IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2026-RPPSV

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 03/2026-RPPSV

AO ILUSTRÍSSIMO SENHOR PREGOEIRO / AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA DO CEARÁ – RPPSV

IMPUGNANTE: ASP- ARQUIVOLOGIA, CONSULTORIA E DIGITALIZAÇÃO LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº 07.036.370/0001-28.

A IMPUGNANTE, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e nas disposições do instrumento convocatório, apresenta a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL, COM PEDIDO DE REVISÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO, DISPONIBILIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS, REAVALIAÇÃO DO DIMENSIONAMENTO OPERACIONAL E SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME

pelos fundamentos fáticos e jurídicos seguintes.

I – DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

A sessão pública do Pregão Eletrônico nº 03/2026-RPPSV está prevista para 17 de novembro de 2026.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 9.1 do edital, qualquer pessoa possui legitimidade para impugnar irregularidades do instrumento convocatório até três dias úteis antes da abertura do certame.

A presente impugnação tem por finalidade assegurar o adequado planejamento da contratação, a compatibilidade dos preços com o mercado, a viabilidade da execução e a observância dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, planejamento, motivação e competitividade.

II – DO OBJETO E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

O objeto licitado compreende serviços especializados de gestão documental, digitalização, tratamento de imagens, reconhecimento óptico de caracteres (OCR), indexação eletrônica, disponibilização de sistema GED 100% web, armazenamento em nuvem, aplicativo para dispositivos iOS e Android e suporte técnico.

O edital estabelece:

- Valor global estimado: R$ 103.200,00;
- Valor mensal estimado: R$ 8.600,00;
- Vigência inicial: 12 meses;
- Acervo retrospectivo: 603.500 folhas;
- Volume físico: 1.660 pastas ou processos;
- Fluxo adicional: 5 a 8 pastas ou processos mensais;
- Execução prioritariamente presencial;
- Disponibilização de, no mínimo, um técnico residente durante todo o expediente do órgão.

Verifica-se, portanto, que a contratação abrange obrigações operacionais, tecnológicas, administrativas e trabalhistas substancialmente distintas, reunidas em um único preço mensal.

A simples apresentação do valor mensal global não evidencia, por si só, os critérios utilizados para estimar o custo das diversas atividades.

III – DA NECESSIDADE DE REAVALIAÇÃO DO ORÇAMENTO E DA PESQUISA DE MERCADO

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor estimado da contratação seja compatível com os valores efetivamente praticados pelo mercado, considerando as quantidades contratadas e as peculiaridades do local de execução.

Por sua vez, o art. 18, inciso IV, da mesma Lei determina que a fase preparatória contemple o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados em sua formação.

Ocorre que o orçamento apresentado no instrumento convocatório reúne, sob o valor de R$ 8.600,00 mensais, serviços de natureza diversa, sem demonstrar, no documento disponibilizado, a decomposição econômica das obrigações.

A contratação compreende, simultaneamente:

a) preparação e organização documental;
b) digitalização de 603.500 folhas do acervo retrospectivo;
c) conferência e tratamento das imagens;
d) aplicação de OCR;
e) indexação e conferência de metadados;
f) inserção dos arquivos no GED;
g) disponibilização e manutenção de software;
h) infraestrutura de armazenamento em nuvem;
i) aplicativos para Android e iOS;
j) suporte técnico presencial e remoto;
k) atendimento por profissional residente;
l) cópias de segurança, proteção de dados e controles de disponibilidade;
m) treinamento e atendimento aos usuários;
n) correções, retrabalhos e entrega final do acervo.

Essas obrigações exigem análise integrada dos custos diretos e indiretos, não sendo suficiente a utilização de referências de mercado referentes apenas à digitalização simples ou exclusivamente à licença de software.

A comparação com contratações de escopo reduzido, sem correspondência com as obrigações do presente certame, pode produzir orçamento artificialmente incompatível com a realidade operacional.

Diante disso, REQUER-SE a disponibilização integral, ressalvados os sigilos legalmente protegidos, dos documentos que fundamentaram a estimativa de R$ 103.200,00, compreendendo:

1. Documento formal da pesquisa de preços realizada;
2. Identificação das fontes consultadas;
3. Cotações recebidas de fornecedores, quando utilizadas;
4. Datas de realização das pesquisas;
5. Contratações públicas similares utilizadas como parâmetro, com identificação dos respectivos processos;
6. Séries de preços consideradas;
7. Metodologia estatística utilizada para determinação do valor de referência;
8. Memória de cálculo e planilhas de composição dos custos;
9. Justificativas para descarte ou aceitação de valores considerados incompatíveis;
10. Estudo técnico de dimensionamento de pessoal e de produtividade;
11. Premissas adotadas para custos de software, armazenamento, equipamentos e suporte;
12. Estudo Técnico Preliminar e seus anexos, mediante acesso administrativo ou disponibilização, observados os sigilos legais.

