

**IMPUGNAÇÃO AO EDITAL****PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2026 — CÂMARA MUNICIPAL DE AMONTADA/CE**

Processo Administrativo nº 2026.07.21.01

À ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMONTADA/CE**Com ciência a:**

— Presidente da Câmara Municipal de Amontada/CE.

C V D BESSA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 40.150.258/0001-99, operando sob a marca ACT Auditoria Municipal, com sede na Travessa 31 de Março, nº 914, Sala B, Centro, Itaíçaba/CE, neste ato representada por seu sócio Carlos Vinicius Damasceno Bessa, brasileiro, portador do RG nº 2005099017743 SSPDS/CE e do CPF nº 059.126.043-30, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico nº 005/2026 (Processo Administrativo nº 2026.07.21.01), promovido por esta Câmara Municipal, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos arquivísticos, incluindo levantamento, elaboração de projeto arquivístico, limpeza, recuperação, organização e catalogação do acervo, bem como implantação e licença de uso de sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I. DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE

O item 13.1 do Edital estabelece que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar o instrumento convocatório, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, fixada para 04/09/2026 (sexta-feira), às 08h30min.

Contados 3 (três) dias úteis retroativamente a partir de 04/09/2026, tem-se: 03/09/2026 (quinta-feira) como o primeiro dia útil anterior à sessão; 02/09/2026 (quarta-feira) como o segundo; e 01/09/2026 (terça-feira) como o terceiro e último dia útil que antecede o certame. A presente impugnação é protocolada dentro do prazo legal e editalício, com data-limite em 01/09/2026.

Presentes os pressupostos de legitimidade e tempestividade (art. 164, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, c/c item 13.1 do Edital), passa-se à exposição das razões de fato e de direito que fundamentam o presente pedido.

II. DO OBJETO E DOS DOCUMENTOS DA CONTRATAÇÃO

O Pregão Eletrônico nº 005/2026 tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos arquivísticos — levantamento, elaboração de projeto arquivístico, limpeza, recuperação, organização e catalogação do acervo documental da Câmara Municipal de Amontada — cumulada com a implantação e o licenciamento de uso de sistema de Gerenciamento Eletrônico de Documentos (GED), estruturada em lote único, no valor estimado de R\$ 218.800,05, com julgamento pelo menor preço global e modo de disputa aberto, para vigência contratual de 12 (doze) meses.

Conforme consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) realizada em 25/08/2026, foram publicados exclusivamente os seguintes documentos do certame: (i) Edital; (ii) Anexo I – Termo de Referência; (iii) Anexo II – Minuta de Contrato; e (iv) Aviso de Licitação. Não constam publicados o Estudo Técnico Preliminar (ETP) nem o Documento de Formalização da Demanda (DFD), ambos expressamente referenciados no próprio Termo de Referência (itens 1.2 e 2.5) como fonte da justificativa técnica e econômica da contratação — sendo que o item 2.5 do Termo de Referência chega a autorreferenciar-se como "o presente Estudo Técnico Preliminar", indício de que o texto foi originalmente redigido para instrumento diverso, sem a devida adequação ao presente processo.

Verificou-se, ainda, que os itens 13.7 do Termo de Referência e 9.8 da Minuta de Contrato reproduzem, de forma idêntica, cláusula que menciona "aviso de dispensa eletrônica de licitação" — modalidade distinta da presente contratação, que se processa por Pregão Eletrônico —, circunstância que constitui indício adicional de reaproveitamento de minutas-modelo sem a devida adequação ao objeto e à modalidade ora licitados.

Tais circunstâncias, por si só, já revelam fragilidades no processo de elaboração dos instrumentos convocatórios, que se somam às irregularidades de fundo a seguir demonstradas e que comprometem, na origem, a verificação pelos interessados da adequação do planejamento da contratação.



III. DAS RAZÕES DE FATO E DE DIREITO

III.1 – DA AUSÊNCIA DE DIMENSIONAMENTO OBJETIVO DO ACERVO, DA UTILIZAÇÃO INADEQUADA DO PERÍODO TEMPORAL COMO FATOR QUANTITATIVO E DA IMPOSSIBILIDADE DE FORMAÇÃO, COMPARAÇÃO, MEDIÇÃO E FISCALIZAÇÃO DOS PREÇOS

O primeiro vício da presente licitação encontra-se na ausência de dimensionamento objetivo do acervo documental e dos serviços tecnológicos que compõem a contratação. A falha compromete toda a cadeia do procedimento: a estimativa do valor, a elaboração das propostas, o julgamento objetivo, a análise da exequibilidade, a execução, a fiscalização e o pagamento.

Na página 2 do Termo de Referência (Anexo I), o item 01 foi estruturado da seguinte forma:

- unidade: "Serv.";
- quantidade: 15;
- valor médio unitário: R\$ 7.766,67;
- valor médio total: R\$ 116.500,05.

A descrição informa que o serviço de expurgo, limpeza, recuperação, organização, avaliação e classificação compreenderá acervo correspondente a um período de 15 anos. Como o valor de R\$ 7.766,67 foi multiplicado por 15 para alcançar o total de R\$ 116.500,05, verifica-se que, na prática, **cada ano documental foi utilizado como fator quantitativo para a formação do preço** — em substituição a qualquer unidade física de medição do serviço.

O período de 15 anos pode delimitar cronologicamente o acervo a ser tratado, mas não constitui unidade objetiva de medição do serviço. Um determinado exercício pode possuir poucas caixas e reduzido número de documentos, enquanto outro pode concentrar milhares de páginas, dezenas de caixas e documentos em condições precárias de conservação. O esforço necessário não decorre da simples passagem do tempo, mas do volume físico, da tipologia documental, do estado de conservação e das intervenções efetivamente exigidas.

Não existe no Termo de Referência qualquer informação sobre:

- quantidade de metros lineares do acervo;
- número de caixas, pastas, estantes e prateleiras;
- quantidade aproximada de documentos e páginas;
- distribuição do acervo por exercício e por espécie documental;



- percentual de documentos que exigirá recuperação;
- estado de conservação do acervo;
- quantidade de documentos sujeitos a expurgo ou eliminação;
- volume que deverá ser classificado, catalogado e acondicionado;
- quantidade e especificação dos materiais de acondicionamento;
- número de páginas que será digitalizado ou submetido a OCR.

A inconsistência é ainda mais evidente porque o próprio Termo de Referência, no item 1.1.2, inclui a "identificação do volume documental" entre as atividades que serão executadas **pela futura contratada**. Em outras palavras, a Administração pretende licitar e precificar o tratamento do acervo antes de conhecer o seu volume, transferindo para depois da contratação uma providência que deveria ter sido realizada durante o planejamento (art. 18, *caput*, Lei nº 14.133/2021).

O mesmo ocorre no item 6.2 do Termo de Referência, segundo o qual os serviços serão executados mediante ordens de serviço periódicas contendo "a relação e a quantidade de serviços a serem executados". A definição posterior dos quantitativos por ordens de serviço não corrige a deficiência do edital. Ao contrário, comprova que parcela essencial do objeto somente será determinada depois da disputa, quando as propostas já tiverem sido apresentadas e o preço global já estiver contratado.

Assim, dois licitantes podem elaborar propostas baseadas em premissas inteiramente diferentes. Um pode considerar que o acervo possui cinquenta metros lineares, enquanto outro pode estimar duzentos metros. Um pode considerar que haverá apenas limpeza e organização, enquanto outro pode incluir recuperação de grande quantidade de documentos danificados. As propostas resultantes não serão economicamente comparáveis, ainda que apresentadas sob o mesmo valor global — violação direta ao princípio do julgamento objetivo (art. 5º, Lei nº 14.133/2021).

