PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 168 Comissão de Licitação

# RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

**PROCESSO Nº** 03/2026-RPPSV

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº** 03/2026-RPPSV

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DE DOCUMENTAÇÃO DE INFORMAÇÕES E DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS, INCLUINDO ESCANEAMENTO, TRATAMENTO DAS IMAGENS, RECONHECIMENTO ÓTICO DOS CARACTERES, INDEXAÇÃO ELETRÔNICA, ARMAZENAMENTO EM SOFTWARE DE GERENCIAMENTO ELETRÔNICO (GED) 100% WEB, COM UTILIZAÇÃO DE CLOUD COMPUTING (ARMAZENAMENTO EM NUVEM) E DISPONIBILIZAÇÃO DE APLICATIVO (APP) PARA CONSULTAR, PESQUISAR, COMPARTILHAR E IMPRIMIR OS DOCUMENTOS NAS PLATAFORMAS IOS E ANDROID, COM ACESSO AOS DADOS DURANTE A VIGÊNCIA DO CONTRATO.

**IMPUGNANTE:** ASP - ARQUIVOLOGIA, CONSULTORIA E DIGITALIZAÇÃO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 07.036.370/0001-28

## I – DA ADMISSIBILIDADE

Trata-se de Pedido de Impugnação ao edital do **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 03/2026-RPPSV**, apresentado via **sistema BBMNET Licitações Eletrônicas**, conforme o item **9.1** do Edital, em 06 de novembro de 2026, às 22h49, estando a abertura do certame designada para **17 de novembro de 2026**.

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e o item 9.1 do Edital fixam o prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Contado regressivamente a partir de 17/11/2026, o termo final recai em 12/11/2026, razão pela qual o pedido é TEMPESTIVO.

Considera-se que a impugnante preencheu os requisitos de admissibilidade estabelecidos no edital e na legislação correlata, dado que o pedido foi protocolado na plataforma indicada, dirigido ao Pregoeiro/Agente de Contratação, identifica o processo a que se refere e contém a exposição de motivos e os fundamentos legais da impugnação.

## II – DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

A empresa **ASP - ARQUIVOLOGIA, CONSULTORIA E DIGITALIZAÇÃO LTDA**, ora impugnante, sustenta que o orçamento estimado de R$ 103.200,00 (R$ 8.600,00 mensais) reúne serviços de natureza diversa sem demonstração analítica dos custos, invocando os arts. 18, IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021 e o Acórdão nº 1.532/2026-TCU-Plenário.

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 169 Comissão de Licitação

Alega que o dimensionamento operacional não estaria demonstrado, pois o processamento de 603.500 folhas em 12 meses exigiria média aproximada de 50.292 folhas mensais. Propõe, como cenário de avaliação, a alocação de no mínimo três profissionais e apresenta simulação ilustrativa de custos de pessoal.

Questiona, ainda, a reunião de todas as atividades em item único de remuneração mensal, os critérios de medição, aceite e pagamento, a exigência de aplicativo para iOS e Android e a identificação do procedimento pela sigla "RPPSV", diante da não adoção do Sistema de Registro de Preços.

Ao final, requer: (i) a disponibilização da pesquisa de preços e dos documentos da fase preparatória; (ii) a composição analítica dos custos e o estudo de dimensionamento da equipe; (iii) a revisão do valor estimado; e (iv) a justificativa da contratação integrada e a análise do parcelamento.

Requer, também: (v) a revisão dos critérios de medição e pagamento; (vi) a admissão de soluções equivalentes de acesso móvel; (vii) o esclarecimento sobre a sigla RPPSV; e (viii) a suspensão cautelar do certame, com republicação do edital caso acolhidas alterações que afetem as propostas.

## III – DO MÉRITO

Preliminarmente, a licitação é um instrumento constitucionalmente assegurado para garantir a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, observando-se os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, conforme o art. 37, caput, da Constituição Federal.

De igual modo, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 reforça tais diretrizes, vejamos:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

A observância desses princípios impõe à Administração o dever de conduzir o certame de forma transparente, garantindo igualdade de condições entre os licitantes e respeitando integralmente as regras previamente estabelecidas no edital.

Firmadas essas premissas, passa-se à análise individualizada de cada ponto, com base nos elementos dos autos, especialmente o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e seu Anexo de Dimensionamento do Acervo, o Memorial de Cálculo dos Quantitativos e a pesquisa de preços.

