



Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

IDENTIFICAÇÃO			
Un. Gestora:	Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.		
Un. Adm. Envolvidas:	Diretoria Jurídica - DIJUR		
Responsáveis:	Yasmin Santos Barbosa		
Data de Elab./ Atual.	06/01/2025	Versão:	3

OBJETO: Contratação de empresa especializada no fornecimento de solução de gerenciamento eletrônico de documentos, com suporte técnico, manutenção e capacitação na administração e integração da solução com sistemas de trâmite processual do PROCON-ES e na prestação de serviços de digitalização, com triagem mecanizada e classificação de documentos assistida por inteligência artificial, reconhecimento óptico de caracteres, processamento de imagens e indexação de documentos, em conformidade com o decreto 10.278 de 18 de março de 2020.

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

Considerando a implementação da plataforma digital do governo do estado do Espírito Santo, a plataforma E-DOCS, em que todos os documentos e processos necessariamente nascem e tramitam de forma digital, tornou-se uma necessidade operacional indiscutível a urgente digitalização do acervo físico de processos administrativos acumulados durante os inúmeros anos de atuação do PROCON-ES em prol da população, propiciando maior eficiência e celeridade operacional as ações deste órgão.

A maior parte do acervo físico acumulado ainda segue em curso e, não raras as vezes, precisa de digitalização manual e individual para garantir a continuidade do trabalho, uma vez que com a utilização da plataforma digital E-DOCS, tornou-se necessária a tramitação dos documentos e processos exclusivamente dentro desse sistema.

Atualmente, a digitalização de legado físico é uma tendência e necessidade importante em todas as organizações governamentais, proporcionando agilidade e celeridade aos procedimentos por facilitar a busca por informações nos documentos digitalizados, além de proporcionar melhores condições de organização e armazenamento de documentos, uma vez que permite melhor conservação dos dados e não requer grandes áreas para arquivamento.

A adoção de medidas de digitalização de documentos vem ao encontro dos planos de modernização e sustentabilidade da Administração Pública, cada vez mais a tecnologia está integrada ao cotidiano das pessoas e aproveitar os benefícios desta condição deve ser um exercício constante. No contexto institucional um bom exemplo é a drástica redução da quantidade de papel presente em mesas e arquivos, dando lugar a softwares de gestão eletrônica de documentos e arquivos disponíveis a qualquer hora e de qualquer lugar.

Além do impacto ambiental positivo que essa tendência estabelece – consumindo menos árvores e desacelerando a produção de lixo, a digitalização de documentos pode revolucionar a forma como o órgão se relaciona com seus arquivos.

As vantagens da digitalização de documentos são inúmeras, como: redução de custos com impressão, agilidade no processo de encontrar e organizar documentos, evitar o constante manuseio dos arquivos originais reduzindo o desgaste natural, descarte de material desnecessário reduzindo áreas de armazenamento, diminuição de custos e celeridade de procedimentos, entre tantas outras.





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

Considerando que a digitalização de documento deve ser realizada de forma a trazer confiabilidade para o processo, garantindo organização e realização de auditoria dos acervos físicos ao final do processamento, com efetiva separação do acervo digitalizado em lotes devidamente identificados, com geração de relatórios e de forma a evitar perda de documentos, opta-se por uma implementação de processo de digitalização que apresente uma maior sustentabilidade, com a transição do papel para o formato digital do acervo físico em curso no Procon/ES, bem como do acervo físico que compõe o arquivo do órgão, visto que dentre tantos benefícios decorrentes da digitalização, se destacam a segurança de dados, maior eficiência, maior produtividade, celeridade, a facilidade na troca de dados e informações, acesso a indicadores estratégicos e, principalmente, economia de custos para a administração.

Imperioso destacar que no processo de digitalização de documentos, a gestão, a condição de acesso, o armazenamento e a localização, são aspectos que devem ser levados em consideração na transição de documentos para o formato digital, visando melhor eficácia e maior efetividade ao processo tanto de guarda quanto de descarte, quando for o caso, nos termos das normativas vigentes.

Os pontos acima apresentados balizaram as escolhas técnicas adotadas como parâmetros para a contratação pretendida, que visa empresa especializada em digitalização processual, observadas as funcionalidades inerentes a inteligência artificial e reconhecimento óptico de caracteres, sendo os requisitos necessários à contratação, com vistas ao atendimento da necessidade especificada, dispostos no ANEXO I, do presente instrumento.

