

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA
ELIANDRA BARBOSA DE OLIVEIRA
DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT**

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2026 – UNEMAT
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº UNEMAT-PRO-2025/03068**

OBJETO: Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada em outsourcing de impressão, digitalização e cópia, com disponibilização de impressoras monocromáticas, multifuncionais monocromáticas, multifuncionais coloridas de rede, scanners e software de controle de bilhetagem, sem fornecimento de papel, para atender à demanda da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT.

W.A. EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº **09.238.496/0001-00**, com sede na **Av. Mascarenhas de Moraes, nº 1656, Loja 01, Bairro Monte Castelo, Campo Grande/MS, CEP 79.010-500**, neste ato representada por seu representante legal, , vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, no Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2026 – UNEMAT e demais normas aplicáveis, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do **Pregão Eletrônico nº 004/2026 – UNEMAT**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

A presente impugnação não se dirige contra a necessidade pública de contratação de solução de outsourcing de impressão, digitalização e cópia. A Impugnante reconhece a relevância do serviço para a continuidade das atividades administrativas, acadêmicas, institucionais, de pesquisa, extensão, avaliações, processos seletivos e vestibulares da UNEMAT.

O que se impugna é a forma como a contratação foi estruturada.

O edital e seus anexos apresentam vícios materiais, técnicos, econômicos e jurídicos que comprometem a clareza do objeto, a modelagem de remuneração, a formação isonômica das propostas, a competitividade, o julgamento objetivo, a exequibilidade, a economicidade, a vantajosidade da contratação e a segurança jurídica da futura execução contratual.

Não se trata de insurgência meramente formal. As inconsistências apontadas atingem a própria matriz econômica da contratação, especialmente quanto à adoção de franquia mensal com cobrança de excedentes, à ausência de memória de cálculo suficientemente clara, à contradição entre documentos, ao tratamento de equipamentos de uso sazonal, à remuneração do Grupo 2, ao software de bilhetagem, à exigência de OCR nativo, ao fornecimento ou não de papel, à pesquisa de preços e às condições futuras de execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração o dever de planejar, motivar, justificar, definir adequadamente o objeto, estimar corretamente os custos, preservar a competitividade, assegurar julgamento objetivo e selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para o interesse público.

Assim, não basta que o edital declare a necessidade da contratação. É indispensável que o instrumento convocatório e seus anexos sejam coerentes, completos, motivados e aptos a permitir que todos os licitantes formulem suas propostas sob as mesmas premissas técnicas, econômicas e jurídicas.

No presente caso, porém, a documentação disponibilizada não assegura esse ambiente de segurança e isonomia.

Há inconsistências relevantes entre o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a minuta contratual, a minuta da Ata de Registro de Preços, o mapa comparativo e demais anexos, as quais exigem saneamento antes da abertura da sessão pública.

Diante disso, requer-se o conhecimento e acolhimento da presente impugnação, com a suspensão do certame, se necessário, para correção dos vícios apontados, republicação do instrumento convocatório e reabertura dos prazos legais, garantindo que todos os interessados possam participar em igualdade de condições, com base em regras claras, objetivas, coerentes e juridicamente válidas.

I – DA TEMPESTIVIDADE

A presente impugnação é tempestiva.

Conforme previsto no Edital, qualquer pessoa poderá apresentar pedido de esclarecimento, providência ou impugnação ao instrumento convocatório até 03 (três) dias úteis antes da data designada para abertura da sessão pública.

No mesmo sentido, o **art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021** assegura que qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei ou para solicitar esclarecimento sobre seus termos, devendo protocolar o pedido até 03 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

No presente caso, a sessão pública do Pregão Eletrônico nº 004/2026 – UNEMAT está designada para o dia **30/06/2026**, às **09h00min**, horário de Cuiabá/MT.

Assim, sendo a presente impugnação apresentada dentro do prazo legal e editalício, resta plenamente demonstrada sua tempestividade.

Dessa forma, requer-se o conhecimento da presente impugnação, com sua regular análise e julgamento antes da abertura da sessão pública, sob pena de manutenção de vícios capazes de comprometer a legalidade, a competitividade, a isonomia, a economicidade, o julgamento objetivo e a segurança jurídica do certame.

II – DA SÍNTESE DOS VÍCIOS CENTRAIS DO CERTAME

Antes do exame individualizado dos pontos impugnados, é necessário registrar que os vícios apontados na presente peça não são isolados, tampouco se limitam a simples impropriedades redacionais.

O que se verifica é um conjunto sistêmico de inconsistências entre o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, o mapa comparativo, a minuta contratual, a minuta da Ata de Registro de Preços e demais anexos, com impacto direto sobre a definição do objeto, a modelagem econômica, a formação dos preços, a competitividade, o julgamento objetivo e a futura execução contratual.

A Lei nº 14.133/2021 não admite que o licitante seja compelido a interpretar, por conta própria, qual documento deve prevalecer quando os anexos do certame apresentam obrigações contraditórias, incompletas ou economicamente incompatíveis.

Ao contrário, a fase preparatória deve produzir documentos coerentes, completos, motivados e tecnicamente suficientes, de modo que todos os interessados possam disputar sob as mesmas premissas.

