



AO ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO DO AMARANTE - CE.

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 00001.20260122/0002
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00001.20260122/0002-04

ASP - CONSULTORIA, ARQUIVOLOGIA E CONTABILIDADE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob nº **07.036.370/0001-28**, com sede à rua 73 n.º 859 - altos -Jereissati - II Pacatuba - CE - CEP 61.814-312, neste ato representada por seu representante legal, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 165 da Lei nº 14.133/2021, apresentar o presente:

RECURSO ADMINISTRATIVO

em face da decisão que aceitou a proposta e/ou habilitou a empresa **ARQUIVAR FORTALEZA GESTÃO DE DOCUMENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 12.209.894/0001-03, no âmbito do Pregão Eletrônico em epígrafe, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

I - DA TEMPESTIVIDADE E DO CABIMENTO

O presente recurso é cabível e tempestivo, uma vez interposto contra decisão praticada no curso do procedimento licitatório, especialmente quanto à aceitação da proposta, habilitação e prosseguimento da empresa declarada vencedora.

A Lei nº 14.133/2021 assegura aos licitantes o direito de recorrer dos atos decisórios praticados no certame, especialmente aqueles que importem julgamento de propostas, habilitação ou inabilitação de licitantes.

Assim, deve o presente recurso ser conhecido e, ao final, integralmente provido.

II - DA SÍNTESE DOS FATOS RELEVANTES

O presente certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de **Serviços de Gestão de Informações e Digitalização de Documentos**, incluindo escaneamento, tratamento das imagens, reconhecimento óptico de caracteres, indexação eletrônica, armazenamento em Software de Gerenciamento Eletrônico de Documentos — GED 100% WEB, com utilização de cloud computing e disponibilização de aplicativo para consulta, pesquisa, compartilhamento e impressão de documentos.

O Termo de Referência republicado prevê o quantitativo de **600.000 páginas** para os serviços de digitalização e gestão eletrônica de documentos, com valor estimado de **R\$ 948.000,00** para esse item, além de **R\$ 15.600,00** para implantação e parametrização do sistema GED, totalizando **R\$ 963.600,00**.

A empresa **ARQUIVAR FORTALEZA** apresentou proposta readequada no valor global de **R\$ 285.000,00**, sendo **R\$ 270.000,00** para 600.000 páginas, ao valor unitário de **R\$ 0,45 por página**, e **R\$ 15.000,00** para implantação e parametrização do sistema GED.



A própria comprovação de exequibilidade da recorrida reconhece que o valor global ofertado corresponde a apenas **29,58%** do valor estimado pela Administração, e que o item de digitalização e gestão eletrônica foi ofertado em **28,48%** do valor estimado para o respectivo item.

Embora a recorrida tenha apresentado justificativas genéricas baseadas em “ganho de escala”, “estrutura já instalada”, “metodologia própria” e contratos anteriores, tais elementos não afastam os indícios objetivos de inexecuibilidade, tampouco substituem a necessidade de comprovação analítica, detalhada e verificável dos custos necessários à execução integral do objeto.

III – DA COMPLEXIDADE DO OBJETO LICITADO

Não se trata de simples serviço de digitalização mecânica de documentos.

O Termo de Referência exige, de forma expressa, a execução de diversas etapas técnicas e operacionais, incluindo:

- a) preparação dos documentos físicos;
- b) organização;
- c) higienização;
- d) retirada de elementos que prejudiquem o escaneamento;
- e) digitalização conforme padrões técnicos;
- f) tratamento, padronização e conferência das imagens;
- g) aplicação de OCR;
- h) indexação eletrônica;
- i) armazenamento e gerenciamento no sistema GED em ambiente de nuvem;
- j) disponibilização dos documentos para consulta, pesquisa, compartilhamento e impressão;
- k) rastreabilidade;
- l) controle de versões;
- m) auditoria dos documentos eletrônicos.