A deficiência de dimensionamento também atinge os componentes tecnológicos do objeto. O Termo de Referência (item 1.4) exige sistema GED com hospedagem, múltiplos usuários simultâneos, OCR, assinatura digital, workflow, backups, trilhas de auditoria e inteligência artificial integrada a provedores como OpenAI/GPT, Anthropic/Claude, Google Gemini e AWS Textract. Todavia, não informa:



- número de usuários cadastrados e simultâneos;
- quantidade de unidades administrativas;
- capacidade mínima de armazenamento;
- volume inicial de documentos a ser migrado;
- quantidade mensal de documentos e páginas processadas;
- consumo estimado de OCR;
- consumo estimado de tokens ou documentos processados por inteligência artificial;
- quantidade de assinaturas digitais e fluxos de trabalho;
- frequência, retenção e forma de restauração dos *backups*;
- disponibilidade mínima do sistema;
- prazos de atendimento e solução de chamados;
- critérios de portabilidade e exportação dos dados no encerramento contratual.

O item 5.3 do Termo de Referência agrava a indefinição ao afirmar que o GED contemplará a digitalização "quando prevista no projeto". Ocorre que o próprio projeto arquivístico também será elaborado pela futura contratada, após a celebração do contrato (TR, item 1.3). Desse modo, a quantidade de documentos a digitalizar — atividade diretamente relacionada a mão de obra, armazenamento, OCR e custos tecnológicos — será definida apenas depois da apresentação e aceitação do preço.

A falha repercute diretamente na estimativa de R\$ 218.800,05. Não é possível aferir a razoabilidade do valor unitário de R\$ 7.766,67 por "serviço", do valor de R\$ 14.966,67 para implantação ou da mensalidade de R\$ 4.900,00 do GED sem conhecer a dimensão física do acervo, a quantidade de documentos digitais, a capacidade da infraestrutura e o consumo dos recursos tecnológicos.

A apresentação de uma denominada "média unitária" não substitui a memória de cálculo exigida pelo art. 6º, XXIII, "i", da Lei nº 14.133/2021. Para que os preços consultados sejam comparáveis, os fornecedores utilizados na pesquisa precisam ter recebido a mesma descrição quantitativa do objeto. Se não foram informados metros lineares, caixas, páginas, usuários, armazenamento, OCR e consumo de inteligência artificial, cada fornecedor pode ter cotado uma solução baseada



em premissas distintas, tornando a média aritmética materialmente destituída de confiabilidade.

A ausência de quantitativos também impede o estabelecimento de critérios objetivos de medição e pagamento. O item 8.1 do Termo de Referência e a cláusula 6.1 da minuta contratual limitam-se a prever pagamento em até 30 dias mediante apresentação de nota fiscal e aprovação genérica pela Câmara Municipal. Não estabelecem:

- quais etapas autorizam o faturamento;
- como será medida cada uma das 15 unidades de serviço;
- se o pagamento ocorrerá por exercício documental tratado, por metro linear, por caixa, por produto entregue ou por mês;
- quais documentos comprovarão a execução;
- critérios de recebimento provisório e definitivo;
- percentual de pagamento correspondente a cada entrega;
- indicadores de qualidade, produtividade e conformidade;
- hipóteses objetivas de glosa ou redução do pagamento.

Consequentemente, a Administração não terá parâmetro previamente estabelecido para verificar quanto foi efetivamente executado e qual valor deve ser pago. O simples ateste de uma nota fiscal, por si só, não substitui critérios de medição estabelecidos antes da licitação, tampouco caracteriza o Instrumento de Medição de Resultado exigido pelo art. 6º, XXIII, "g", da Lei nº 14.133/2021.

Da fundamentação jurídica. A Lei nº 14.133/2021 determina, em seu art. 6º, XXIII, alíneas "a", "e", "g" e "i", que o Termo de Referência contenha a definição do objeto com seus quantitativos, o modelo de execução, os critérios de medição e pagamento vinculados a resultado e a estimativa do valor acompanhada dos preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte. O art. 18, §1º, incisos IV e VI, exige que o Estudo Técnico Preliminar apresente as estimativas das quantidades e do valor da contratação, acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e documentos de suporte. O art. 23 estabelece que o valor estimado deve considerar as quantidades contratadas, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução. Mesmo na hipótese de orçamento sigiloso, o art. 24 preserva a obrigação



de divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias à elaboração das propostas.

O Manual de Licitações e Contratos do TCU, item 4.1.4 ("Estimativas das quantidades"), é expresso ao exigir que seja apresentada a relação entre a demanda prevista e os quantitativos a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo, nos autos do processo de contratação, acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.262/2020-TCU-Plenário fixa que, em contratações de prestação de serviços cuja remuneração dependa de estimativa de volume ou horas de trabalho, a Administração deve providenciar o detalhamento do grau de qualidade exigido e fazer a prévia estimativa da quantidade necessária à execução, sob pena do que o Tribunal denomina "paradoxo lucro-incompetência" — o risco de a Administração remunerar a ineficiência do prestador justamente pela ausência de parâmetro prévio de dimensionamento. O Acórdão nº 916/2015-TCU-Plenário, aplicável por analogia dada a natureza tecnológica de parte do objeto, reforça a necessidade de parâmetros objetivos para o adequado dimensionamento de contratações que envolvam componente de tecnologia da informação.

Quanto aos critérios de medição e pagamento, os Acórdãos nº 786/2006-TCU-Plenário e nº 648/2025-TCU-Plenário sustentam, em conjunto, que o pagamento deve estar vinculado a produtos ou resultados previamente definidos em bases compreensíveis, tangíveis, objetivamente observáveis e comprováveis — parâmetro ausente tanto no Termo de Referência quanto na minuta contratual do presente certame.

Da insuficiência da justificativa previsível da Administração. É provável que a Câmara Municipal responda que a fiscalização contratual, a ser exercida por servidor designado (TR, item 6.3), e a expedição de ordens de serviço periódicas (TR, item 6.2) já asseguram o controle necessário sobre a execução. Esse argumento não resolve o vício apontado, por duas razões autônomas: primeiro, porque a fiscalização subjetiva exercida durante a execução não substitui a definição *prévia*, no instrumento convocatório, de critérios objetivos de medição — a Lei nº 14.133/2021 exige que tais critérios estejam definidos **antes** da disputa, exatamente para permitir a formulação de propostas comparáveis e o julgamento objetivo (art. 5º c/c art. 6º, XXIII, "g"); segundo, porque a definição de quantidades por ordens de serviço futuras não supre a ausência de dimensionamento no orçamento estimado, uma vez que o preço global já terá sido fixado antes de qualquer levantamento real do volume a ser executado.



Não se trata de exigir precisão absoluta sobre cada documento existente, mas de exigir levantamento técnico razoável e suficiente para que todos os interessados formulem suas propostas a partir da mesma realidade. A Administração poderia utilizar, de forma combinada, metros lineares, caixas, documentos, páginas, percentual estimado de recuperação e produtos arquivísticos, além de estabelecer capacidades mínimas e franquias mensuráveis para o GED.

Registre-se, por fim, que dos documentos publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas não consta o Estudo Técnico Preliminar, tampouco o Documento de Formalização da Demanda, ambos referenciados no próprio Termo de Referência como fonte da justificativa dos quantitativos. A ausência de publicação desses instrumentos, por si só, impede que qualquer interessado verifique se a memória de cálculo ora reclamada existe em algum documento interno não divulgado — circunstância que reforça, e não afasta, o vício ora apontado, à luz do dever de publicidade dos elementos de planejamento da contratação.