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 170 Comissão de Licitação

## III.1 – DO ACESSO AOS DOCUMENTOS DA FASE PREPARATÓRIA

A impugnante requer a disponibilização da pesquisa de preços, da memória de cálculo, do ETP e dos demais documentos que embasaram a estimativa. Registra, com acerto, que não sustenta a obrigatoriedade de publicação prévia desses documentos como anexos do edital.

De fato, a Lei nº 14.133/2021 não impõe essa publicação prévia. O art. 54, § 3º, prevê que os documentos da fase preparatória que não tenham integrado o edital serão divulgados no PNCP após a homologação:

> § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.532/2026-Plenário, invocado pela própria impugnante, firmou o seguinte entendimento:

> Não há imposição, na Lei 14.133/2021, para que o estudo técnico preliminar (ETP) seja anexado ao instrumento convocatório, nem para sua divulgação na internet como requisito prévio à publicação do edital de licitação, o que não impede a Administração, no exercício do poder discricionário e resguardados os sigilos legais, de disponibilizar o documento por razões de transparência e governança.
>
> Acórdão nº 1.532/2026 – Plenário – TCU | Relator: Ministro BENJAMIN ZYMLER

Os elementos indispensáveis à formulação das propostas constam do Edital, do TR e do Anexo de Dimensionamento do Acervo, que integra o TR e informa, por setor, a quantidade de pastas, a média de folhas e o total estimado de 603.500 folhas.

Isso não afasta o direito de acesso aos autos. Esclarece-se, portanto, que a impugnante poderá obter vista ou cópia dos documentos de planejamento e da pesquisa de preços, mediante requerimento ao setor competente, com o tarjamento de dados protegidos por sigilo legal, nos termos da Lei nº 12.527/2011.

O acesso administrativo não altera o instrumento convocatório nem justifica a suspensão do certame. Nesse ponto, o pedido é PROCEDENTE apenas a título de esclarecimento, sem modificação do edital.

## III.2 – DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DA PESQUISA DE PREÇOS

A impugnante invoca o art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021, que exige o orçamento estimado "com as composições dos preços utilizados para sua formação". Esse dispositivo, contudo, deve ser lido em conjunto com o art. 23, § 1º, que disciplina a estimativa para serviços em geral:

> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 171 Comissão de Licitação

(...)

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

(...)

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Tratando-se de serviço comum, sem dedicação exclusiva de mão de obra (item 6.6 do ETP), a composição de que trata o art. 18, IV, corresponde à memória da pesquisa que formou o preço: fontes, valores obtidos, análise crítica e metodologia de cálculo.

Não se exige, como condição de validade, planilha de custos e formação de preços nos moldes das contratações com dedicação exclusiva de mão de obra, com quantitativo fechado de empregados, salários, encargos ou produtividade individual, em contrato orientado a resultado.

No caso, a estimativa de R$ 8.600,00 mensais decorre de pesquisa direta com três fornecedores do ramo, realizada em agosto de 2026, mediante propostas formais nos valores mensais de R$ 8.300,00, R$ 8.600,00 e R$ 8.900,00, cuja média aritmética resultou no valor adotado, observado o prazo de 6 (seis) meses do art. 23, § 1º, IV.

Os valores coletados apresentam baixa dispersão, com variação de cerca de 3,5% em torno da média, o que indica homogeneidade da amostra e afasta a hipótese de preço artificialmente reduzido. As propostas foram obtidas para o escopo integral descrito no objeto, e não para digitalização simples ou licença isolada de software.

As contratações similares registradas no portal do TCE/CE e listadas no item 8 do ETP foram utilizadas como referência de mercado da solução, com escopos e escalas distintos, e não como base aritmética do valor estimado.

A simulação da impugnante, baseada em três profissionais, remuneração de R$ 2.000,00 e provisão de 60% de encargos, parte de premissas empresariais próprias e não vinculantes. A própria impugnante reconhece que ela não constitui orçamento nem demonstra a estrutura de custos de qualquer licitante.

Tal exercício não infirma uma estimativa construída com preços efetivamente ofertados por empresas do ramo. Eventual dúvida sobre a viabilidade econômica será examinada na fase de julgamento, diante das propostas concretas, com as diligências previstas no art. 59, IV e § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Não se identifica, nos elementos apresentados, motivo técnico ou jurídico para a revisão do valor estimado. O pedido é IMPROCEDENTE.