Além disso, o Termo de Referência também exige implantação, configuração e parametrização do GED 100% WEB, definição de perfis de usuários, níveis de acesso e permissões, integração com ambiente de cloud computing, testes operacionais, validação do ambiente e treinamento dos usuários indicados pela Administração.

O Estudo Técnico Preliminar reforça que a contratação visa modernizar e otimizar os processos de produção, tramitação, armazenamento e recuperação de documentos, mediante sistema GED 100% WEB em cloud computing, com segurança, integridade, rastreabilidade e eficiência operacional.

Portanto, o preço ofertado deve ser analisado à luz da complexidade real do objeto, não podendo ser aceito apenas com base em declaração genérica de que a empresa já possui estrutura própria.



IV - DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA E DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO ANALÍTICA SUFICIENTE

A proposta da recorrida apresenta forte indício de inexecuibilidade, pois reduz o valor global estimado de **R\$ 963.600,00** para **R\$ 285.000,00**, ou seja, para patamar inferior a 30% do orçamento da Administração.

Mais grave: a redução concentra-se justamente no item mais relevante e operacionalmente custoso do objeto, isto é, os serviços de digitalização e gestão eletrônica de documentos, estimados em **R\$ 948.000,00** e ofertados por apenas **R\$ 270.000,00**.

A Lei nº 14.133/2021 determina que serão desclassificadas as propostas que apresentarem preços inexequíveis ou que não tiverem sua exequibilidade demonstrada quando exigido pela Administração, nos termos do art. 59, incisos III e IV.

No caso concreto, a recorrida não apresentou demonstração suficiente e individualizada de todos os custos necessários à execução contratual, tais como:

- a) mão de obra operacional;
- b) encargos sociais e trabalhistas;
- c) benefícios;
- d) tributos;
- e) equipe de higienização;
- f) operadores de digitalização;
- g) equipe de indexação;
- h) controle de qualidade;
- i) responsável técnico;
- j) técnico de TI;
- k) sistema GED;
- l) cloud computing;
- m) armazenamento em nuvem;
- n) segurança da informação;
- o) suporte técnico;
- p) manutenção;
- q) treinamento;
- r) equipamentos;
- s) depreciação;
- t) energia, internet, insumos e despesas administrativas;
- u) margem operacional mínima.

A própria proposta readequada da ARQUIVAR declara que os valores foram definidos considerando “materiais, instalações e disponibilidade de funcionários que a empresa já possui”, afirmando que alguns itens seriam absorvidos por insumos já existentes, gerando “baixo custo extra”.

Ocorre que possuir estrutura própria não transforma custos reais em custos inexistentes. Ainda que a empresa possua scanners, instalações, sistema ou equipe, há custos permanentes e inevitáveis de operação, pessoal, encargos, suporte, manutenção, segurança, armazenamento, processamento, controle de qualidade e responsabilidade técnica.

Assim, a justificativa apresentada não comprova, de forma objetiva, que o valor ofertado cobre todas as obrigações exigidas pelo edital.



V - DA INEXEQUIBILIDADE OPERACIONAL E DA NECESSIDADE DE EQUIPE MÍNIMA COMPATÍVEL

O volume previsto no Termo de Referência é de **600.000 páginas** em 12 meses.

Isso representa, em média:

600.000 páginas / 12 meses = 50.000 páginas por mês.

Considerando uma média de 20 dias úteis mensais:

50.000 páginas / 20 dias úteis = 2.500 páginas por dia útil.

Esse volume diário não pode ser analisado como simples passagem de papel por scanner. O fluxo exigido pelo Termo de Referência inclui preparação, higienização, retirada de grampos e elementos prejudiciais, organização, digitalização, tratamento de imagens, OCR, indexação, conferência, armazenamento, controle de qualidade e disponibilização no GED.

Mesmo considerando uma produtividade média elevada de aproximadamente **1.700 imagens por dia por operador**, incluindo preparação e indexação básica, seriam necessários ao menos **02 operadores apenas para captura e indexação**, sem contar as demais etapas.