Do pedido. Diante do exposto, requer-se a suspensão do certame e a retificação do Termo de Referência, para que a Câmara Municipal de Amontada:

- a) apresente inventário ou diagnóstico preliminar do acervo, indicando metros lineares, caixas, pastas, documentos, páginas, estado de conservação e distribuição por período e tipologia;
- b) substitua a unidade genérica "Serviço", quantidade 15, por unidades objetivamente mensuráveis, ou apresente memória técnica que demonstre, de forma verificável, a metodologia utilizada;
- c) estabeleça o quantitativo estimado de digitalização, indexação e OCR;
- d) dimensione a solução GED quanto a usuários, armazenamento, migração, processamento, assinaturas, OCR, inteligência artificial, *backups*, suporte e níveis mínimos de serviço;
- e) disponibilize as memórias de cálculo dos quantitativos e do valor estimado, bem como os documentos que deram suporte à pesquisa de preços;
- f) estabeleça produtos, etapas, critérios de aceitação, medição, recebimento e pagamento objetivamente verificáveis; e
- g) após as correções, revise a estimativa do valor da contratação e promova a republicação do edital, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A manutenção do edital em sua forma atual impede a elaboração de propostas sérias e comparáveis, favorece licitantes que adotem premissas subdimensionadas, amplia o risco de



alterações contratuais e impossibilita o controle objetivo da execução e dos pagamentos, em afronta aos princípios do planejamento, da transparência, da competitividade, do julgamento objetivo e da economicidade.

III.2 – DA INDEVIDA AGREGAÇÃO DE SERVIÇOS TECNICAMENTE AUTÔNOMOS EM LOTE ÚNICO, DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA O NÃO PARCELAMENTO E DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE AGRAVADA PELAS VEDAÇÕES AO CONSÓRCIO E À SUBCONTRATAÇÃO

O Edital do Pregão Eletrônico nº 005/2026 adotou o critério de julgamento pelo menor preço global por lote, reunindo em um único lote quatro itens que, embora relacionados à gestão documental, apresentam natureza técnica, estrutura de custos, forma de execução, profissionais e mercados fornecedores distintos.

O lote único, no valor estimado de R\$ 218.800,05, encontra-se assim composto:

- item 01 – expurgo, limpeza, recuperação, organização, avaliação e classificação física do acervo: R\$ 116.500,05 ($\approx 53,2\%$);
- item 02 – implantação e parametrização do sistema GED, cadastramento das unidades administrativas e treinamento: R\$ 14.966,67;
- item 03 – elaboração de Projeto de Gestão Arquivística, Plano de Classificação, Tabela de Temporalidade e manuais: R\$ 28.533,33 ($\approx 13\%$);
- item 04 – licença de uso, hospedagem e suporte do sistema GED durante 12 meses: R\$ 58.800,00.

Os itens 02 e 04, somados, correspondem a aproximadamente 33,7% do valor global — todo ele referente ao mercado de tecnologia da informação (implantação, hospedagem, licença, suporte, OCR, assinatura digital, workflow, inteligência artificial e backups).

A própria estruturação do orçamento em itens separados, com descrições, valores e prazos próprios, demonstra que as parcelas possuem identidade econômica e funcional individualizável. O Termo de Referência, entretanto, limita-se a declarar, nos itens 3.1 e 4.1, que o julgamento ocorrerá pelo menor preço global por lote, sem apresentar qualquer estudo técnico ou econômico que demonstre por que todas as parcelas precisam ser adjudicadas à mesma empresa.

O item 01 possui natureza predominantemente operacional e presencial. Envolve limpeza, expurgo, recuperação, classificação, organização física, identificação de caixas, estantes, ruas e



prateleiras, demandando mão de obra, materiais de conservação e atuação direta no arquivo da Câmara Municipal.

O item 03 possui conteúdo técnico-intelectual próprio. Compreende a elaboração de Projeto de Gestão Arquivística, Plano e Código de Classificação, Tabela de Temporalidade Documental, Manual de Gestão Documental e Manual Arquivístico. Seus produtos são documentos técnicos definidos e passíveis de entrega, avaliação e recebimento autônomos.

Os itens 02 e 04 pertencem ao mercado de tecnologia da informação. Abrangem implantação, parametrização, hospedagem, licença de uso, manutenção, suporte, segurança, OCR, assinatura digital, workflow, inteligência artificial, backups e demais funcionalidades de uma solução de GED oferecida em ambiente web.

A relação funcional existente entre essas atividades não é suficiente para caracterizar indivisibilidade técnica. Serviços distintos podem contribuir para uma solução integrada sem que precisem ser executados pela mesma pessoa jurídica. O Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade, por exemplo, podem ser elaborados por empresa ou profissional especializado e posteriormente parametrizados no GED, desde que o edital estabeleça padrões de integração, formatos de entrega, responsabilidades e critérios de aceitação.

Da mesma forma, a empresa responsável pelo tratamento físico do acervo pode organizar, classificar e identificar caixas e documentos segundo os instrumentos arquivísticos aprovados, enquanto a fornecedora do sistema realiza a configuração, a hospedagem e o suporte tecnológico. A integração entre essas parcelas constitui matéria de planejamento e gestão contratual, não fundamento automático para eliminar o parcelamento.

O próprio cronograma confirma a autonomia das entregas. O projeto arquivístico e a implantação do sistema devem ser concluídos em até 30 dias; o treinamento ocorrerá após a implantação; a organização física poderá se estender por até 12 meses; e a licença do GED terá duração de 12 meses. Há, portanto, produtos, etapas e períodos de execução distintos, passíveis de coordenação pela Administração.

Caso o planejamento tenha concluído que o parcelamento seria tecnicamente inviável ou economicamente desvantajoso, essa conclusão deveria estar acompanhada de demonstração concreta, com avaliação de mercado e comparação entre cenários. Seria necessário comprovar, por exemplo:

- quais atividades somente podem ser executadas pela mesma empresa;



- quais riscos técnicos decorreriam da contratação separada;
- por que esses riscos não poderiam ser tratados por requisitos de interoperabilidade;
- qual economia de escala seria obtida com o lote único;
- quanto custaria à Câmara administrar dois ou três contratos;
- quantas empresas atuam em cada segmento;
- quantas empresas possuem, simultaneamente, experiência arquivística, equipe de conservação, sistema GED próprio e estrutura de proteção de dados;
- qual seria a diferença estimada entre o preço global e a soma de contratações parceladas.

Nenhuma dessas demonstrações consta do Edital, do Termo de Referência ou da minuta contratual disponibilizados aos interessados — nem tampouco do Estudo Técnico Preliminar, que, conforme já registrado, sequer foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas.

A ausência de justificativa é especialmente grave porque a reunião dos itens restringe objetivamente o universo de potenciais concorrentes. Uma empresa especializada em conservação e organização física de arquivos pode possuir plena capacidade para executar o item 01, mas não ser proprietária ou fornecedora de uma plataforma GED. Uma empresa de tecnologia pode possuir solução GED madura e aderente à Prova de Conceito, mas não manter equipe própria para limpeza, recuperação e organização física de documentos. Uma consultoria arquivística pode possuir capacidade para elaborar o Plano de Classificação e a Tabela de Temporalidade, mas não comercializar licenças de software.

No modelo adotado, essas empresas são impedidas de disputar as parcelas para as quais possuem capacidade, porque somente será aceita proposta para o lote completo. O resultado é a concentração da disputa em empresas verticalmente estruturadas para executar todas as atividades ou em fornecedores que assumam parcelas alheias à sua especialidade, incorporando custos de intermediação ao preço ofertado.