4. ESTIMATIVAS DAS QUANTIDADES PARA A CONTRATAÇÃO

Considerando que o objeto proposto não se configura em material de consumo ou serviço habitual anteriormente já contratado por este órgão, sendo incabível estimar-se sua quantidade em função de consumo ou contratação anterior, a demanda e a previsão de quantidade propostas têm como base o levantamento do legado atualmente existente bem como a média de documentos físicos novos recebidos diariamente pelo PROCON-ES, considerando-se a infraestrutura atualmente existente e os objetivos de reestruturação, disponibilização e modernização que se pretendem.

Para atendimento ao acervo do órgão e, considerando a distribuição geográfica do volume da Massa Documental Acumulada (MDA), conforme o levantamento realizado, é estimado um volume de 30.789 (Trinta mil e setecentos e oitenta e nove) processos nesta Autarquia.

Imperioso destacar que diante da ausência de um sistema robusto de catalogação dos processos físicos arquivados e em curso neste Instituto, tem-se a impossibilidade de determinar, com exatidão, o número de páginas dos processos físicos desta Autarquia que se pretende digitalizar. Com isso, a fim de mitigar essa lacuna, cada setor do Procon/ES realizou um levantamento preliminar, estimando a quantidade de processos e documentos em seu acervo, o que permitiu chegar a uma estimativa geral do volume total de páginas a serem digitalizadas, com base na média de 95 folhas por processo.

Com isso, para atendimento ao acervo do órgão e, considerando a distribuição geográfica do volume da massa Documental Acumulada (MDA), conforme o levantamento realizado, é estimado um volume de 30.789 (Trinta mil e setecentos e oitenta e nove) processos nesta Autarquia.

Sendo, 9.896 de processos da Gerência Administrativa, somando 1.375.383 (Um milhão, trezentos e setenta e cinco e trezentos e oitenta e três) páginas, juntamente com 128 (Cento e vinte oito) da Diretoria de Fiscalização, dando 3.125 (Três mil e cento e vinte e cinco) páginas, sendo 1.503 (Mil, quinhentos e três) processos da Gerência Orçamentaria e Financeira, perfazendo 253.842 (Duzentos e cinquenta e três e oitocentos e quarenta e duas) páginas, mais 404 (Quatrocentos e quatro) processos do Recursos Humanos, perfazendo a soma de 34.225 (Trinta e quatro mil e duzentos e vinte e cinco) páginas, dando um total de 11.931 (Onze mil e novecentos e trinta e um) processos e num total de

HASH: fdf653d8139c06e1611a958114a060b7b4d589b85d412625c68c5f1236+8-E-DIGES.nc DOCUMENTO ORIGINAL https://07510145202571717180eePAIGNACA/D/RL-L-E3RF-BRCR-F2FW. Assinado por: REINALDO BARBOSA MARTINS em 07/01/2025.





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

1.666.575 (Um milhão, seiscentos e sessenta e seis e quinhentos e setenta e cinco) de páginas, conforme encaminhamento EDOCS 2024WQWP27.

Já a Diretoria Jurídica conta com 10.467 (Dez mil e quatrocentos e sessenta e sete) processos físicos, perfazendo um total de 942.030 (Novecentos e quarenta e dois mil e trinta) páginas. Sendo 7.500 (Sete mil e quinhentos) processos, aos cuidados da Gerência de Atendimento, perfazendo o quantitativo de 187.500 (Cento e oitenta e sete e quinhentas) páginas.

No que tange a Diretoria da Presidência – DIPRE, constatamos o quantitativo de 891 (Oitocentos e noventa e um) processos físicos com 89.340 (Oitenta e nove mil e trezentos e quarenta) páginas no total, de acordo com encaminhamento EDOCS 2024-X32NWD.

Sendo assim, identificamos um total de 2.885.445 (Dois milhões, oitocentos e oitenta e cinco e quatrocentos e quarenta e cinco) de páginas nos processos administrativos em acervo.

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Ao analisar o mercado, visando encontrar a melhor solução que atenda a necessidade do PROCON-ES, foram consideradas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades, com objetivo de identificar tecnologias ou inovações que possibilitassem o melhor atendimento às necessidades da Administração.

A análise realizada considera o volume de documentos a serem triados para o descarte conforme sua temporalidade no acervo documental e a capacidade motora do ser humano de manipulação e avaliação para separação de forma assertiva, com base na tabela de temporalidade do PROCON-ES e Arquivo Nacional, quando comparada a uma máquina com capacidade de realizar tal atividade, dotada de inteligência artificial e velocidade de processamento de centenas de páginas por minuto.