No presente caso, contudo, a documentação do certame apresenta vícios centrais que comprometem a própria matriz da contratação.

A impugnação se estrutura em torno de cinco eixos principais.

O primeiro eixo diz respeito à **modelagem econômica da contratação**. O edital adota lógica de franquia mensal com cobrança de excedentes, mas não demonstra, com a robustez necessária, a origem das franquias, a memória de cálculo dos excedentes, a aderência ao histórico de consumo, a compatibilidade com a realidade heterogênea da UNEMAT e a razão pela qual esse modelo seria mais vantajoso do que a separação entre taxa fixa de disponibilização dos equipamentos e produção efetivamente realizada.

O segundo eixo refere-se às **contradições internas do instrumento convocatório**, especialmente quanto ao fornecimento de papel, à remuneração por franquia ou por produção efetiva, ao tratamento do Grupo 2, à digitalização ilimitada, ao software de bilhetagem e à compatibilidade entre Edital, Termo de Referência, planilhas e minuta contratual.

O terceiro eixo envolve o **conjunto cumulativo de exigências técnicas com potencial restritivo**, especialmente OCR nativo do equipamento sem software, software embarcado em ambiente em nuvem, bilhetagem, PIN individual, rastreabilidade, integração com AD/LDAP, compatibilidade com Windows, Linux e Mac, relatórios, BI, centro de custo, segurança da informação, LGPD e necessidade de aceitação expressa de soluções equivalentes.

O quarto eixo trata de **fragilidades no julgamento e na comprovação técnica**, incluindo Prova de Conceito sem matriz objetiva suficientemente detalhada, exigências de habilitação técnica que demandam esclarecimento, critérios de grupos, somatório de atestados, Grupo 2 e compatibilidade entre a exigência técnica e a realidade do objeto.

O quinto eixo diz respeito às **condições de execução contratual**, incluindo implantação, prazos de SLA, suporte por localidade, IMR, glosas, matriz de riscos, subcontratação, Ata de Registro de Preços, adesões carona, minuta contratual, regime jurídico, reajuste, prorrogação e atualização tecnológica.

Tais problemas não são meramente formais.

Eles interferem diretamente na composição dos custos, na escolha dos equipamentos, na precificação do software, na estratégia de lances, na comparabilidade das propostas, na exequibilidade contratual, na fiscalização, na medição, no faturamento e na liquidação futura da despesa pública.

A manutenção do edital em sua forma atual transfere aos licitantes o ônus indevido de interpretar contradições documentais da própria Administração, criando ambiente de disputa inseguro, antieconômico e potencialmente lesivo ao interesse público.

Também cria risco de propostas incomparáveis.

Um licitante poderá formular sua proposta considerando franquia mensal com excedente; outro poderá interpretar remuneração variável conforme produção efetiva; outro poderá embutir custos de software, nuvem, OCR, bilhetagem e LGPD de forma diluída; outro poderá não considerar todos esses custos; outro poderá precificar papel; outro poderá entender que o objeto não inclui papel; outro poderá interpretar o Grupo 2 como locação fixa; outro poderá tratar a digitalização como produção ilimitada sem custo variável.

Esse cenário compromete a isonomia.

A Administração deve estabelecer previamente uma matriz clara de obrigações, preços, riscos, medição, faturamento e execução. Sem isso, não há julgamento objetivo real, ainda que o critério formal seja menor preço.

A Lei nº 14.133/2021 exige mais do que a publicação de um edital. Exige planejamento adequado, motivação suficiente, coerência documental, estimativa compatível com o mercado, definição clara da solução e seleção da proposta mais vantajosa.

Por essa razão, a presente impugnação não busca embaraçar o certame. Busca saná-lo.

A correção prévia dos vícios é medida que preserva a Administração, amplia a competitividade, reduz risco de disputa futura, evita contratação antieconômica e assegura que a UNEMAT receba proposta efetivamente vantajosa, exequível e compatível com sua realidade operacional.

Diante disso, passa-se ao exame dos pontos impugnados.

III – DA INADEQUAÇÃO DA MODELAGEM ECONÔMICA, DA CONTRADIÇÃO ENTRE EDITAL E TERMO DE REFERÊNCIA E DA NECESSÁRIA REVISÃO DOS GRUPOS, ITENS E PLANILHAS

A presente impugnação volta-se, inicialmente, ao ponto central do certame: a modelagem econômica adotada para a contratação dos serviços de outsourcing de impressão, digitalização e cópia.

Conforme se extrai do instrumento convocatório e de seus anexos, a Administração estruturou a contratação com base em **franquia mensal de impressões**, associada à possibilidade de cobrança de páginas excedentes.

Ocorre que essa modelagem, embora possível em determinados cenários, exige demonstração técnica e econômica robusta, especialmente quando aplicada a uma instituição com estrutura descentralizada, múltiplas unidades, demandas heterogêneas, sazonalidade acadêmica, equipamentos de uso eventual e diferentes perfis de consumo.

No presente caso, a Administração não demonstrou de forma suficiente, clara e auditável que a franquias mensal com cobrança de excedentes é a alternativa mais vantajosa para a UNEMAT.

