhece como críticos. A medida pleiteada pela impugnante, portanto, agravaria o risco que ela própria pretende evitar.

3.6. Do precedente citado

3.6.1. O Acórdão nº 1200/2025 – Tribunal Pleno do TCE-PR, como reconhece a própria impugnante, não vincula este Conselho. Além disso, o precedente trata de certame em que a avaliação técnica estava prevista e foi realizada, tendo sido anulada por vícios na sua condução (forma presencial e ausência de gravação). A decisão não afirma a obrigatoriedade da prova de conceito; ela apenas reforça que, quando adotada, a etapa precisa observar formalidades próprias. O precedente, portanto, não se aplica à hipótese dos autos.

3.7. Do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa

3.7.1. Os requisitos da solução estão descritos de forma objetiva no Anexo II do Termo de Referência, e os meios de comprovação, os critérios de desclassificação e as condições de aceite são públicos e prévios. Estão assim resguardados o julgamento objetivo (art. 5º) e a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso (art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021). A prova de conceito é um dos meios possíveis de verificação, mas não o único, e sua ausência não compromete a observância desses princípios.

4. DA DECISÃO

4.1. Diante do exposto, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 12 do Edital, e acolhida a manifestação técnica do Departamento de Gestão de Pessoas, este Pregoeiro decide:

a) CONHECER da impugnação apresentada pela empresa RCDNC PARTICIPAÇÕES LTDA, por ser tempestiva e apresentada por parte legítima;

b) no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, mantendo inalterados os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 13/2026 e de seus anexos; e

c) MANTER a data da sessão pública em 19/11/2026, às 9h (horário de Brasília).

4.2. Dê-se ciência à impugnante e publique-se esta decisão no sistema Compras.gov.br, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico do CFO, nos termos do item 12.2 do Edital.

Brasília/DF, 03 de novembro de 2026.

JORGE GUSTAVO LUCENA
Pregoeiro
Portaria CFO-SEC-177, de 19 de outubro de 2026