A solicitação não se fundamenta na alegação de obrigatoriedade de publicação prévia de todos os documentos como anexos do edital, mas na necessidade de examinar a regularidade do orçamento e obter resposta técnica fundamentada aos questionamentos apresentados.

IV – DO DIMENSIONAMENTO INSUFICIENTEMENTE DEMONSTRADO DA EQUIPE DE EXECUÇÃO

O item 8.2.2 do Termo de Referência prevê a disponibilização mínima de um técnico residente, durante todo o horário de expediente do VIÇOSA PREV.

Ao referido profissional são atribuídas as atividades de atendimento presencial, preparação e escaneamento de documentos, alimentação do GED e suporte imediato aos usuários.

Entretanto, o objeto abrange a preparação, digitalização, processamento, conferência, indexação e disponibilização de 603.500 folhas do acervo retrospectivo, além do fluxo documental corrente.

Distribuído o quantitativo retrospectivo ao longo de 12 meses, obtém-se uma necessidade média aproximada de 50.292 folhas mensais.

Considerando, apenas para fins ilustrativos, 22 dias úteis por mês, seriam aproximadamente 2.287 folhas processadas diariamente.

A referida média não corresponde simplesmente à velocidade nominal de captura de um scanner.

Cada lote documental demanda operações preliminares e posteriores à captura, incluindo manuseio, identificação, preparação, ordenação, conferência, OCR, indexação, controle de qualidade, correção de falhas e armazenamento.

Além disso, o técnico residente deverá permanecer disponível para atendimento e suporte aos usuários.

Há, portanto, necessidade de demonstrar qual estrutura operacional foi efetivamente considerada pela Administração.

Para fins de avaliação técnica, mostra-se razoável examinar cenário com pelo menos três profissionais envolvidos nas atividades de preparação, digitalização, indexação, conferência e operação do GED, sem prejuízo de que o dimensionamento definitivo decorra de estudo de produtividade e do regime de execução adotado.

Não se pretende impor quantitativo arbitrário de empregados nem exigir que todos ocupem postos permanentes. Busca-se demonstrar que a quantidade de profissionais utilizada na formação do orçamento precisa ser compatível com o volume de produção e com as obrigações presenciais.

Requer-se que a Administração esclareça:

a) Quantos profissionais foram considerados na formação do valor mensal de referência?
b) Qual produtividade diária e mensal foi adotada para cada atividade?
c) Qual jornada de trabalho e quais salários de referência foram utilizados?
d) Os custos com encargos trabalhistas, previdenciários, benefícios, férias, 13º salário e substituições foram considerados?
e) Qual tempo foi estimado para preparação, conferência e indexação dos documentos?
f) Como será garantido o suporte imediato aos usuários sem comprometimento do cronograma de digitalização?
g) Foi considerado profissional específico para atividades de indexação, conferência e controle de qualidade?
h) Foram estimados custos de substituição do técnico residente em casos de férias, ausências ou afastamentos?
i) Qual a fundamentação técnica para considerar suficiente a estrutura operacional prevista no orçamento?
j) Há estudo comparativo de produtividade que demonstre ser exequível a execução integral em 12 meses?

A ausência de demonstração adequada dessas premissas compromete a possibilidade de aferir a consistência do orçamento estimado.

V – DA DEMONSTRAÇÃO ECONÔMICA DOS CUSTOS DE PESSOAL

O valor mensal da contratação é de R$ 8.600,00.

Para fins exclusivamente ilustrativos, a adoção de três profissionais com remuneração-base de R$ 2.000,00 cada representaria R$ 6.000,00 mensais apenas em salários.

Caso fosse adotada uma provisão global hipotética de 60% sobre a folha, para representar encargos e benefícios, o custo mensal ilustrativo de pessoal alcançaria R$ 9.600,00.

Tal simulação não constitui orçamento definitivo, percentual legal obrigatório de encargos ou demonstração da estrutura de custos de qualquer licitante.

Sua finalidade é evidenciar a necessidade de que a Administração apresente sua própria composição de custos, demonstrando quais valores efetivamente utilizou para chegar ao preço estimado.

A esse custo devem ser confrontadas, ainda, as despesas com equipamentos, licenças, infraestrutura tecnológica, armazenamento, manutenção, suporte, tributos, deslocamentos, administração e demais obrigações contratuais.

Dessa forma, a discussão não se limita à remuneração de um funcionário, mas à sustentabilidade econômica do conjunto de serviços contratados.

VI – DA NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE E DO CRONOGRAMA

O Termo de Referência estabelece que a contratada apresente plano de trabalho em até 15 dias da Ordem de Serviço.

Entretanto, a apresentação posterior de cronograma pela contratada não substitui a necessidade de planejamento prévio da Administração.