A equipe mínima compatível com o fluxo exigido pelo Termo de Referência deveria contemplar, no mínimo:

- a) auxiliar de higienização/preparação documental, responsável por limpeza, retirada de grampos, cliques, separação e organização física dos documentos;
- b) operador de digitalização/indexação, responsável pela captura das imagens, separação lógica dos documentos, aplicação de metadados e alimentação do sistema;
- c) auxiliar de controle de qualidade/conferência, responsável por verificar legibilidade, integridade, padronização, falhas de digitalização e finalização dos arquivos;
- d) técnico de TI, responsável por suporte ao GED, cloud computing, permissões, usuários, segurança, disponibilidade, manutenção e atendimento técnico;
- e) responsável técnico bibliotecário ou arquivista, responsável pela supervisão técnica, orientação, classificação, organização documental e conformidade metodológica.

O Termo de Referência ainda exige suporte técnico, garantia de funcionamento, atendimento de chamados, registro das ocorrências, relatórios de atividades, manutenção, suporte e treinamento gratuitos durante toda a vigência do contrato.

Portanto, a proposta da recorrida deveria demonstrar de forma analítica como pretende remunerar toda essa estrutura humana, tecnológica e operacional com o valor global ofertado.

Sem essa demonstração, permanece o vício de inexecuibilidade.



VI - DA INCOMPARABILIDADE DOS CONTRATOS PARADIGMAS UTILIZADOS PELA RECORRIDA E DO RISCO DE SUBSÍDIO CRUZADO

A recorrida tenta justificar sua proposta com base em contratos firmados com o **Instituto Dr. José Frota - IJF** e com o **Hospital Geral de Fortaleza - HGF/SESA**.

Todavia, tais contratos não constituem paradigma idôneo para comprovar a exequibilidade da proposta neste certame, pois possuem objeto mais amplo e estrutura remuneratória distinta.

A própria manifestação de exequibilidade da ARQUIVAR informa que utilizou como referência o **Contrato nº 100/2019 - IJF**, no valor global de **R\$ 779.580,08**, e o **Contrato nº 95/2026 - HGF/SESA**, no valor global de **R\$ 1.173.507,60**, sustentando que seriam contratos de escopo equivalente ou mais amplo.

Ocorre que justamente por serem contratos mais amplos, com guarda física, transporte, traslado, pesquisas documentais, organização, gerenciamento, digitalização, tratamento, indexação, armazenamento, classificação e customização de sistema, eles não podem ser utilizados automaticamente para demonstrar a viabilidade econômica do presente objeto.

No presente certame, o núcleo econômico da contratação está concentrado no processamento de **600.000 páginas**, com preparação, higienização, digitalização, tratamento de imagens, OCR, indexação eletrônica, armazenamento em GED 100% web, cloud computing, APP, suporte, segurança da informação, rastreabilidade, controle de versões e auditoria documental.

Já nos contratos paradigmas invocados pela recorrida, há receitas relevantes decorrentes de serviços acessórios ou paralelos, especialmente guarda/custódia, traslado, logística documental e pesquisas, o que impede comparação direta com o objeto ora licitado.

No caso do **Contrato HGF/SESA nº 95/2026**, a recorrida aponta valor global de **R\$ 1.173.507,60**. Considerando o valor de **R\$ 1.053.000,00** atribuído à guarda/custódia, tem-se o seguinte cálculo:

| Contrato HGF/SESA nº 95/2026 | Valor | Percentual sobre o contrato |
|--------------------------------------|------------------|------------------------------------|
| Valor global do contrato | R\$ 1.173.507,60 | 100% |
| Valor atribuído à guarda/custódia | R\$ 1.053.000,00 | 89,73% |
| Saldo econômico para demais serviços | R\$ 120.507,60 | 10,27% |

Ou seja, aproximadamente **89,73%** do valor global do contrato paradigma estaria concentrado em guarda/custódia, restando apenas cerca de **10,27%** para os demais serviços. Isso evidencia que o referido contrato possui composição econômica completamente distinta da presente licitação.