Deve ser considerado ainda o custo de guarda contínuo, caso o PROCON-ES não realize a adequada classificação e triagem do acervo para o descarte, uma vez que a legislação atual (decreto 10.278 de 18 de março de 2020) permite a digitalização e descarte físico de grande parte do acervo em papel, preservados os documentos históricos e de guarda permanente, bem como o número de pessoas, computadores e dispositivos de captura necessários para indexação, captura das imagens e controle da operação com este montante de documentos.

Outro aspecto relevante a ser considerado é que o processo de capacitação das pessoas para triagem e classificação dos documentos, conforme a tabela de temporalidade, requereria anos para que se atingisse o nível de assertividade e confiabilidade comparável a uma máquina, desenvolvida para este fim, e que com poucas amostras é capaz de realizar e atingir alto nível de eficiência e confiabilidade.

O uso da tecnologia de digitalização assistida por inteligência artificial permite uma operação com menos recursos humanos, garantindo mais celeridade, assertividade e confiabilidade no processo de triagem e, conseqüentemente, mais segurança da informação, além de permitir a auditoria em tempo real do conteúdo das caixas armazenadas, para rastreabilidade e confirmação da existência ou não dos documentos na caixa de guarda recebida para processamento.

Vale ressaltar que a legislação exige a rastreabilidade de todos os trâmites dos documentos desde a recepção até o eventual descarte pelo executor e que os documentos classificados como guarda permanente devem ser mantidos da maneira que lhes garanta a melhor preservação ao longo dos anos, visto que não devem mais ser manipulados fisicamente de forma recorrente.





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

Dentre as possibilidades de solução para a realização da digitalização do acervo do PROCON-ES que existem hoje no mercado, as diferenciações entre as mesmas residem principalmente na capacidade temporal de processamento integrada a efetividade de análise dos documentos, versus a infraestrutura, tempo e custo envolvido para sua execução.

Diante destes aspectos, pode-se considerar que existem três possibilidades de execução para o serviço proposto, que passaremos a analisar de forma individualizada.

I. Execução pelo próprio quadro funcional do órgão:

Esta é metodologia que atualmente encontra-se em utilização no órgão e que não tem apresentado resultados satisfatórios.

A realização deste serviço pelo quadro funcional do órgão apresenta dificuldades que não são passíveis de superação a curto e médio prazos, além de apresentar a necessidade de grandes investimentos financeiros para criação de estrutura adequada.

Problemas como falta de quantitativo de servidores e capacitação adequada da equipe, necessidade de aquisição ou locação de equipamentos de alta performance e locais apropriados para execução dos trabalhos, são alguns dos obstáculos mais evidentes para a aplicação deste tipo de solução.

Para além das dificuldades já apresentadas, deve-se ser considerado ainda o tempo necessário para a execução do serviço nestes moldes. O processamento de um legado como o atualmente existente no PROCON-ES levaria anos e necessitaria ainda de um software adequado para seu gerenciamento, prejudicando de forma inequívoca a atuação do órgão na consecução de seus objetivos primários, uma vez que os processos digitais já são uma realidade em sua rotina.

Diante das considerações expostas, essa hipótese de solução foi descartada.

II. Terceirização com execução e processamento em massa:

Considerando o volume que foi levantado do legado de documentos a serem digitalizados e geridos, a digitalização de documentos em massa é a maneira mais ágil, prática e segura de converter documentos em papel em arquivos digitais legíveis e acessíveis. Através desse processo todos os documentos ficam armazenados em um mesmo local, facilitando o acesso e a centralização das informações.

Todo o procedimento desde a preparação até o gerenciamento dos documentos é efetivada pelo terceirizado, com equipamentos, funcionários e locais próprios. Todos os documentos são recolhidos e digitalizados em plataforma adequada, por uma equipe de especialistas para fazer a digitalização, assegurando maior celeridade e qualidade ao projeto.

Os sistemas de digitalização de documentos em massa processam em média 120 páginas por minuto, o que propicia maior celeridade na etapa de digitalização do legado, contudo, todos os demais procedimentos necessários são executados por processamento humano, com tempo de execução e margem de erro minimizada em razão da especialização das equipes, mas ainda determinante para os resultados finais a serem alcançados, principalmente quanto aos custos finais de todos os serviços a serem realizados, tendo em vista que a necessidade de utilização de um número significativo de mão de obra eleva os custos do terceirizado, que habitualmente precifica seu trabalho por