É indispensável esclarecer as premissas temporais e operacionais utilizadas na formação do orçamento.

Requer-se a apresentação do estudo que demonstre:

a) Distribuição prevista das 603.500 folhas ao longo da execução;
b) Metas de produção adotadas para o cálculo dos preços;
c) Estimativa de produtividade por profissional e equipamento;
d) Quantidade de equipamentos considerada;
e) Tratamento das diferenças de complexidade entre os setores documentais;
f) Inclusão das etapas de implantação, configuração e treinamento no período contratual;
g) Impacto das atividades de suporte presencial sobre a capacidade produtiva;
h) Procedimentos para documentos deteriorados, encadernados ou que demandem tratamento especial;
i) Premissas consideradas para o processamento dos documentos novos.

Caso não exista estudo técnico demonstrando a viabilidade do cronograma nas condições econômicas estimadas, requer-se sua elaboração e a correspondente revisão do Termo de Referência.

VII – DA AGLOMERAÇÃO DE SERVIÇOS DISTINTOS EM UM ÚNICO PREÇO MENSAL

A contratação reúne serviços de digitalização, gestão documental, licenciamento e operação de software, armazenamento em nuvem, aplicativos móveis e suporte técnico.

Embora a contratação integrada possa apresentar vantagens operacionais, sua adoção necessita estar amparada por justificativa técnica e econômica.

A estruturação do objeto como item único de remuneração mensal dificulta verificar quanto foi reservado para cada atividade e se todos os custos foram considerados.

Não se afirma que o parcelamento seja obrigatoriamente mais vantajoso.

REQUER-SE, contudo, a demonstração da análise de viabilidade técnica e econômica da contratação integrada, inclusive quanto à possibilidade de:

a) Separar os custos de implantação da solução GED;

b) Individualizar os custos da digitalização retrospectiva;

c) Evidenciar os custos recorrentes de licenciamento, hospedagem e suporte;

d) Estabelecer critérios específicos de medição para os serviços de produção documental;

e) Diferenciar o custo operacional inicial do custo de manutenção após o processamento do acervo.

Na hipótese de se manter item único, requer-se ao menos a apresentação de composição analítica capaz de demonstrar a adequação do valor global.

VIII – DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO, ACEITE E PAGAMENTO

A minuta contratual vincula a remuneração mensal à disponibilidade da plataforma, ao processamento do acervo, ao técnico residente, aos relatórios e aos critérios de aceitação.

Entretanto, devem estar objetivamente definidos os efeitos de eventuais diferenças entre as quantidades processadas em cada mês, desde que cumprido o cronograma aprovado.

Requer-se esclarecimento sobre:

a) Existência de metas mensais mínimas de digitalização;
b) Possibilidade de glosa do pagamento integral por produção inferior à média aritmética mensal;
c) Tratamento dos períodos iniciais destinados à implantação e parametrização do GED;
d) Critérios de pagamento quando o acervo não for disponibilizado tempestivamente pela Administração;
e) Critérios de medição do suporte, da infraestrutura de software e do processamento documental;
f) Responsabilidade por atrasos decorrentes de situações atribuíveis exclusivamente à Contratante.

Requer-se que as regras de medição sejam suficientemente objetivas para preservar o equilíbrio econômico-financeiro e evitar controvérsias durante a execução.

IX – DA EXIGÊNCIA DE APLICATIVO PARA iOS E ANDROID

O edital exige disponibilização de aplicativo para consulta, pesquisa, compartilhamento e impressão de documentos em dispositivos iOS e Android.

A Administração deve esclarecer se as funcionalidades podem ser integralmente atendidas por soluções tecnologicamente equivalentes, inclusive aplicações web progressivas ou interfaces responsivas, desde que demonstrada a efetiva aderência aos requisitos de segurança, disponibilidade e utilização.

Caso a Administração entenda indispensável aplicativo nativo, requer-se apresentação da justificativa técnica correspondente e demonstração de que os custos dessa exigência foram incluídos na pesquisa de mercado.

O objetivo é preservar a funcionalidade exigida e, simultaneamente, evitar restrição tecnológica não fundamentada.

X – DO FUNDAMENTO JURÍDICO E JURISPRUDENCIAL

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seus arts. 5º e 18, a necessidade de observância dos princípios do planejamento, eficiência, motivação, economicidade, competitividade e adequada instrução da fase preparatória.

O art. 18, inciso IV, exige a previsão do orçamento estimado com as composições dos preços utilizados em sua formação.

O art. 23 determina que a estimativa do valor contratual seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades e peculiaridades da execução.

O art. 9º veda condições injustificadamente restritivas à competição.