Logo, não se pode utilizar contrato com forte remuneração em guarda/custódia para justificar a exequibilidade de proposta em certame cujo núcleo principal é a digitalização, higienização, tratamento, OCR, indexação e disponibilização tecnológica de 600.000 páginas.



O mesmo raciocínio se aplica ao contrato do **IJF**, cujo valor global indicado pela recorrida é de **R\$ 779.580,08**. Havendo, como demonstrado nos documentos, escopo que inclui guarda física, transporte, pesquisas documentais, organização, gerenciamento, tratamento, indexação, armazenamento e customização de sistema, não há equivalência econômica direta com o presente certame.

Ainda que se considere, por hipótese, que a digitalização no contrato do IJF não atinja **R\$ 40.000,00 anuais**, tal parcela representaria menos de **5,13%** do contrato global:

| Contrato IJF nº 100/2019 | Valor | Percentual sobre o contrato |
|---|-------------------------|-----------------------------|
| Valor global do contrato | R\$ 779.580,08 | 100% |
| Parcela hipotética de digitalização até R\$ 40.000,00 | até R\$ 40.000,00 | até 5,13% |
| Demais componentes do contrato | acima de R\$ 739.580,08 | acima de 94,87% |

Assim, eventual preço reduzido de digitalização em contratos amplos não comprova, por si só, a exequibilidade do preço ofertado neste certame, pois pode estar diluído em uma composição contratual financiada por outras rubricas, como guarda, transporte, custódia, logística, pesquisas e gerenciamento documental.

Essa situação revela, no mínimo, **risco de subsídio cruzado e incomparabilidade econômica** entre os contratos paradigmas e o presente objeto.

A exequibilidade deve ser demonstrada com base no objeto específico deste edital, mediante planilha analítica própria, e não por contratos de escopo diverso, com estrutura remuneratória distinta e receitas acessórias inexistentes ou não equivalentes no presente certame.

Portanto, os contratos IJF e HGF/SESA não podem ser aceitos como prova suficiente de exequibilidade da proposta da recorrida, devendo a Administração exigir demonstração objetiva, individualizada e documental dos custos reais necessários à execução do presente objeto.

VII - DO PREÇO INSUFICIENTE PARA CUSTEAR HIGIENIZAÇÃO, INDEXAÇÃO, OCR, QUALIDADE E SUPORTE

Ainda que a recorrida alegue possuir estrutura instalada, o preço ofertado precisa cobrir custos reais.

A digitalização de 600.000 páginas com gestão eletrônica não envolve apenas o ato de escanear. Envolve higienização, preparação, manipulação física, controle de documentos, indexação, OCR, conferência, organização, correções, armazenamento, segurança da informação, disponibilização em sistema, suporte e atendimento à Administração.

O próprio Termo de Referência exige rastreabilidade, controle de versões e auditoria dos documentos eletrônicos.



Essas etapas demandam tempo de trabalho, profissionais, tecnologia, controle de qualidade, responsabilidade técnica e infraestrutura.

Assim, a simples alegação de que a empresa tem “baixo custo extra” não é suficiente para comprovar exequibilidade.

A Administração não pode aceitar preço cuja viabilidade dependa de presunções, expectativa de ganho futuro, estratégia comercial ou absorção genérica de custos por estrutura já existente.

O preço precisa ser comprovadamente suficiente para garantir a execução regular, contínua e segura do serviço público contratado.

VIII - DA FRAGILIDADE DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA E DA NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO EFETIVA DE DISPONIBILIDADE

O objeto envolve gestão documental, organização, classificação, indexação, controle e tratamento de acervo documental público, exigindo supervisão técnica compatível.