A restrição é ampliada pelo item 4.6.9 do Edital, que proíbe a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, sem apresentar qualquer justificativa específica. Simultaneamente, o item 4.6 do Termo de Referência estabelece que "não será admitida a subcontratação do objeto contratual". Registre-se, ademais, que a própria minuta contratual (cláusula 4.1) veda apenas a "subcontratação total do objeto" — redação que diverge da vedação irrestrita constante do Termo de Referência. Essa divergência entre os próprios instrumentos do certame não enfraquece o vício apontado; ao contrário, evidencia que a vedação à subcontratação não foi



objeto de reflexão uniforme e deliberada dentro do processo, reforçando a conclusão de que a barreira à cooperação empresarial não decorreu de análise técnica, mas de reprodução acrítica de cláusulas padronizadas.

Cria-se, portanto, uma barreira tripla à competição: primeiro, a Administração reúne serviços pertencentes a segmentos diferentes em lote único; segundo, impede que empresas especializadas nesses segmentos apresentem propostas apenas para as parcelas que executam; e terceiro, proíbe — ou, na melhor das hipóteses, deixa em aberto de forma contraditória entre os próprios instrumentos — que essas empresas se reúnam em consórcio ou utilizem a subcontratação para complementar suas capacidades.

Essa combinação não decorre necessariamente da natureza do objeto, mas de uma escolha administrativa que precisava ser técnica e economicamente motivada. A Administração não pode agregar atividades distintas e, em seguida, impedir todos os mecanismos legítimos de cooperação empresarial sem demonstrar que tais restrições são indispensáveis à execução contratual.

Da fundamentação jurídica. O art. 18, §1º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 determina que o Estudo Técnico Preliminar contenha as justificativas para o parcelamento ou para o não parcelamento da contratação. O art. 47, inciso II e §1º, estabelece que as licitações de serviços devem observar o princípio do parcelamento quando ele for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, considerando a responsabilidade técnica, o custo administrativo de vários contratos, a ampliação da competição e a necessidade de evitar a concentração de mercado.

Não basta afirmar que se pretende contratar uma "solução como um todo". A reunião do objeto depende de demonstração de que o benefício econômico ou técnico da contratação conjunta supera a redução da competitividade. A decisão deve resultar de levantamento de mercado e comparação entre alternativas, e não de simples preferência administrativa por um contrato global.

A Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União estabelece que, nos objetos divisíveis, deve ser admitida a adjudicação por item quando não houver prejuízo para o conjunto ou perda de economia de escala, justamente para permitir a participação de empresas que possuem capacidade para executar parcelas autônomas, ainda que não tenham estrutura para realizar a totalidade do objeto.

No Acórdão nº 791/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo, Processo TC-005.570/2024-7), o Tribunal deu ciência ao Conselho Regional de Enfermagem do Espírito Santo sobre duas impropriedades no Pregão Eletrônico nº 90001/2024 diretamente aplicáveis ao presente caso: a previsão de vedação à subcontratação sem justificativa nos estudos técnicos preliminares, em desconformidade com o art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021; e a ausência de justificativas adequadas no estudo técnico preliminar quanto à inviabilidade técnica ou econômica do não parcelamento do objeto, contrariando a Súmula TCU 247 e os arts. 18, §1º, inciso VIII, e 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 — exatamente os dois vícios ora apontados, reunidos no mesmo precedente.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.272/2026-TCU-Plenário reafirmou que a jurisprudência consolidada na Súmula 247 exige o parcelamento do objeto para ampliar a competitividade sempre que tecnicamente viável e economicamente vantajoso, tendo rejeitado a manutenção de lote único fundamentada em alegações genéricas de indivisibilidade técnica, risco de falhas de integração e otimização de custo total de propriedade — precisamente o tipo de justificativa abstrata que, no presente certame, sequer chegou a ser apresentada.

O caso da Câmara Municipal de Amontada possui, ainda, precedente particularmente próximo no Acórdão nº 2.763/2013-TCU-Plenário. Naquele processo, o TCU examinou licitação que reuniu, em um único lote, licenças de software de gerenciamento eletrônico de documentos, digitalização documental e certificados digitais, e determinou que, caso a Administração pretendesse mantê-las em lote único, demonstrasse nos autos a inviabilidade técnica ou econômica de licitar separadamente as licenças de software e os serviços de digitalização.

A semelhança com o presente certame é direta. Em Amontada, foram reunidos no mesmo lote o tratamento físico do arquivo, a elaboração de instrumentos arquivísticos, a implantação do GED e o seu licenciamento mensal. Se, no precedente mencionado, o TCU exigiu demonstração específica para a reunião de licenças de software e digitalização, com maior razão deve ser fundamentada a agregação de software com expurgo, limpeza, recuperação física, acondicionamento, projeto arquivístico e elaboração de manuais.

Da insuficiência da justificativa previsível da Administração. É provável que a Câmara Municipal responda que a integração entre o tratamento físico do acervo e o sistema GED é indissociável, por se tratar de uma "solução única" de gestão documental, ou que a fiscalização de um único contrato é operacionalmente mais simples do que a de múltiplos ajustes. Nenhum dos dois argumentos afasta o vício. Primeiro, porque integração funcional não equivale a indivisibilidade



técnica — o próprio TCU, no Acórdão nº 2.763/2013, rejeitou esse raciocínio em caso análogo, exigindo demonstração concreta, não presunção de integração. Segundo, porque a facilidade administrativa de gerir um único contrato é precisamente um dos fatores que a lei manda ponderar — e não presumir automaticamente superior — em face do dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado (art. 47, §1º, III).

A Administração poderia afastar o parcelamento caso comprovasse, mediante estudo técnico, que a contratação separada provocaria perda relevante de economia de escala, incompatibilidade tecnológica insuperável, fragmentação de responsabilidade ou custo administrativo desproporcional. Nenhuma dessas circunstâncias, entretanto, foi demonstrada nos documentos disponibilizados.

A justificativa também não pode ser construída somente depois da impugnação. A motivação para o lote único deveria ter sido produzida na fase preparatória, com base em levantamento de mercado e análise das alternativas possíveis. A posterior apresentação de argumento genérico de "integração", "facilidade de fiscalização" ou "responsabilidade única" não substitui estudo comparativo de viabilidade técnica e econômica.

O lote único repercute, inclusive, na pesquisa de preços. Fornecedores especializados exclusivamente em arquivo físico, projeto arquivístico ou software GED podem oferecer preços mais competitivos em suas áreas, enquanto uma cotação global tende a limitar a consulta a empresas que afirmem executar todas as parcelas. Sem a comparação entre preços por segmento e preço global, não há demonstração de que a agregação proporciona economia.

Não se defende um fracionamento excessivo ou a criação de contratos desnecessários. O que se exige é a avaliação real das parcelas tecnicamente autônomas, que poderia conduzir, exemplificativamente, à seguinte estrutura: parcela destinada ao diagnóstico, tratamento, recuperação e organização física do acervo; parcela destinada à elaboração dos instrumentos técnicos de gestão arquivística; e parcela destinada à implantação, licenciamento, hospedagem e suporte do sistema GED. A definição final da divisão cabe à Administração, desde que baseada em estudo técnico e econômico, acompanhada de requisitos de integração e de responsabilidades claramente estabelecidas.