Ao contrário, a documentação apresenta indefinições, contradições e lacunas que comprometem a formação das propostas e a própria análise de vantajosidade.

III.1 – Da diferença entre franquias mensal com excedente e taxa fixa acrescida da produção efetiva

É necessário esclarecer, desde logo, que não se está diante de simples debate terminológico.

Existem modelos econômicos distintos para contratação de outsourcing de impressão, e a escolha entre eles altera completamente a forma de composição dos preços, de medição, de faturamento e de distribuição de riscos.

De um lado, há o modelo de **franquias mensal com cobrança de excedentes**, no qual determinado volume de páginas está incluído no preço contratado, sendo cobrado adicionalmente apenas aquilo que ultrapassar a franquias.

De outro lado, há o modelo de **taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada**, no qual a Administração remunera separadamente a disponibilidade da estrutura —

equipamento, manutenção, suporte, software, insumos, logística e gestão — e paga, de forma variável, a produção efetivamente executada.

Esses modelos não se confundem.

No modelo de franquia mensal, a Administração assume o pagamento de uma quantidade mínima de páginas, ainda que parte dessa franquia não seja utilizada. A contratada, por sua vez, precifica o risco de fornecimento da estrutura e do volume previamente estimado.

No modelo de taxa fixa acrescida da produção efetiva, a Administração paga uma parcela fixa pela disponibilidade da solução e remunera a produção conforme o uso real, reduzindo o risco de pagamento por páginas não utilizadas e permitindo maior transparência entre custo de disponibilidade e custo de consumo.

Essa distinção é fundamental para a UNEMAT.

A Universidade possui unidades com perfis distintos de utilização, períodos de maior e menor demanda, sazonalidade acadêmica, possível concentração de uso em matrículas, avaliações, processos seletivos e vestibulares, além de equipamentos cujo uso pode não ser linear ao longo dos meses.

Em ambiente dessa natureza, a adoção de franquia mensal exige cautela redobrada.

Quando a franquia é superestimada, a Administração pode pagar por produção não utilizada.

Quando a franquia é subestimada, o custo efetivo é deslocado para o excedente, gerando imprevisibilidade orçamentária e risco de aumento do custo final.

Quando a franquia é padronizada sem aderência ao perfil real de cada unidade ou equipamento, cria-se distorção entre locais de alta produção e locais de baixa utilização.

Por isso, a escolha pelo modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes não pode decorrer de mera preferência administrativa ou reprodução de modelo anterior. Deve estar amparada em estudo técnico e econômico demonstrando que essa alternativa é a mais vantajosa diante da realidade concreta da UNEMAT.

A própria Portaria SGD/MGI nº 370/2023, utilizada como referência técnica para contratação de outsourcing de impressão, diferencia as modalidades de remuneração e contempla a possibilidade de contratação mediante fornecimento de equipamentos com pagamento fixo mensal por equipamento, além de pagamento variável por página impressa.

Esse modelo de separação entre disponibilidade e produção efetiva possui lógica especialmente relevante para ambientes heterogêneos e descentralizados, pois permite maior aderência entre o custo pago pela Administração e o uso real dos serviços.

Assim, se a Administração invoca a Portaria SGD/MGI nº 370/2023 como referência, deve aplicar sua lógica de forma efetiva, e não apenas nominal.

Não basta citar a Portaria no Estudo Técnico Preliminar ou no Termo de Referência. É necessário demonstrar que a modalidade escolhida foi confrontada com as alternativas possíveis, que a franquia foi dimensionada corretamente, que a estimativa de excedentes possui memória de cálculo, que a pesquisa de preços utilizou referências equivalentes e que a solução escolhida é, de fato, a mais vantajosa.

No presente caso, essa demonstração não foi feita de forma suficiente.

III.2 – Da ausência de memória de cálculo suficiente das franquias, excedentes e volumes estimados

A contratação por franquia mensal exige que a Administração apresente, de forma objetiva, a quantidade de páginas abrangida pela franquia, a origem desses quantitativos, o histórico de consumo considerado, o percentual da demanda estimada incluído na franquia, a projeção de excedentes e a justificativa econômica da divisão adotada.

No presente certame, embora haja indicação de franquias e páginas excedentes, não se verifica memória de cálculo suficiente que permita aferir a real aderência desses quantitativos à demanda da UNEMAT.

A documentação informa que os itens relativos às páginas excedentes teriam caráter referencial e que, para fins de mensuração, foi considerado determinado percentual em relação à franquia total, com exceções.

Essa explicação, contudo, não é suficiente.

Afirmar que o excedente foi calculado como percentual da franquia não equivale a demonstrar que a franquia corresponde ao consumo real estimado.

São grandezas distintas.

Se a Administração pretendeu adotar determinada proporção entre franquia e excedente, deveria apresentar a demanda total estimada, o histórico de consumo, a projeção por item, por unidade, por equipamento e por período, demonstrando como chegou à franquia e ao excedente.

Sem isso, não é possível verificar se a franquia representa quantidade mínima adequada ou se foi definida de forma meramente estimativa.

Também não é possível verificar se o excedente projetado possui base real ou se resulta apenas de percentual aplicado sobre a franquia, sem aderência ao consumo histórico.