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 172 Comissão de Licitação

## III.3 – DO DIMENSIONAMENTO DO ACERVO, DA EQUIPE E DA VIABILIDADE DE EXECUÇÃO

O dimensionamento físico consta do Anexo de Dimensionamento do Acervo, que integra o TR: 1.660 pastas ou processos, equivalentes a 603.500 folhas, distribuídos por setor, além do fluxo ordinário de 5 a 8 novas pastas mensais. O Memorial de Cálculo explicita a origem desses números e as operações realizadas.

O TR exige, ainda, plano de trabalho em até 15 dias da Ordem de Serviço, com cronograma físico, metodologia de preparação e controle de qualidade, ordem de tratamento por setor, custódia, critérios de exceção e rotina de cópias de segurança. A aprovação do plano não reduz o escopo nem altera as obrigações contratuais.

Documentos deteriorados, ilegíveis, encadernados ou fisicamente inviáveis já têm tratamento previsto: devem ser individualizados em relatório de exceções, cabendo à fiscalização definir sua destinação, preservada a cadeia de guarda.

A exigência de técnico residente (item 8.2.2 do TR) é requisito mínimo de presença física, ligado à custódia do acervo e ao suporte imediato. O item 6.4.1 do ETP é expresso ao afirmar que ela não impede a execução remota das demais atividades tecnológicas.

Não se trata, portanto, de equipe máxima, mas de presença mínima. A quantidade de profissionais e equipamentos necessária ao cumprimento do cronograma é decisão empresarial da futura contratada, que assume o risco de dimensioná-la de modo a entregar o escopo e atender os critérios de aceite.

Fixar no edital um número mínimo de três profissionais, salários ou jornadas contrariaria a lógica da contratação por resultado e poderia elevar custos e restringir a participação de empresas com estruturas e tecnologias mais produtivas.

Os questionamentos sobre produtividade diária, salários, encargos, férias, substituições e tempo de indexação dizem respeito à composição de custos de cada licitante, que deverá considerá-los em sua proposta. A viabilidade será verificada pelos relatórios mensais, pela fiscalização por amostragem e pelo inventário final.

Assim, não se acolhe a imposição de cenário pré-definido de equipe nem a exigência de estudo de produtividade por profissional como condição de validade do certame. O pedido é IMPROCEDENTE.

## III.4 – DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA EM ITEM ÚNICO

O parcelamento é a regra quando técnica e economicamente viável, mas não é absoluto. O próprio art. 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece as hipóteses em que não será adotado:

§ 3º O parcelamento não será adotado quando:

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 173 Comissão de Licitação

I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;

II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;

A não adoção do parcelamento foi motivada no item 11 do ETP e no TR. Preparação, digitalização, OCR, indexação, GED, armazenamento, perfis de acesso e exportação final compõem fluxo único, com dependência funcional entre as etapas.

A fragmentação criaria interfaces entre fornecedores, risco de perda de metadados e de quebra da cadeia de custódia, incompatibilidades tecnológicas e dificuldade na apuração de responsabilidades, além de multiplicar os custos de gestão e fiscalização. A situação se enquadra nos incisos I e II do dispositivo transcrito.

Quanto à individualização de preços por componente, o Memorial de Cálculo esclarece que a unidade "mês" remunera a disponibilização continuada da solução e as atividades de gestão documental, sem afastar a obrigação de executar o escopo físico estimado.

Os relatórios mensais já discriminam a produção documental, a disponibilidade da plataforma e o suporte, o que permite o controle de cada componente sem desmembrar o preço. O pedido é IMPROCEDENTE.

## III.5 – DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO, ACEITE E PAGAMENTO

Os critérios de medição já constam do TR. O relatório mensal, condição para o ateste, deve informar pastas recebidas, folhas preparadas, digitalizadas, aprovadas e rejeitadas, arquivos submetidos a OCR e indexação, pendências, disponibilidade da plataforma, cópias de segurança e atendimentos de suporte.

A fiscalização verificará, por amostragem, legibilidade, aderência ao original, consistência dos metadados e correta exibição no GED. O recebimento definitivo depende do inventário final e da confirmação de disponibilidade e pesquisabilidade do acervo.