Do pedido. Diante dessas circunstâncias, mostra-se indispensável a suspensão do certame para que a Câmara Municipal de Amontada:



- a) disponibilize a análise técnica e econômica que fundamentou a reunião dos quatro itens em lote único, caso ela tenha sido efetivamente elaborada durante a fase preparatória;
- b) realize levantamento do mercado fornecedor de cada parcela, identificando a existência de empresas especializadas em tratamento físico, consultoria arquivística e fornecimento de GED;
- c) compare os custos e benefícios da contratação global com a adjudicação separada das parcelas tecnicamente autônomas;
- d) promova o parcelamento do objeto, caso não seja comprovada a inviabilidade técnica ou econômica da divisão;
- e) caso pretenda manter o lote único, apresente demonstração concreta da economia de escala, dos riscos de integração, dos custos administrativos e da efetiva existência de competição suficiente para a totalidade do objeto;
- f) reavalie e motive especificamente a proibição de participação em consórcio e a vedação à subcontratação, sanando ainda a divergência de redação entre o Termo de Referência e a minuta contratual sobre o alcance dessa vedação;
- g) adeque as exigências de qualificação técnica às parcelas efetivamente licitadas, evitando que empresas sejam obrigadas a demonstrar experiência em segmentos distintos para disputar serviços autônomos; e
- h) após a redefinição da estratégia de contratação, revise a pesquisa de preços e promova a republicação do edital, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A manutenção do lote único, sem demonstração de sua necessidade e associada à vedação de consórcios e de subcontratação, restringe indevidamente a competição, concentra o mercado, dificulta a obtenção da proposta mais vantajosa e afronta os princípios do planejamento, da motivação, da competitividade, do parcelamento e da economicidade.

III.3 – DA PROVA DE CONCEITO ELIMINATÓRIA SEM ROTEIRO DETALHADO, CRITÉRIOS OBJETIVOS DE ACEITAÇÃO E PRAZO MÍNIMO DE PREPARAÇÃO

O item 11 do Termo de Referência estabelece a realização de Prova de Conceito – PoC para a licitante classificada em primeiro lugar, com a finalidade de demonstrar a aderência do sistema GED às especificações técnicas exigidas pela Câmara Municipal de Amontada.



A presente impugnação não questiona a possibilidade jurídica de realização da Prova de Conceito, tampouco sua aplicação exclusivamente ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar. Essas providências encontram respaldo no art. 17, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

O vício está na adoção de procedimento integralmente eliminatório, com exigência de atendimento de 100% das funcionalidades, sem que o edital estabeleça roteiro detalhado de testes, prazo mínimo de preparação, dados de entrada, resultados esperados e critérios objetivos suficientes para orientar a demonstração e limitar a atuação da comissão avaliadora.

Nos termos dos itens 11.1 a 11.5 do Termo de Referência, a Prova de Conceito: será aplicada ao licitante classificado em primeiro lugar; possuirá caráter eliminatório; exigirá atendimento de 100% dos requisitos obrigatórios; provocará desclassificação automática pela ausência de qualquer funcionalidade; não admitirá telas simuladas, protótipos ou funcionalidades em desenvolvimento; exigirá sistema em pleno funcionamento e banco de dados operacional; e deverá ser concluída no prazo máximo de oito horas.

A combinação dessas regras atribui à PoC capacidade de decidir integralmente o resultado da licitação. A licitante que deixar de demonstrar uma única funcionalidade será automaticamente desclassificada, ainda que apresente o menor preço global e ainda que o problema decorra de interpretação divergente, configuração, credencial, arquivo de teste, indisponibilidade de internet ou falha momentânea.

Apesar da gravidade dessa consequência, o Termo de Referência apresenta apenas uma relação geral de funcionalidades, sem descrever como cada uma será efetivamente testada.

O item 11.3 afirma que a comissão utilizará "lista de verificação contendo os requisitos deste Termo de Referência". Essa previsão não esclarece se serão avaliadas somente as funcionalidades relacionadas no item 11.6.2 ou todas as especificações constantes dos itens 1.4.1 a 1.4.23, que incluem hospedagem, manutenção evolutiva, backups, workflow, compartilhamento, inteligência artificial, múltiplos provedores de IA e outras funcionalidades não reproduzidas integralmente na relação mínima da PoC.

A dúvida é relevante porque o item 11.2 determina que o sistema deverá atender "integralmente às especificações técnicas estabelecidas neste Termo de Referência", enquanto o item 11.6.2 apresenta uma lista intitulada "Requisitos Obrigatórios". Não está definido qual desses conjuntos será utilizado para calcular o atendimento de 100%.



Também não foram previstos, para cada teste: identificação numérica e requisito técnico correspondente; objetivo específico da avaliação; sequência de comandos que deverá ser executada; massa de dados e arquivos que serão utilizados; formato e tamanho dos documentos de teste; resultado esperado; tempo máximo de processamento; evidência necessária à aprovação; limite aceitável de erros; critério para distinguir falha da solução de falha de infraestrutura; indicação de quem fornecerá equipamentos, internet, certificados e credenciais; regra para repetição de teste interrompido por motivo alheio à licitante; e forma de registro da avaliação e da decisão da comissão.

A ausência desses elementos pode ser demonstrada por funcionalidades concretamente exigidas. Para o OCR, o edital não informa quais documentos serão utilizados, seu idioma, resolução, legibilidade, quantidade de páginas ou percentual mínimo de reconhecimento considerado satisfatório. Sem esses parâmetros, um mesmo resultado poderá ser considerado suficiente por um avaliador e insuficiente por outro.

Para a pesquisa documental, exige-se "recuperação imediata", mas não existe definição do tempo máximo de resposta, da quantidade de registros existentes no banco de teste ou da infraestrutura em que a consulta será realizada.

Para a assinatura digital ICP-Brasil, não está definido quem fornecerá o certificado, as credenciais, os documentos de teste e os demais componentes necessários à demonstração.

Para o mapa gráfico do arquivo, não foram definidos padrão visual, escala, elementos mínimos, forma de navegação ou resultado esperado. A simples expressão "mapa gráfico" admite soluções tecnicamente distintas, sem que seja possível saber previamente qual delas será aceita.

Para a autenticação em dois fatores, não se esclarece se o segundo fator deverá ocorrer por aplicativo autenticador, e-mail, SMS ou outro mecanismo, nem quem fornecerá os dispositivos e contas necessários ao teste.

Para as rotinas de inteligência artificial, exigidas nas especificações gerais do GED, não existe indicação dos documentos que serão processados, dos resultados mínimos esperados, do provedor a ser utilizado, das credenciais de acesso ou da tolerância aplicável às respostas probabilísticas produzidas pelos modelos.

Portanto, a relação de funcionalidades não equivale a roteiro de testes. Informar que o sistema deverá possuir OCR, assinatura digital, pesquisa, mapa do arquivo e controle de movimentações



apenas descreve o que será observado em sentido amplo, mas não estabelece como a comissão concluirá, de maneira uniforme e reproduzível, que cada requisito foi atendido.

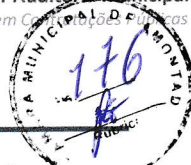
O Edital, na seção destinada ao julgamento da proposta, contém apenas cláusula genérica sobre avaliação de amostras (item 9.19), sem qualquer menção específica à Prova de Conceito — o que sugere reaproveitamento de cláusula padronizada, não redigida para o objeto ora licitado. Nem essa cláusula genérica, nem o item 11 do Termo de Referência, estabelecem antecedência mínima entre a convocação e a realização da prova.