Essa lacuna impacta diretamente a formação das propostas.

O licitante precisa saber se a franquia será efetivamente consumida, se o excedente é provável, se a produção é sazonal, se há unidades de baixa demanda, se há equipamentos de uso eventual e se a distribuição de volumes é coerente com a realidade da UNEMAT.

Sem essas informações, cada licitante fará sua própria estimativa, criando propostas economicamente incomparáveis.

A Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória contenha estimativas de quantidades, memórias de cálculo, justificativa técnica e econômica da solução escolhida, levantamento de mercado e demonstração dos resultados pretendidos em termos de economicidade.

No presente caso, a modelagem econômica é o núcleo da contratação. Logo, a memória de cálculo das franquias e excedentes não poderia ser genérica ou incompleta.

Deveria haver demonstração clara de:

- a) histórico de consumo utilizado;
- b) período analisado;

- c) consumo por unidade;
- d) consumo por tipo de equipamento;
- e) consumo por item;
- f) sazonalidades acadêmicas consideradas;
- g) volumes destinados a vestibulares, processos seletivos, matrículas e avaliações;
- h) equipamentos de uso contínuo;
- i) equipamentos de uso eventual;
- j) cálculo da franquia mensal;
- k) cálculo do excedente estimado;
- l) justificativa para eventuais exceções;
- m) comparação com outras modelagens possíveis.

A ausência desses elementos compromete a motivação do edital, a transparência da estimativa, a comparabilidade das propostas e a seleção da proposta mais vantajosa.

III.3 – Da contradição entre o Edital e o Termo de Referência quanto ao modelo de remuneração

Além da fragilidade da memória de cálculo, há contradição relevante entre os documentos do certame quanto ao modelo de remuneração.

O Edital, ao tratar do objeto, indica modelo de contratação com disponibilização de equipamentos mediante remuneração fixa mensal por equipamento e remuneração variável de acordo com o efetivo consumo de impressões.

Essa redação aponta, em princípio, para o modelo de taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada.

Todavia, o Termo de Referência descreve a contratação como remuneração fixa mensal por equipamentos com franquia de impressões, prevendo remuneração variável apenas quando extrapolado o quantitativo da franquia.

Essa redação aponta para modelo diverso: franquia mensal com cobrança de excedentes.

A diferença não é meramente redacional.

No primeiro modelo, toda produção efetivamente realizada pode ser remunerada como variável, separada da taxa fixa de disponibilidade.

No segundo modelo, há uma quantidade mensal incluída no preço, sendo cobrado apenas o excedente.

São estruturas econômicas diferentes, com reflexos diretos no preço, na estratégia de lances, na medição, no faturamento, no risco contratual, na pesquisa de preços e no julgamento das propostas.

A manutenção de redações distintas dentro do mesmo certame cria insegurança objetiva.

Um licitante poderá formular proposta considerando taxa fixa mais toda produção efetiva. Outro poderá considerar franquia incluída no valor mensal. Outro poderá entender que a produção variável incide apenas sobre excedentes. Outro poderá diluir custos de forma diversa.

Essa divergência compromete a isonomia.

Não é função do licitante adivinhar a modelagem pretendida pela Administração. A Administração deve definir, de modo inequívoco, qual modelo econômico regerá a contratação.

A contradição também compromete a vinculação ao instrumento convocatório. O licitante deve conhecer previamente quais obrigações assumirá, como será remunerado, quais itens serão faturados, como será medida a produção, o que estará incluído no preço mensal e o que será considerado excedente.

Sem essa definição, há risco de propostas artificialmente reduzidas, propostas superdimensionadas, desclassificações indevidas, pedidos futuros de reequilíbrio e insegurança na fiscalização contratual.

Portanto, o edital deve ser retificado para harmonizar o modelo de remuneração, escolhendo expressamente uma das alternativas:

- a) franquia mensal com cobrança de excedentes; ou
- b) taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada.

Caso opte pela primeira, deverá apresentar memória de cálculo robusta.

Caso opte pela segunda, deverá retificar planilhas, itens, grupos, forma de medição e faturamento.

O que não se pode admitir é a manutenção simultânea de redações que conduzem a modelos econômicos distintos.

III.4 – Da necessidade de revisão reflexa dos grupos, itens, planilhas e julgamento

A modelagem econômica não é elemento isolado.

Ela determina a forma de agrupamento, a planilha de preços, a composição dos itens, a disputa, a medição, o faturamento, a habilitação técnica e a execução contratual.

Por isso, caso a Administração reconheça a necessidade de substituir o modelo de franquia mensal com excedente pelo modelo de taxa fixa acrescida da produção efetiva, não será suficiente alterar apenas a redação genérica do edital.

Será indispensável revisar toda a estrutura da contratação.

A Administração deverá indicar, para cada item:

- a) valor fixo mensal pela disponibilização do equipamento;
- b) valor unitário da produção efetiva;
- c) unidade de medida;
- d) volume estimado para fins de planejamento;
- e) forma de medição;

- f) forma de faturamento;
- g) critérios de aceite;
- h) integração com software de bilhetagem;
- i) tratamento de equipamentos de baixa produção;
- j) tratamento de equipamentos de uso sazonal;
- k) tratamento de digitalizações;
- l) tratamento do Grupo 2.