A ARQUIVAR apresentou a profissional **Tahysa Ziláh Medeiros e Silva Távora** como responsável técnica perante o CRB-3. A certidão do CRB-3 informa que a empresa está registrada no Conselho, tendo a referida profissional como responsável técnica, mas ressalva expressamente que a certidão não concede à empresa o direito de executar quaisquer serviços de seu objeto social sem a devida participação da responsável técnica.

Esse ponto é essencial.

A Administração deve verificar se a profissional indicada possui vínculo efetivo, disponibilidade real e condições de acompanhar tecnicamente a execução do objeto, que envolve 600.000 páginas, gestão documental, indexação, classificação, controle de qualidade e operação contínua do GED.

Caso o contrato apresentado pela recorrida indique vínculo eventual, não exclusivo ou meramente consultivo, tal condição é incompatível com a responsabilidade técnica efetiva exigida para execução de serviço contínuo, sensível e de grande volume.

A responsabilidade técnica não pode ser meramente formal. Deve haver participação real, compatível e verificável da profissional indicada.

Diante disso, requer-se diligência específica para que a recorrida comprove:

- a) a carga horária da responsável técnica;
- b) a forma de acompanhamento da execução;
- c) a disponibilidade durante a vigência contratual;
- d) a compatibilidade do vínculo com as exigências do objeto;
- e) a efetiva participação técnica na organização, classificação, indexação e controle documental.

Não sendo comprovada disponibilidade efetiva, a empresa deve ser inabilitada por ausência de comprovação técnica adequada.



IX - DA DIVERGÊNCIA DOCUMENTAL NA CERTIDÃO DO CRB-3

A certidão de registro e regularidade emitida pelo CRB-3 informa capital social de **R\$ 93.700,00** e data da última alteração em **05/12/2018**.

Entretanto, o contrato social consolidado da própria recorrida demonstra que o capital social foi alterado para **R\$ 693.700,00**, mediante alteração registrada na Junta Comercial, com elevação de capital proveniente de lucros acumulados no valor de **R\$ 600.000,00**.

O balanço patrimonial também registra capital social de **R\$ 693.700,00**.

A divergência é objetiva: o documento apresentado perante o CRB-3 contém dado empresarial desatualizado em relação aos documentos societários e contábeis da própria licitante.

Tal fato não deve ser tratado como mero formalismo irrelevante, pois a própria certidão do CRB-3 ressalva que perderá validade se ocorrer qualquer modificação nos dados cadastrais nela contidos após sua expedição.

Assim, há dúvida concreta quanto à validade material da certidão apresentada para fins de habilitação técnica.

A Administração deve diligenciar junto ao CRB-3 para confirmar se a certidão permanece válida, se os dados cadastrais da empresa estão atualizados e se a responsável técnica indicada possui vínculo regular e suficiente para o objeto contratado.

Caso não seja comprovada a regularidade material da certidão, deve ser reconhecido o vício de habilitação técnica.

X - DA NECESSIDADE DE DILIGÊNCIA TÉCNICA E CONTÁBIL RIGOROSA OU DESCLASSIFICAÇÃO DA PROPOSTA

A presente situação não comporta aceitação automática da proposta.

A proposta encontra-se em patamar significativamente inferior ao orçamento estimado da Administração, sendo a própria recorrida quem reconhece que seu valor global representa apenas **29,58%** do estimado, e que o item de digitalização e gestão eletrônica representa apenas **28,48%** do valor previsto para o item.

A Lei nº 14.133/2021 permite a realização de diligências para aferir a exequibilidade, mas exige que a proposta tenha sua viabilidade efetivamente demonstrada quando houver indício de inexecutabilidade.

No presente caso, a recorrida apresentou justificativa genérica, baseada em estrutura própria, experiência anterior e contratos paradigmas, mas não comprovou suficientemente a cobertura dos custos específicos deste objeto.