A ausência de prazo mínimo é particularmente grave. Sem antecedência definida, a Administração poderá convocar a primeira colocada para realizar uma demonstração extensa, com duração de até oito horas, em período insuficiente para preparação e deslocamento, transformando a regra em fator de incerteza e desigualdade entre os concorrentes. Também não há previsão sobre: endereço ou modalidade da demonstração; realização presencial ou remota; equipamentos que deverão ser utilizados; disponibilidade e velocidade da conexão; possibilidade de utilização de ambiente em nuvem; responsabilidade por interrupções de energia ou internet; ordem de apresentação das funcionalidades; intervalos e pausas dentro das oito horas; composição e qualificação técnica da comissão; gravação audiovisual da sessão; geração e preservação dos logs; modelo de relatório conclusivo; prazo para acesso ao relatório e às evidências; e manifestação da licitante antes da decisão definitiva de desclassificação.

O Edital assegura genericamente a presença dos demais interessados e a divulgação do resultado pelo sistema. Essas previsões são positivas, mas não suprem a ausência de roteiro técnico, critérios de aceitação e registro das evidências que fundamentarão o resultado.

A exigência de atendimento de 100% dos requisitos não é automaticamente ilegal quando todos eles forem comprovadamente essenciais. Entretanto, quanto maior a consequência da falha, maior deve ser a precisão das regras de avaliação e a motivação da essencialidade de cada requisito. No presente caso, todas as funcionalidades foram classificadas indistintamente como obrigatórias, sem indicação de quais são essenciais à necessidade imediata da Câmara e quais representam recursos complementares, evolutivos ou de conveniência. Não consta dos documentos disponibilizados justificativa técnica para que a ausência de qualquer funcionalidade — mesmo periférica — provoque a desclassificação integral da proposta.

A proporcionalidade da regra é ainda mais questionável porque o GED corresponde apenas a uma parcela do lote global. Uma falha na demonstração de determinada funcionalidade tecnológica provoca a perda da proposta referente também ao tratamento físico do acervo e à



elaboração dos instrumentos arquivísticos, embora essas atividades não sejam avaliadas na Prova de Conceito.

A exigência de que a solução esteja integralmente pronta e não dependa de qualquer desenvolvimento futuro também precisa ser compatibilizada com o próprio objeto licitado. O item 02 prevê expressamente a implantação do sistema, a parametrização da classificação documental, o cadastramento das unidades administrativas, a criação da estrutura organizacional e o treinamento após a contratação. Sem uma distinção entre funcionalidades estruturais que precisam existir previamente, parametrizações específicas a serem realizadas para a Câmara, cadastros que somente poderão ser concluídos após o levantamento do acervo e adaptações admitidas durante os 30 dias de implantação, a vedação absoluta a qualquer desenvolvimento ou adaptação futura pode favorecer apenas empresas que já possuam sistema configurado de maneira idêntica às especificações do edital, afastando soluções capazes de atender integralmente à necessidade após a legítima fase de implantação.

Da fundamentação jurídica. O Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, em seu item 5.4.1.2, orienta que o edital deve indicar as condições de realização da PoC, incluindo data, horário, local, roteiro detalhado de avaliação e critérios objetivos de aceitação, reconhecendo ainda o direito dos demais licitantes de acompanhar o procedimento e tomar conhecimento dos resultados.

No Acórdão nº 3.355/2024-TCU-2ª Câmara, o Tribunal apontou que a previsão de PoC sem indicação de quais pontos técnicos específicos seriam avaliados durante os testes ofende os princípios da impessoalidade, da igualdade, da transparência e do julgamento objetivo.

O Acórdão nº 339/2019-TCU-Plenário reforça que, em licitações que requeiram prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas a todos os licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.285/2014-TCU-2ª Câmara exige que o edital discipline, entre outros pontos, a possibilidade e forma de participação dos interessados no acompanhamento do procedimento, a forma de divulgação do resultado de cada avaliação e o roteiro de avaliação com detalhamento de todas as condições de execução — exatamente os elementos ausentes no item 11 do Termo de Referência ora impugnado.

Já o Acórdão nº 2.763/2013-TCU-Plenário, relacionado a solução de gerenciamento eletrônico de documentos, reafirma que a PoC deve ocorrer sobre a proposta provisoriamente classificada em primeiro lugar e ser previamente disciplinada.



A mera denominação do procedimento como "exaustivo, detalhado e eliminatório", utilizada no título do item 11 do Termo de Referência, não o torna efetivamente detalhado. O caráter objetivo depende da existência de regras que permitam reproduzir os testes e compreender, antecipadamente, quais resultados conduzirão à aprovação ou à reprovação. Sem essas regras, a comissão receberá excessiva margem para definir durante a própria sessão o modo de testar, os documentos utilizados, os resultados esperados e a relevância de eventuais falhas. Essa situação compromete o julgamento objetivo e dificulta o exercício do contraditório, pois a licitante não terá parâmetro documental para demonstrar que sua solução foi avaliada de maneira incorreta.

Do pedido. Diante disso, mostra-se necessária a suspensão do certame e a reformulação integral da disciplina da Prova de Conceito, para que a Câmara Municipal de Amontada:

- a) apresente a justificativa técnica para a necessidade da PoC e para o seu caráter eliminatório;
- b) identifique precisamente quais requisitos serão submetidos à demonstração;
- c) motive a essencialidade de cada requisito cuja ausência provoque desclassificação;
- d) esclareça se o percentual de 100% será calculado sobre as funcionalidades do item 11.6.2 ou sobre todas as especificações do Termo de Referência;
- e) publique, como anexo do edital, matriz completa de testes contendo requisito, cenário, dados de entrada, procedimento, resultado esperado, evidência e critério objetivo de aprovação;
- f) estabeleça prazo mínimo e razoável entre a convocação e a realização da prova;
- g) informe previamente local, modalidade, infraestrutura disponível e responsabilidades relativas a equipamentos, internet, certificados, credenciais e arquivos de teste;
- h) estabeleça procedimento para interrupções e falhas de infraestrutura não imputáveis à licitante;
- i) defina a composição e a qualificação da equipe responsável pela avaliação;
- j) assegure registro integral do procedimento, preservação dos logs, elaboração de relatório técnico individualizado e acesso dos interessados às evidências;
- k) diferencie as funcionalidades que devem estar previamente disponíveis das parametrizações e configurações que integram a fase contratual de implantação;



- l) reavalie a proporcionalidade da exigência de atendimento de 100% dos requisitos, especialmente quanto às funcionalidades complementares ou evolutivas; e
- m) após as correções, promova a republicação do edital, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A manutenção da PoC em sua forma atual permite que uma decisão integralmente eliminatória seja tomada com base em parâmetros definidos durante a própria avaliação, situação incompatível com os princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da isonomia, da transparência, da motivação e do julgamento objetivo previstos na Lei nº 14.133/2021.

III.4 – DAS EXIGÊNCIAS RESTRITIVAS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA, DA IMPOSIÇÃO DE VÍNCULO PRÉVIO DA EQUIPE E DA AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA OS PROFISSIONAIS EXIGIDOS

Os itens 10.6.5.1 a 10.6.5.3 do Edital, reproduzidos nos itens 10.11.5.1 a 10.11.5.3 do Termo de Referência, estabelecem um conjunto de exigências de qualificação técnico-profissional que ultrapassa a demonstração razoável de capacidade para executar o objeto e impõe às empresas interessadas a constituição prévia de equipe completa antes mesmo da definição do vencedor.

O Edital exige que a licitante comprove possuir, como responsáveis técnicos ou integrantes de seu quadro permanente, na data de entrega dos documentos: profissional de nível superior em Biblioteconomia ou de nível técnico ou superior em Arquivologia, com experiência em gestão documental; profissional especializado em proteção de dados, com atuação comprovada em conformidade com a LGPD e atestado de capacidade técnica específico de atuação na Administração Pública; e três profissionais de nível médio ou superior para suporte técnico e administrativo, com experiência na área do serviço.