Essa revisão é necessária porque itens concebidos sob lógica de franquia e excedente não podem ser automaticamente mantidos em um modelo de taxa fixa com produção efetiva.

A alteração da modelagem econômica também impacta a pesquisa de preços.

Contratações com franquia mensal não são diretamente comparáveis a contratações por taxa fixa mais produção efetiva, sem os devidos ajustes. Cada modelo distribui riscos e custos de maneira distinta.

Assim, eventual alteração do modelo exigirá revisão da planilha e da estimativa de preços, sob pena de manter orçamento incompatível com a nova estrutura.

Também será necessário revisar o critério de julgamento por menor preço global por grupo, pois a composição dos lances depende da forma como os custos fixos e variáveis são alocados.

Se a Administração mantiver a lógica de franquia, deve justificar os quantitativos e excedentes.

Se adotar taxa fixa mais produção, deve reestruturar itens e planilhas.

Em ambos os casos, deve garantir que todos os licitantes formulem propostas sob as mesmas bases econômicas.

III.5 – Do tratamento inadequado do Grupo 2, scanner planetário e produção ilimitada

O problema da modelagem econômica se agrava no tratamento conferido ao Grupo 2, relativo ao scanner planetário.

O edital prevê scanner planetário com especificações técnicas próprias e indicação de produção “ilimitada”, sem esclarecer adequadamente a métrica econômica, a forma de medição, a forma de faturamento e a relação desse item com a modelagem geral da contratação.

A Administração pode contratar scanner planetário, desde que demonstre a necessidade concreta do equipamento.

Esse tipo de scanner costuma ser utilizado para finalidades específicas, como digitalização de livros, documentos encadernados, acervos sensíveis ou materiais que não podem passar por alimentador automático.

Se essa é a necessidade da UNEMAT, deve estar expressamente justificada, com indicação do perfil documental, unidade demandante, local de instalação, estimativa de uso e razão pela qual outras soluções não atenderiam.

O problema não está apenas na especificação técnica. Está também na expressão “produção ilimitada”.

Em contratação pública, a produção ilimitada, sem estimativa de uso e sem critério de medição, cria risco econômico relevante.

Ainda que a remuneração seja fixa, a Administração deve estimar a demanda, pois o uso intensivo interfere em desgaste, manutenção, suporte, substituição, vida útil, software, OCR e operação.

A expressão “ilimitada” não dispensa planejamento. Ao contrário, exige maior justificativa.

É necessário esclarecer se o Grupo 2 será remunerado exclusivamente por taxa fixa mensal ou se haverá cobrança variável por página digitalizada, imagem, documento, arquivo ou outro critério.

Também é necessário esclarecer se a produção será medida por relatório do equipamento, software, contador, sistema de bilhetagem ou outro mecanismo.

Sem isso, cada licitante poderá precificar o item sob premissas diferentes.

Um fornecedor poderá considerar uso eventual. Outro poderá considerar uso intensivo. Outro poderá precificar risco elevado em razão da produção ilimitada. Outro poderá não considerar desgaste adicional.

Essas diferenças tornam as propostas incomparáveis.

Além disso, deve ser esclarecido se o scanner planetário estará integrado ao software de bilhetagem, se haverá controle por usuário, relatório, centro de custo, rastreabilidade e medição da produção digitalizada.

Caso não haja integração, deve ser informado como a Administração fiscalizará o uso e a disponibilidade do equipamento.

Caso haja integração, devem ser definidos os custos, requisitos e funcionalidades envolvidos.

O Grupo 2 também precisa ser analisado à luz da eventual alteração da modelagem econômica.

Se a Administração mantiver franquia mensal com excedente para os demais itens, deve justificar por que o Grupo 2 terá produção ilimitada.

Se a Administração adotar taxa fixa acrescida da produção efetiva, deve esclarecer como o Grupo 2 será remunerado: taxa fixa apenas, taxa fixa mais página digitalizada, taxa fixa mais imagem digitalizada, taxa fixa mais documento processado ou outra forma objetivamente definida.

A ausência dessa definição reforça a necessidade de revisão dos grupos, itens e planilhas.

III.6 – Da comparação necessária com a modelagem adotada pela SEPLAG

A presente impugnação também destaca que a Administração deve enfrentar a existência de parâmetro estadual recente e relevante em contratação centralizada de outsourcing de impressão.

A contratação conduzida pela SEPLAG, em escala significativamente superior, adotou estrutura econômica baseada na separação entre disponibilização dos equipamentos e produção efetivamente realizada.

Essa referência não obriga a UNEMAT a aderir à ata da SEPLAG, nem impede que realize procedimento próprio.

Todavia, constitui parâmetro técnico-econômico relevante, especialmente porque a própria UNEMAT possui realidade descentralizada, heterogênea e sujeita a variações de demanda.

Se o órgão central de planejamento estadual, ao lidar com contratação ampla, plural e descentralizada, adotou modelo de separação entre taxa fixa e produção efetiva, cabe à UNEMAT justificar expressamente por que escolheu caminho diverso.