A Administração deve exigir planilha analítica completa, com comprovação mínima dos seguintes componentes:

- a) número de profissionais alocados;
- b) funções de cada profissional;
- c) salários;
- d) encargos sociais;
- e) benefícios;
- f) tributos incidentes;
- g) custos de higienização;
- h) custos de digitalização;
- i) custos de indexação;
- j) custos de OCR;
- k) custos de conferência e controle de qualidade;
- l) custos de cloud computing;
- m) custos de armazenamento;
- n) custos de segurança da informação;
- o) custos do GED;
- p) custos do APP;
- q) suporte técnico;
- r) manutenção;
- s) treinamento;
- t) equipamentos;
- u) depreciação;
- v) despesas administrativas;
- w) margem operacional.

Sem essa demonstração, a proposta deve ser desclassificada.

XI - DA VINCULAÇÃO AO EDITAL, JULGAMENTO OBJETIVO E PROTEÇÃO DO INTERESSE PÚBLICO

A Administração está vinculada ao edital e deve assegurar que a proposta aceita seja não apenas a mais barata, mas efetivamente apta a cumprir o objeto contratado.

A contratação pública não se satisfaz com preço artificialmente reduzido, quando este compromete a execução do serviço, a qualidade, a segurança da informação, a continuidade operacional e a integridade do acervo documental público.

O próprio Estudo Técnico Preliminar registra que a contratação é necessária em razão da insuficiência estrutural da Câmara e da necessidade de modernização, segurança, rastreabilidade, governança e eficiência documental.

Aceitar proposta sem demonstração plena de exequibilidade, em objeto dessa complexidade, transfere à Administração o risco de inadimplemento contratual, má execução, paralisação, necessidade de aditivos, falhas no GED, perda de qualidade, falhas de indexação, insegurança dos dados e comprometimento da gestão documental.

Portanto, a proposta da recorrida deve ser reavaliada com rigor técnico e jurídico.



XII - DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a) o conhecimento e provimento do presente recurso administrativo;
- b) a reforma da decisão que aceitou a proposta e/ou habilitou a empresa **ARQUIVAR FORTALEZA GESTÃO DE DOCUMENTOS LTDA**;
- c) a desclassificação da proposta da recorrida, com fundamento no art. 59, incisos III e IV, da Lei nº 14.133/2021, diante dos indícios objetivos de inexecuibilidade e da ausência de demonstração analítica suficiente dos custos necessários à execução integral do objeto;
- d) subsidiariamente, caso não seja imediatamente desclassificada a proposta, que seja determinada diligência técnica e contábil rigorosa, exigindo-se da recorrida planilha analítica completa de custos, com discriminação de mão de obra, encargos, benefícios, tributos, sistema GED, APP, cloud computing, OCR, indexação, suporte, manutenção, treinamento, controle de qualidade, despesas administrativas e margem operacional;
- e) que sejam desconsiderados, como prova suficiente de exequibilidade, os contratos paradigmas com IJF e HGF/SESA, por se tratarem de objetos e estruturas remuneratórias distintas, com serviços agregados de guarda, custódia, logística e gestão documental ampla, não equivalentes ao núcleo econômico do presente certame;
- f) que seja realizada diligência específica quanto ao vínculo e disponibilidade efetiva da responsável técnica indicada, especialmente para comprovar se a profissional possui participação real, contínua e compatível com a execução do objeto;
- g) que seja realizada diligência junto ao CRB-3 para verificar a validade material da certidão apresentada, diante da divergência entre o capital social informado na certidão do conselho e o capital social constante do contrato social e balanço patrimonial da recorrida;
- h) caso não sejam sanadas as inconsistências apontadas, que seja declarada a inabilitação técnica da recorrida;
- i) ao final, que seja convocada a licitante subsequente, observada a ordem de classificação e as disposições do edital e da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Pacatuba/CE, 27 de abril de 2026.

Documento assinado digitalmente
gov.br JOSE VOLUCIANO LOPES
Data: 27/04/2026 10:41:17-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

José Voluciano Lopes
CPF: 266.307.453-53
ASP- Consultoria, Arquivologia e Contabilidade LTDA
CNPJ: 07.036.370/0001-28