Em seguida, o item 10.6.5.3 determina que o vínculo de todos os membros da equipe seja comprovado já na habilitação, mediante vínculo societário, registro como empregado ou contrato civil de prestação de serviços vigente na data de abertura do certame.

A Administração pode exigir a indicação de profissionais qualificados e a demonstração de que a futura contratada terá condições de mobilizar equipe compatível com o objeto. O que não se mostra proporcional é obrigar todas as empresas interessadas a manter, antes da contratação, vínculos jurídicos vigentes com pelo menos cinco profissionais, independentemente de serem ou não vencedoras.

A exigência é contraditória com o próprio item 10.6.5.1, que já prevê declaração de indicação e disponibilidade da equipe técnica. Se a licitante apresenta os profissionais, comprova sua



qualificação e junta declaração de disponibilidade e anuência, a constituição definitiva do vínculo pode ser legitimamente exigida da vencedora por ocasião da assinatura do contrato ou antes do início da execução.

A regra atual obriga cada concorrente a contratar previamente um arquivista ou bibliotecário, um especialista em proteção de dados e três profissionais de apoio apenas para participar da licitação. Embora o edital aceite contrato civil de prestação de serviços como forma de vínculo, esse contrato deverá estar vigente na data da abertura, o que continua impondo compromisso jurídico e potencial custo anterior à adjudicação.

A admissão de contrato civil em lugar de vínculo empregatício reduz parcialmente a restrição, mas não elimina o vício temporal. O ponto central não é apenas a natureza do vínculo admitido, mas a exigência de que ele já exista durante a habilitação, antes de a empresa saber se será contratada. Essa exigência favorece empresas que já mantenham, de forma permanente, toda a equipe multidisciplinar pretendida pela Câmara, afastando empresas tecnicamente capazes que poderiam mobilizar profissionais qualificados imediatamente após a adjudicação. O resultado é particularmente restritivo em uma contratação que reúne serviços de arquivo físico, consultoria arquivística, tecnologia da informação e proteção de dados em lote único.

O Tribunal de Contas da União possui orientação expressa sobre o tema. No Acórdão nº 2.353/2024-TCU-2ª Câmara, assentou-se que a comprovação de vínculo entre o licitante e o responsável técnico deve ser exigida apenas na assinatura do contrato, para evitar restrição e oneração desnecessária da participação, admitindo-se contrato de prestação de serviços regido pela legislação civil.

A Súmula nº 272 do TCU também estabelece que é vedada a inclusão de exigências de habilitação cujo atendimento obrigue os licitantes a incorrer em custos desnecessários antes da celebração do contrato.

A jurisprudência admite, na fase de habilitação, a indicação do profissional, a comprovação de sua qualificação e a apresentação de declaração de contratação futura, acompanhada da respectiva anuência. O vínculo definitivo poderá ser exigido da empresa vencedora como condição para a assinatura do contrato ou emissão da ordem de serviço. A sistemática não reduz a segurança da Administração: caso a vencedora não apresente a equipe indicada e os respectivos vínculos no momento estabelecido, ficará impedida de contratar, sujeitando-se às consequências legais e editalícias cabíveis. O que não se justifica é transferir esse custo a todos os participantes.



Da exigência de especialista em proteção de dados com experiência exclusiva na Administração Pública. A preocupação da Câmara com a proteção de dados pessoais é legítima, especialmente porque o GED poderá armazenar documentos contendo informações pessoais, funcionais e administrativas. Isso não autoriza, entretanto, a formulação de exigência genérica e restritiva, sem correlação objetiva com as atividades e entregas contratuais.

O item 10.6.5.2.2 exige profissional especializado em proteção de dados, com comprovada atuação em conformidade com a LGPD, atestado de capacidade técnica com atuação na Administração Pública e declaração de disponibilidade para executar "futuros serviços relacionados à Lei Geral de Proteção de Dados". O edital não define o que caracteriza um "profissional especializado". Não estabelece formação mínima, curso, certificação, carga horária, tempo de experiência ou documento específico de comprovação. A expressão "comprovada atuação" também não vem acompanhada de critérios objetivos, o que confere à comissão margem excessiva para decidir quais formações e experiências serão aceitas, comprometendo a segurança jurídica e o julgamento objetivo.

Também não existe justificativa para limitar a experiência anterior à Administração Pública. A Lei nº 13.709/2018 aplica-se ao tratamento de dados realizado por pessoas jurídicas de direito público e privado, e profissionais com experiência comprovada na implantação de programas de privacidade, segurança da informação, governança de dados e adequação à LGPD no setor privado podem possuir capacidade técnica equivalente ou superior. Se a Câmara entende que a experiência específica no setor público é indispensável, deve demonstrar quais atividades do contrato possuem peculiaridades que não poderiam ser executadas por profissional com experiência equivalente em outras organizações. Essa demonstração não consta dos documentos disponibilizados.

O problema torna-se mais evidente porque o objeto não define produtos específicos a serem entregues pelo profissional de proteção de dados. Não foram previstos, por exemplo: relatório de impacto à proteção de dados; inventário de dados pessoais; mapeamento das operações de tratamento; política de retenção e descarte; plano de resposta a incidentes; revisão de bases legais; matriz de responsabilidades; treinamento específico em LGPD; número de horas de atuação; periodicidade de acompanhamento; ou relatórios mensais ou produto final. O Termo de Referência apenas estabelece obrigações gerais de conformidade com a LGPD. Não demonstra por que, além de um sistema tecnologicamente adequado e de obrigações contratuais da empresa, seria indispensável manter profissional especializado individualmente vinculado à equipe desde a habilitação.



A exigência de declaração de disponibilidade para executar "futuros serviços relacionados a LGPD" extrapola os limites do objeto. A habilitação deve comprovar capacidade para o contrato atualmente licitado, não para serviços futuros, indeterminados e que poderão ou não ser contratados pela Administração. Não se sabe quais seriam esses futuros serviços, sua duração, carga horária, remuneração ou relação com o objeto. A licitante não pode ser obrigada a assegurar disponibilidade profissional para obrigações não definidas no edital e não contempladas na estimativa de valor.

Da exigência arbitrária de três profissionais de suporte. O item 10.6.5.2.3 exige exatamente três profissionais de nível médio ou superior para suporte técnico e administrativo, com experiência comprovada na área do serviço. Não existe, contudo, memória de cálculo que justifique esse quantitativo. Como demonstrado na primeira tese desta impugnação, a Câmara não informou metros lineares, caixas, pastas, documentos, páginas, quantidade de digitalização ou volume de dados. Sem conhecer a dimensão do acervo e a produtividade esperada, não é possível concluir que três profissionais sejam suficientes, necessários ou adequados.

Também não foram definidas: atribuições de cada profissional; distinção entre suporte técnico e administrativo; formação ou experiência efetivamente exigida; jornada de trabalho; atuação presencial ou remota; período de permanência; dedicação exclusiva ou compartilhada; produtividade esperada; participação nas atividades físicas ou tecnológicas; ou documentos aceitos para comprovar a experiência individual.

A expressão "experiência comprovada na área do serviço a ser executado" é igualmente indeterminada, porque o lote reúne tratamento físico, gestão arquivística, implantação de software, suporte tecnológico e proteção de dados. Não está claro em qual dessas áreas os três profissionais deverão demonstrar experiência.