Essa justificativa é ainda mais necessária porque o edital invoca referencial normativo próprio do outsourcing de impressão, mas não demonstra, de forma suficiente, que a franquia mensal é mais adequada ao seu caso concreto.

A Administração pode divergir da modelagem adotada pela SEPLAG. O que não pode é deixar de motivar essa divergência.

A motivação é condição de validade do planejamento.

Sem comparação técnica entre as alternativas, a escolha pela franquia mensal permanece insuficientemente justificada.

III.7 – Fundamentos jurídicos aplicáveis

A inadequação apontada viola diretamente os princípios e regras da Lei nº 14.133/2021.

O art. 5º impõe à Administração a observância dos princípios do planejamento, motivação, transparência, eficiência, economicidade, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 11 estabelece que o processo licitatório deve assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, garantir tratamento isonômico e justa competição entre os licitantes e evitar contratações com sobrepreço, preços manifestamente inexequíveis ou distorções econômicas.

O art. 18 exige que a fase preparatória contenha descrição da necessidade, estudo técnico preliminar, estimativas de quantidades, memória de cálculo, levantamento de mercado, justificativa técnica e econômica da solução escolhida, estimativa de valor e demonstração dos resultados pretendidos em termos de economicidade e melhor aproveitamento dos recursos públicos.

O art. 23 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades, peculiaridades de execução, economia de escala e demais condições efetivas do objeto.

Dessa forma, a escolha da modelagem econômica não pode ser genérica. Deve ser demonstrada.

A Administração deve comprovar que o modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes é mais adequado, mais vantajoso e mais econômico do que o modelo de taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada.

No estado atual da documentação, essa demonstração não está suficientemente presente.

III.8 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se que o edital seja retificado para adotar modelo de remuneração composto por **taxa fixa mensal pela disponibilização dos equipamentos**, acrescida da cobrança da **produção efetivamente realizada**, sem franquia mensal de páginas, em conformidade com a lógica de maior transparência econômica entre disponibilidade e consumo real.

Essa alteração deverá vir acompanhada da revisão integral dos grupos, itens, planilhas, critérios de medição, forma de faturamento, pesquisa de preços, julgamento e demais anexos correlatos.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter o modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes, requer-se que apresente estudo técnico e econômico específico, com memória de cálculo detalhada, demonstrando:

- a) a origem dos quantitativos de franquia atribuídos a cada tipo de equipamento;
- b) a aderência entre as franquias e o histórico real de consumo da UNEMAT;
- c) a projeção estimada de excedentes por item, unidade, localidade e tipologia de equipamento;
- d) a justificativa para adoção de franquia mensal em ambiente de demanda sazonal e heterogênea;
- e) a comparação econômica entre o modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes e o modelo de taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada;
- f) a razão pela qual a UNEMAT adotou modelagem diversa daquela utilizada pela SEPLAG em contratação centralizada de objeto semelhante;
- g) a demonstração de que a pesquisa de preços utilizou referências equivalentes à mesma modalidade remuneratória adotada no edital;
- h) a compatibilidade da modelagem com o Grupo 2, scanner planetário e eventual produção ilimitada;
- i) a forma de medição, faturamento e fiscalização da produção;
- j) a comprovação de que o modelo escolhido preserva a competitividade, a economicidade, a exequibilidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

Requer-se, ainda, que seja sanada a contradição entre o Edital e o Termo de Referência quanto ao modelo de remuneração, esclarecendo expressamente se a contratação será baseada em franquia mensal com excedente ou em taxa fixa acrescida de produção efetiva.

Caso seja acolhida qualquer alteração material na modelagem econômica, requer-se a republicação do edital e reabertura integral dos prazos, pois a alteração impacta diretamente a formulação das propostas.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para adequação da modelagem econômica da contratação, com adoção do modelo de taxa fixa pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada, ou, subsidiariamente, a suspensão do certame até que seja apresentada justificativa técnica e econômica suficiente para manutenção do modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes atualmente previsto.

IV – DA CONTRADIÇÃO QUANTO AO FORNECIMENTO DE PAPEL – NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO OBJETO, DOS ITENS CORRELATOS E DA ESTIMATIVA DE PREÇOS

Outro vício relevante do instrumento convocatório diz respeito à contradição interna quanto ao fornecimento de papel.

O objeto da licitação informa expressamente que a contratação se destina à prestação de serviços de outsourcing de impressão, digitalização e cópia, com disponibilização de equipamentos e software de controle de bilhetagem, **sem fornecimento de papel**.

Essa informação é essencial para a formação das propostas.

Em contratos de outsourcing de impressão, a inclusão ou exclusão do papel altera de forma significativa a composição de custos, a logística, a responsabilidade operacional, a estimativa de preços, o armazenamento, o controle de consumo, a reposição, o transporte, o risco de perdas, a fiscalização e o próprio equilíbrio econômico-financeiro da contratação.

Todavia, embora o objeto declare que não haverá fornecimento de papel, outros dispositivos do instrumento convocatório tratam de obrigações relacionadas ao fornecimento, controle, reposição ou monitoramento de papel.