A regulamentação federal de pesquisa de preços, consubstanciada na IN SEGES/ME nº 65/2021, constitui importante referência metodológica sobre a necessidade de documentar as fontes, séries de preços, justificativas e memória de cálculo, observada sua aplicabilidade ao ente contratante.

No campo jurisprudencial, destaca-se o **Acórdão nº 1.532/2026 – Plenário do Tribunal de Contas da União**, Relator Ministro Benjamin Zymler, sessão de 17/06/2026.

O referido julgamento, no contexto de acompanhamento de contratações de tecnologia da informação, examinou fragilidades de planejamento, estimativas de quantitativos e pesquisas de preços, evidenciando a relevância da consistência técnica dos documentos preparatórios.

O mesmo julgado esclareceu que o ETP não necessita integrar obrigatoriamente o edital como anexo, circunstância que não afasta a necessidade de regularidade da fase preparatória nem impede pedidos administrativos de acesso, ressalvados os sigilos legais.

A jurisprudência consolidada do TCU, inclusive em precedentes formados sob o regime anterior, reconhece a importância de pesquisas de preços idôneas, orçamento suficientemente detalhado e avaliação crítica das referências utilizadas.

Nesse contexto, é juridicamente pertinente questionar a formação do valor estimado quando o objeto combina atividades de produção documental, mão de obra presencial, infraestrutura tecnológica e obrigações recorrentes sem demonstração analítica suficiente no documento disponibilizado.

XI – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. O recebimento e conhecimento da presente impugnação, por ser cabível e tempestiva.

2. A disponibilização integral da pesquisa de mercado que fundamentou a estimativa de R$ 103.200,00, acompanhada dos documentos, cotações, referências de contratações similares, memória de cálculo e metodologia utilizada, respeitados os sigilos legalmente protegidos.

3. A apresentação da composição analítica dos custos estimados, discriminando mão de obra, encargos, equipamentos, processamento documental, OCR, indexação, software GED, infraestrutura em nuvem, aplicativos, suporte, tributos e despesas indiretas.

4. A apresentação do estudo de dimensionamento da equipe operacional, explicitando quantidade de profissionais, jornadas, produtividades e custos considerados na formação do orçamento.

5. A avaliação fundamentada de cenário operacional envolvendo, no mínimo, três profissionais distribuídos entre preparação, digitalização, indexação, conferência e suporte, ou a demonstração técnica de que configuração alternativa permite cumprir integralmente o objeto com segurança e qualidade.

6. A demonstração da viabilidade de processamento de 603.500 folhas durante a vigência contratual, sem prejuízo do fluxo documental corrente, do suporte presencial e das demais obrigações.

7. A revisão da estimativa de preços caso se verifique que a pesquisa original não contemplou integralmente o escopo, a equipe necessária ou os custos efetivos da execução.

8. A revisão dos critérios de medição e pagamento, para assegurar a separação objetiva entre disponibilidade da plataforma, suporte e efetivo processamento documental.

9. A apresentação da justificativa técnica para a contratação integrada de todas as atividades em um único item, acompanhada da análise de viabilidade do parcelamento ou da individualização dos componentes de custo.

10. O esclarecimento e, se tecnicamente adequado, a admissão de soluções equivalentes para acesso móvel ao GED, preservando todas as funcionalidades, níveis de segurança e requisitos de desempenho estabelecidos.

11. O esclarecimento da identificação do procedimento como RPPSV e da afirmação contida no Termo de Referência quanto à não adoção do Sistema de Registro de Preços, para afastar eventuais ambiguidades sobre o regime contratual.

12. A disponibilização dos estudos técnicos e justificativas administrativas utilizados no planejamento, mediante acesso aos autos, observados os limites legais de publicidade e sigilo.

13. A suspensão cautelar do certame enquanto forem analisadas as inconsistências apontadas, diante do risco de comprometimento da formulação de propostas e da competição.

14. Caso acolhidas modificações que afetem a formulação das propostas, a republicação do instrumento convocatório com reabertura do prazo legal.

15. Subsidiariamente, caso não sejam acolhidos os pedidos de revisão, a emissão de decisão expressa, individualizada e fundamentada sobre cada questionamento, com indicação dos estudos e documentos que sustentam as conclusões administrativas.

A presente impugnação não busca restringir a concorrência ou impor estrutura empresarial específica, mas assegurar que os preços estimados reflitam a totalidade dos encargos contratados, permitindo competição efetiva entre propostas técnica e economicamente viáveis.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Pacatuba/CE, 04 de novembro de 2026.

gov.br
Documento assinado digitalmente
JOSE VOLUCIANO LOPES
Data: 04/11/2026 19:37:54-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

JOSÉ VOLUCIANO LOPES
CPF: 266.307.453-53
ASP- ARQUIVOLOGIA, CONSULTORIA E DIGITALIZAÇÃO LTDA
CNPJ: 07.036.370/0001-28