A Administração pode estabelecer equipe mínima quando ela for indispensável ao adequado cumprimento do contrato. Para tanto, deve existir correlação entre o volume de trabalho, os prazos, a produtividade estimada e o número de profissionais. No presente caso, o quantitativo parece ter sido fixado sem qualquer memória técnica disponibilizada aos interessados. Além de restringir a participação, essa indefinição compromete a formação dos preços: alguns licitantes poderão considerar os três profissionais durante toda a vigência, enquanto outros poderão prever sua mobilização apenas durante a organização inicial do arquivo, produzindo propostas baseadas em custos distintos.



Da exigência de atestados compatíveis com quantidades que não foram definidas. O item

10.6.4.1 exige atestados de capacidade técnica compatíveis em características, quantidades e prazos com o objeto da contratação ou com o item pertinente. Ocorre que o edital não informa a quantidade física do acervo. A referência a 15 "serviços" correspondentes a 15 anos não permite identificar o volume que deverá ser utilizado como parâmetro de comparação dos atestados. Não se sabe se a Administração aceitará atestado referente a determinado número de metros lineares, caixas, documentos, páginas, usuários, capacidade de armazenamento ou duração de licença, tampouco foram identificadas as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo, nem estabelecidos eventuais quantitativos mínimos. A consequência é que a análise poderá variar conforme a interpretação da comissão, violando o julgamento objetivo e dificultando a formulação dos documentos de habilitação.

Da fundamentação jurídica. O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 permite a exigência de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, inclusive indicação do pessoal técnico adequado e apresentação de atestados. Essas exigências, porém, devem limitar-se às parcelas relevantes, guardar proporcionalidade com a dimensão e a complexidade do objeto e ser motivadas na fase preparatória. A mesma lei, em seu §6º, admite a substituição dos profissionais indicados por outros de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração, demonstrando que o interesse público está na disponibilidade de equipe qualificada durante a execução, e não na manutenção obrigatória de vínculo anterior com todos os licitantes.

As exigências devem ser analisadas também em seu efeito cumulativo. No presente certame, a empresa precisa executar objeto multidisciplinar em lote único, não pode participar em consórcio, enfrenta proibição de subcontratação, precisa possuir sistema GED integralmente operacional para a PoC e ainda deve manter previamente vinculados pelo menos cinco profissionais com formações e experiências distintas. Cada exigência amplia o impacto das demais, reduzindo o universo de participantes para empresas que já possuam, antes da licitação, estrutura coincidente com todo o modelo definido pela Câmara. Essa restrição não está acompanhada de justificativa técnica capaz de demonstrar que alternativas menos gravosas seriam insuficientes.

Da insuficiência da justificativa previsível da Administração. É provável que a Câmara Municipal responda que a exigência de vínculo prévio assegura que a futura contratada efetivamente disporá da equipe no momento da execução, evitando promessas vazias de disponibilidade. Esse argumento não resolve o vício: o interesse público está satisfeito com a exigência do vínculo definitivo da empresa **vencedora** por ocasião da assinatura do contrato — momento em que a



Administração já sabe qual empresa contratará e pode efetivamente cobrar a comprovação, sob pena de decadência do direito à contratação e aplicação das sanções cabíveis. Exigir o mesmo vínculo de todas as concorrentes, antes de se saber quem vencerá, não amplia a segurança da execução contratual; apenas transfere às demais licitantes um custo que só faria sentido para a futura contratada — exatamente o raciocínio consolidado pelo TCU no Acórdão nº 2.353/2024 e pela Súmula nº 272.

Do pedido. Diante dessas circunstâncias, mostra-se necessária a suspensão do certame e a retificação das exigências de qualificação técnica, para que a Câmara Municipal de Amontada:

- a) exclua a obrigação de comprovação de vínculo vigente dos profissionais na fase de habilitação;
- b) permita que os licitantes apresentem a indicação dos profissionais, seus documentos de qualificação e declaração de contratação futura acompanhada de anuência;
- c) exija a comprovação definitiva dos vínculos somente da empresa vencedora, na assinatura do contrato ou antes da emissão da ordem de serviço;
- d) demonstre a necessidade e a proporcionalidade da equipe mínima exigida, relacionando-a ao volume do acervo, às atividades, aos prazos e à produtividade esperada;
- e) defina as atribuições, o período de atuação, a carga horária e o regime de dedicação dos três profissionais de suporte;
- f) estabeleça critérios objetivos para caracterizar o profissional especializado em proteção de dados e a respectiva experiência;
- g) retire a limitação da experiência em LGPD exclusivamente à Administração Pública, salvo se apresentar justificativa técnica concreta para essa diferenciação;
- h) exclua a declaração de disponibilidade para "futuros serviços relacionados à LGPD", por se tratar de obrigação indeterminada e estranha ao objeto atual;
- i) identifique os produtos e atividades que serão efetivamente atribuídos ao profissional de proteção de dados;
- j) defina objetivamente as parcelas de maior relevância e os parâmetros de compatibilidade dos atestados, somente após o correto dimensionamento do objeto;
- k) adapte as exigências de habilitação ao eventual parcelamento da contratação, de modo que cada licitante comprove capacidade apenas para a parcela que pretende executar; e



- l)** após as correções, promova a republicação do edital, com reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

A manutenção das exigências atuais impõe custos prévios desnecessários, utiliza critérios vagos, exige experiência específica sem motivação e restringe a competição de maneira desproporcional, em afronta aos arts. 5º, 11 e 67 da Lei nº 14.133/2021, à Súmula nº 272 do TCU e à jurisprudência consolidada sobre a comprovação do vínculo dos responsáveis técnicos.

IV. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a)** o conhecimento e o integral provimento da presente impugnação, por ser tempestiva e estarem presentes todos os pressupostos de admissibilidade;
- b)** a suspensão do Pregão Eletrônico nº 005/2026 até o saneamento integral das irregularidades apontadas;
- c)** a retificação do Edital, do Termo de Referência e da Minuta de Contrato, para que sejam sanadas as irregularidades demonstradas nos itens III.1 a III.4 desta impugnação, em especial: o dimensionamento objetivo do acervo documental e dos componentes tecnológicos do objeto, com a correspondente memória de cálculo e o estabelecimento de critérios objetivos de medição e pagamento (item III.1); a demonstração técnica e econômica da necessidade de manutenção do lote único, sob pena de parcelamento do objeto, e a revisão das vedações à participação em consórcio e à subcontratação (item III.2); a reformulação integral da disciplina da Prova de Conceito, com publicação de roteiro detalhado de testes, critérios objetivos de aceitação e prazo mínimo de preparação (item III.3); e a adequação das exigências de qualificação técnica, com exclusão da comprovação de vínculo prévio de toda a equipe na fase de habilitação e demonstração da proporcionalidade do quantitativo de profissionais exigido (item III.4);
- d)** a publicação do Estudo Técnico Preliminar e do Documento de Formalização da Demanda, atualmente ausentes do Portal Nacional de Contratações Públicas, de modo a viabilizar o pleno exercício do direito de fiscalização pelos interessados;
- e)** após as correções, a reabertura integral do prazo para apresentação de propostas, com nova data de sessão pública; e



f) a intimação desta impugnante do resultado da análise, com antecedência suficiente para eventual adoção das medidas cabíveis.

Termos em que,

Pede deferimento.

Itaíçaba/CE, 25 de agosto de 2026.

C V D BESSA

LTDA:40150258000199

Assinado de forma digital por C V

D BESSA LTDA:40150258000199

Dados: 2026.08.25 16:18:14

-03'00'

Carlos Vinicius Damasceno Bessa

C V D Bessa Ltda — ACT Auditoria Municipal

CNPJ nº 40.150.258/0001-99