Essa contradição não pode ser tratada como mero erro material irrelevante.

Se o edital declara que o objeto é **sem fornecimento de papel**, não podem subsistir cláusulas que atribuam à contratada qualquer obrigação de fornecimento, entrega, reposição, controle de estoque ou disponibilização de papel.

Por outro lado, se a Administração pretende que a contratada forneça papel, ainda que de forma controlada, parcial, complementar, mediante requisição, reposição mensal ou percentual da produção, então o objeto está incorreto e a estimativa de preços precisa ser refeita.

A inclusão do papel não é acessória. É elemento econômico central.

O fornecimento de papel envolve custo recorrente, logística própria, variação de preços de mercado, armazenamento, risco de extravio, distribuição por unidade, controle de estoque, transporte entre localidades e responsabilidade por consumo. Também exige estimativa quantitativa, definição de gramatura, formato, qualidade, periodicidade de entrega, local de entrega, responsável pelo recebimento e critérios de medição.

Não se pode exigir que o licitante descubra, por interpretação, se deverá ou não incluir esse custo em sua proposta.

A ambiguidade gera risco real de propostas incomparáveis.

Um licitante poderá formular sua proposta sem considerar o fornecimento de papel, apoiando-se no objeto principal. Outro poderá incluir custo de papel, apoiando-se nos dispositivos operacionais que mencionam fornecimento, reposição ou controle. Outro poderá considerar apenas monitoramento. Outro poderá entender que o fornecimento será eventual. Outro poderá precificar reposição mensal mínima.

Essa diferença compromete a isonomia e o julgamento objetivo.

A Administração não pode conduzir disputa de preços quando os licitantes não sabem, com segurança, quais custos devem compor a proposta.

A contradição também compromete a pesquisa de preços.

Contratações de outsourcing de impressão **com fornecimento de papel** não são diretamente comparáveis a contratações **sem fornecimento de papel**. A estrutura de custos é distinta. A logística é distinta. O risco contratual é distinto. O preço final é distinto.

Assim, se a pesquisa de preços considerou contratações sem papel, ela não pode sustentar edital que, na prática, contenha obrigações de fornecimento de papel. Do mesmo modo, se considerou contratações com papel, não pode fundamentar objeto que declara expressamente a exclusão desse insumo.

A estimativa de preços deve refletir o objeto efetivamente contratado.

No presente caso, a manutenção simultânea de um objeto “sem fornecimento de papel” e de cláusulas que tratam do papel cria insegurança material.

Também é necessário esclarecer que a bilhetagem, por si só, não resolve a contradição.

A Administração pode exigir software de controle, relatórios, contadores, rastreabilidade e medição de produção. Contudo, isso não significa que a contratada deva fornecer papel.

Se a obrigação for apenas registrar consumo ou emitir relatórios para controle interno da UNEMAT, isso deve ser escrito de forma clara.

Se a obrigação for fornecer papel, isso deve estar no objeto, nas planilhas, nos quantitativos, na pesquisa de preços e na minuta contratual.

O edital não pode permanecer em zona intermediária.

Também é relevante destacar que, em uma instituição descentralizada como a UNEMAT, eventual fornecimento de papel teria impacto logístico ainda maior, pois demandaria entregas em múltiplas unidades, definição de estoque, periodicidade, responsáveis locais, controle de consumo, eventual armazenamento e reposição em diferentes municípios.

Esse custo não pode ser presumido.

Deve ser planejado.

Sob o aspecto jurídico, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração a observância dos princípios do planejamento, motivação, transparência, segurança jurídica, competitividade, economicidade, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 determina que a licitação deve assegurar justa competição, tratamento isonômico entre os licitantes e seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória contenha descrição da solução como um todo, estimativa das quantidades, justificativa técnica e econômica da solução escolhida, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação e definição adequada das condições de execução.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades, peculiaridades de execução, economia de escala e demais condições efetivas do objeto.

Portanto, a Administração deve definir, de forma inequívoca, se o papel integra ou não o objeto.

A manutenção da contradição compromete a legalidade do certame, a adequada formação das propostas e a vantajosidade da contratação.

A correção é indispensável.

Solução proposta: que o edital seja retificado para excluir, de forma expressa, todos os dispositivos que atribuam à contratada obrigação de fornecimento, entrega, reposição, controle de estoque ou disponibilização de papel, mantendo-se a coerência com o objeto principal, que estabelece contratação **sem fornecimento de papel**.

Caso a Administração pretenda manter qualquer obrigação relacionada ao fornecimento de papel, requer-se, subsidiariamente, a retificação integral do objeto, do Termo de Referência, da planilha de preços, do mapa comparativo, da minuta contratual e da estimativa de custos, com a expressa inclusão do papel no escopo da contratação.