Havendo glosa parcial, a contratada será comunicada para emitir a nota fiscal no valor exato dimensionado (item 11.2.1 do TR). Divergências do acervo serão registradas em relatório circunstanciado, e qualquer alteração de quantitativo, prazo ou valor dependerá de instrumento formal.

Esclarece-se que não há glosa automática por produção inferior à média aritmética mensal. A produção será aferida em face do cronograma aprovado no plano de trabalho, e atrasos decorrentes de fato exclusivo da Contratante, como a não disponibilização do acervo, não serão imputados à contratada.

As regras são objetivas e suficientes para a formulação das propostas e para a preservação do equilíbrio contratual. O pedido de revisão é IMPROCEDENTE, com os esclarecimentos acima.

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 174 Comissão de Licitação

## III.6 – DA EXIGÊNCIA DE APLICATIVO PARA iOS E ANDROID

O item 2.3.9 do TR exige aplicativo móvel compatível com iOS e Android que permita ao usuário autorizado consultar documentos, pesquisar no acervo, visualizar arquivos no dispositivo, compartilhar documentos e imprimi-los. O TR não indica marca, fornecedor ou tecnologia de desenvolvimento.

A exigência é funcional. Esclarece-se que será aceita solução que, nos sistemas iOS e Android, permita a execução de todas essas funcionalidades, com o controle de acesso, a segurança e a rastreabilidade exigidos, inclusive aplicação web progressiva (PWA) passível de instalação no dispositivo.

Não se exige, assim, aplicativo nativo. O esclarecimento apenas explicita o alcance de requisito já existente, sem reduzir funcionalidades nem alterar o objeto. O pedido é PROCEDENTE a título de esclarecimento.

## III.7 – DA SIGLA "RPPSV" E DA NÃO ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A sigla RPPSV identifica o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Viçosa do Ceará (VIÇOSA-PREV), unidade demandante e ordenadora da despesa, conforme o preâmbulo do Edital. Não designa Sistema de Registro de Preços.

O item 7.11.1 do TR consigna que a contratação se dará por Pregão Eletrônico, sem adoção do Sistema de Registro de Preços, com fundamento no ETP. Será celebrado contrato administrativo com vigência inicial de 12 meses, sem formação de ata de registro de preços.

Não há, portanto, ambiguidade quanto ao regime da contratação. O pedido é PROCEDENTE a título de esclarecimento.

## III.8 – DO PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR E DE REPUBLICAÇÃO

O art. 164 da Lei nº 14.133/2021 não atribui efeito suspensivo à impugnação, e o item 9.5 do Edital prevê nova data apenas se a impugnação for acolhida com alteração do instrumento convocatório.

Os pontos acolhidos nesta decisão têm natureza de esclarecimento e não modificam o edital nem as condições de formulação das propostas. Não incide, portanto, a exigência de nova divulgação do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

> § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

PREFEITURA MUNICIPAL FL. Nº 175 Comissão de Licitação

Os pedidos de suspensão cautelar e de republicação são IMPROCEDENTES.

## IV – DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, decido por **CONHECER** o pedido, por TEMPESTIVO, e julgar PARCIALMENTE PROCEDENTE a impugnação apresentada pela empresa **ASP - ARQUIVOLOGIA, CONSULTORIA E DIGITALIZAÇÃO LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.036.370/0001-28, nos seguintes termos:

a) PROCEDENTES, a título de esclarecimento, os pedidos relativos ao acesso aos documentos da fase preparatória (III.1), à aceitação de solução de acesso móvel funcionalmente equivalente (III.6) e à sigla RPPSV e à não adoção do Sistema de Registro de Preços (III.7);

b) IMPROCEDENTES os pedidos de revisão do valor estimado, de imposição de equipe mínima, de desmembramento do objeto, de revisão dos critérios de medição e pagamento, de suspensão cautelar e de republicação do edital.

Os esclarecimentos prestados vinculam-se ao Edital, nos termos do item 9.6. Ficam mantidos o instrumento convocatório e a sessão pública na data e nos horários originalmente designados.

Esta resposta será divulgada no sítio eletrônico oficial e na plataforma BBMNET Licitações Eletrônicas, na forma do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 e dos itens 9.2 e 9.6 do Edital.

Viçosa do Ceará/CE, 11 de novembro de 2026.

Antônio Francisco do Nascimento
PREGOEIRO(A) / AGENTE DE CONTRATAÇÃO