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

- Permite a definição de permissões de acesso para cada tipo documental e ou para cada documento; ☑ Permite chamada automática de visualizadores caso o visualizador não seja nativo do software fazendo o uso de plug-ins;
- Permite a publicação e consulta pública de um documento através de acesso pela internet ou outra ferramenta que permita a visualização das imagens dos documentos, internamente e para o cidadão em geral;
- Permite a assinatura digital de documentos PDF, com certificados padrão ICP- Brasil;
- Permite a consulta de documentos, através de WebServices de Integração e ou outra solução que permita consulta rápida e segura a órgãos credenciados e devidamente autorizados;
- Possui controle automático de versões e trilhas de auditoria com o nome do usuário, data/hora e situação do documento;
- Permite configurar que somente seja publicada a versão mais recente do documento em uso, impedindo o uso das versões antigas;
- Permite que somente pessoas autorizadas acessem versões anteriores;
- Armazena documentos em seu formato digital nativo sem encapsulamento proprietário ou outra forma proprietária;
- Permite a definição do local de armazenamento dos documentos (disco ou nuvem);
- Utiliza banco de dados livre PostgreSQL;
- Permite a pesquisa por qualquer palavra do documento, desde que o documento possua uma camada de texto (Full Text Search);
- Permite a busca por qualquer metadado de tipo documental;
- Permite a busca por operadores lógicos e busca referenciada em conteúdo;
- Possui controle de acesso por níveis de acesso/grupos de usuários;
- Possui restrição de consulta a documentos indicados;
- Permite o uso de tarja tipo marca d'água na visualização do documento conforme o nível de permissões do usuário logado;
- Possui controle de tempo de expiração de sessão;
- Permite o uso de ambiente criptografado para transmissão dos dados (SSL);
- Permite autenticação do usuário por login e senha da aplicação;
- Permite a autenticação com uso de certificados digitais padrão do ICP-Brasil;
- Permite atribuição de temporalidade a cada tipo documental;
- Possui interface 100% web;
- Possui interface de administração do ambiente, 100% via web;
- Possui compatibilidade com os principais browsers utilizados no mercado: Edge, Mozilla Firefox e Chrome;
- Possui interfaces para usuários finais do idioma português;
- Possui ajuda on-line (help) em português;
- Possui manual em português;
- Não possui limite de usuários;
- Não possui limite de armazenamento;
- Controla as modificações da informação, registrando cronologicamente a atualização efetuada, o usuário responsável, a data e hora da efetivação;
- Compatível com servidores Windows e Linux;
- Capacidade de resumir o texto contido nos documentos através de Inteligência Artificial para rápido conhecimento de processos e documentos.





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

Este modelo de contratação baseia-se em um custo por página processada e, por apresentar um nível de tecnologia extremamente avançado em sua execução, consegue diminuir de forma considerável as margens de erro e os custos envolvidos na sua execução, principalmente com mão de obra, o que coloca esta solução em uma condição de competitividade quanto ao investimento a ser realizado que configura-se extremamente vantajosa, unindo resultados mais eficientes a custos compatíveis com o mercado, conforme pode-se observar no quadro a seguir apresentado, no qual foram utilizados dados comparativos extraídos de documentos constantes do Anexo II deste ETP.

A	B	C	D	E	F	G
DESCRIÇÃO	ÓRGÃO	QTD. PÁGINAS	UNIDADE	VALOR UNITÁRIO	MÉDIA DO VL UNITÁRIO	VALOR TOTAL (B x F)
Digitalização com manuseio, classificação, processamento de OCR Full Text e indexação dos documentos.	Prefeitura de Santarém	2.885.445,00	Imagem	R\$ 0,39	R\$ 0,44	R\$ 1.269.595,8
	Prefeitura de Santa Luzia			R\$ 0,58		
	BANESES			R\$ 0,35		

Sem margem de dúvida, a solução em epígrafe é a que reúne as melhores condições de custo benefício ao PROCON considerando-se todos os aspectos das soluções avaliadas e os objetivos a serem atendidos com a contratação pretendida.

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A realização de mapas comparativos de preços em processos de compras públicas encontra desafios significativos, especialmente quando se lida com projetos singulares e personalizados. No caso em questão, a singularidade do projeto impede uma comparação abrangente de preços, uma vez que as particularidades da iniciativa tornam inviável encontrar soluções diretamente comparáveis.

A tentativa de realizar um comparativo de preços se depara com a complexidade dessa singularidade, tornando difícil encontrar equivalentes diretos em processos de compras anteriores. A diversidade de requisitos específicos deste projeto impossibilita uma comparação abrangente, uma vez que os parâmetros de avaliação variam substancialmente.

Diante da impossibilidade de um comparativo *ipsis litteris*, a alternativa viável é a localização de preços para itens específicos. A pesquisa de mercado direcionada concentra esforços na identificação de valores relevantes para os elementos mais críticos do projeto, permitindo uma análise mais precisa. Entretanto, é crucial ressaltar que para determinados itens, dada sua singularidade ou customização, a comparação pode ser ainda mais desafiadora.

Tendo em vista a singularidade, bem como a diversidade de apresentação dos itens do projeto que se pretende contratar, a pesquisa de mercado realizada, surge como a abordagem mais prudente, permitindo uma análise precisa e relevante. A compreensão da impossibilidade de uma comparação exaustiva de preços reforça a necessidade de estratégias adaptadas, focadas na singularidade do projeto em questão.

A estimativa preliminar do preço para a futura contratação foi alcançada utilizando-se de pesquisas do valor praticado em outros contratos administrativos similares e através de pesquisas de preços, de forma preliminar, junto a possíveis fornecedores.

Os valores considerados bem como os documentos que lhes dão suporte, encontram-se no ANEXO II.

7. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

A descrição técnica do objeto pretendido, na qual são detalhados todos os parâmetros técnicos e operacionais a serem observados encontra-se apresentada no ANEXO I do presente documento.

8. JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

A contratação abrange itens que são interligados e dependentes um do outro. Entende-se que o objeto, em função de suas características e peculiaridades, é indivisível, justificando assim a sua contratação por grupo.

Ademais, entende-se que o parcelamento seria técnica e economicamente inviável, gerando perda de economia de escala e poderia implicar uma complexa e desnecessária demanda para a gestão e fiscalização contratual, uma vez que os serviços poderiam apresentar um padrão de qualidade divergente por serem executados por empresas diferentes.

Portanto, para a referida contratação, optou-se pela utilização de 01(um) lote único, tendo em vista que os itens guardam correlação, sendo intrinsecamente dependentes entre si, não sendo possível a contratação separada dos mesmos por tratarem-se de etapas de um único procedimento.

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS COM A CONTRATAÇÃO

Os benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação pretendida são:

- Redução de gastos com armazenamento de documentos físicos pelo PROCON-ES;
- Otimização do acesso à informação com a extração de metadados dos documentos digitalizados;
- Segurança, consistência e integridade dos documentos a serem convertidos para o suporte digital, e a gestão, preservação e autenticidade de seus representantes digitais para que produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais;
- Padronização nos serviços de digitalização de documentos do PROCON-ES, respeitando a legislação vigente e evitando gastos desnecessários com digitalizações que não produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais;
- Criação de infraestrutura de tramitação, manuseio e guarda dos documentos em formato digital, de forma segura, ágil e perene;
- Tratamento necessário aos documentos físicos que serão convertidos para o formato digital;
- Correta triagem e classificação dos documentos para destinação adequada;
- Segurança da informação com a rastreabilidade de acessos através de logs da ferramenta de gestão documental;
- Criação de uma base de conhecimento do PROCON-ES, com uso de Inteligência Artificial, usando como base os processos digitalizados para pesquisas e estatísticas.

10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Considerando o tipo de objeto apresentado e a opção pela contratação nos moldes propostos, não serão necessárias ações prévias à presente contratação, com vistas à correta execução contratual, a serem efetivadas pela Administração.

11. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não se verificam contratações correlatas ou interdependentes à presente contratação.

12. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS E RESPECTIVAS MEDIDAS MITIGADORAS





Governo do Estado do Espírito Santo
Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/ES

Não há impactos ambientais significativos a serem considerados devido à natureza técnica especializada desse serviço.

13. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

Com base nas informações levantadas ao longo da elaboração do presente Estudo Técnico Preliminar, a equipe de planejamento deste projeto declara que a contratação é viável de prosseguir e ser concretizada, pois resta comprovada sua necessidade de forma clara e adequadamente justificada, apresentando relação custo-benefício considerada plenamente favorável ao interesse público.

Diante do exposto, entende-se que a solução pretendida se configura como a mais vantajosa técnica, operacional e financeiramente ao PROCON-ES, pois é a que assegura as melhores e mais eficientes garantias de consecução a contento de seus objetivos, pois apresenta a melhor adequação à necessidade identificada na demanda de contratação, conforme exaustivamente apresentado anteriormente.



Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

YASMIN SANTOS BARBOSA
ASSESSOR TECNICO
DIJUR - PROCON - GOVES
assinado em 07/01/2025 11:18:20 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 07/01/2025 11:18:20 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)
por LORENA TARDIN ALVES BELLON (DIRETOR SETORIAL - DIJUR - PROCON - GOVES)
Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2025-8G512K>