Nessa hipótese, deverá a Administração indicar, no mínimo:

- a) tipo de papel;
- b) formato;
- c) gramatura;
- d) quantitativo estimado mensal;
- e) quantitativo estimado anual;
- f) forma de entrega;
- g) locais de entrega;
- h) responsáveis pelo recebimento;
- i) periodicidade de reposição;
- j) critérios de solicitação adicional;
- k) forma de medição;
- l) forma de pagamento;
- m) responsabilidade por armazenamento;
- n) responsabilidade por perdas, desvios ou consumo indevido;
- o) impacto do fornecimento de papel na pesquisa de preços.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente a contradição apontada, não sendo suficiente afirmar genericamente que o objeto é sem papel se permanecem no edital cláusulas que tratam de fornecimento, reposição ou controle de papel pela contratada.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para sanar a contradição existente entre o objeto declarado e as obrigações operacionais relacionadas ao papel, garantindo clareza, segurança jurídica, isonomia, adequada composição de preços, julgamento objetivo, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

V – DAS EXIGÊNCIAS TÉCNICAS CUMULATIVAS COM POTENCIAL RESTRITIVO – OCR NATIVO, SOFTWARE EMBARCADO EM NUVEM, BILHETAGEM, COMPATIBILIDADE, LGPD E NECESSIDADE DE ACEITAÇÃO DE SOLUÇÕES EQUIVALENTES

Outro ponto central da presente impugnação diz respeito ao conjunto cumulativo de exigências técnicas previstas no edital e no Termo de Referência.

A impugnante não questiona a necessidade de a UNEMAT contratar solução moderna, segura, rastreável e eficiente de outsourcing de impressão, digitalização e cópia.

Também não se questiona a legitimidade de a Administração exigir controle de usuários, bilhetagem, relatórios, autenticação, rastreabilidade, centro de custo, segurança, integração com ambiente tecnológico e geração de documentos digitais pesquisáveis.

O que se impugna é a forma como o edital reuniu diversas exigências técnicas específicas, sem demonstrar, de forma suficiente, a indispensabilidade de cada uma delas e sem admitir expressamente soluções equivalentes capazes de entregar o mesmo resultado funcional.

O problema não está apenas em uma exigência isolada.

O problema está no **conjunto cumulativo**.

Ao longo do instrumento convocatório, observa-se a reunião de requisitos como OCR nativo do equipamento sem necessidade de software, software embarcado, ambiente em nuvem, PIN individual, rastreabilidade por usuário, equipamento e centro de custo, controle de acesso, cotas, relatórios, dashboard, integração com AD/LDAP, compatibilidade com Windows, Linux e Mac, relatórios por aplicação, centro de custo hierárquico, inventário, base de dados, segurança da informação e tratamento de dados pessoais.

Vistos isoladamente, alguns desses requisitos podem até parecer justificáveis.

Entretanto, quando somados, eles podem restringir indevidamente o universo de soluções aptas, conduzindo o edital a determinada arquitetura tecnológica, fabricante, plataforma ou ecossistema específico, ainda que o instrumento não mencione marca de forma expressa.

O direcionamento técnico não ocorre apenas quando há indicação nominal de marca.

Também pode ocorrer quando o edital, por meio da combinação de características técnicas, funcionais e arquiteturas, reduz o mercado a um número limitado de soluções, sem justificativa técnica proporcional e sem aceitação clara de equivalentes.

A Administração deve definir o resultado que pretende alcançar. Não deve, salvo motivação robusta, impor o caminho tecnológico exato pelo qual esse resultado será obtido.

Essa distinção é essencial.

A UNEMAT precisa de solução que permita imprimir, copiar, digitalizar, controlar usuários, rastrear produção, auditar consumo, gerar relatórios, integrar-se ao ambiente institucional, proteger dados, permitir fiscalização contratual e assegurar continuidade dos serviços.

Esses resultados podem ser alcançados por diferentes arquiteturas de mercado.

Podem ser alcançados por software embarcado, servidor local, solução em nuvem, solução híbrida, módulo integrado, agente de impressão, plataforma de bilhetagem, autenticação por usuário, PIN, fila segura, relatório web, integração com diretório corporativo, OCR nativo, OCR por software, OCR por servidor ou outra solução tecnicamente equivalente.

O edital deve admitir essas alternativas, desde que entreguem o resultado funcional exigido, sem custo adicional, sem perda de segurança, sem prejuízo de rastreabilidade e sem redução da qualidade.

V.1 – Do OCR como requisito de resultado, e não como imposição de tecnologia nativa do equipamento

O edital exige, para determinados equipamentos, recurso de OCR nativo do equipamento sem necessidade de software.

A finalidade pretendida é compreensível: permitir que documentos digitalizados sejam convertidos em arquivos pesquisáveis, aptos à busca textual, indexação, armazenamento e utilização em rotinas administrativas e acadêmicas.

A impugnante não questiona a necessidade de OCR.

O que se questiona é a imposição de que o OCR seja obrigatoriamente **nativo do próprio equipamento**, sem necessidade de software.

Essa redação restringe o meio tecnológico.

A Administração deixa de exigir apenas o resultado — arquivo digitalizado pesquisável — e passa a impor que o processamento ocorra internamente no equipamento.

Essa exigência pode obrigar os licitantes a ofertarem equipamentos mais robustos, com maior capacidade de processamento, memória, armazenamento, firmware específico, aplicativos internos, módulos embarcados ou licenças proprietárias do fabricante.

Isso tende a reduzir o número de equipamentos aptos e pode elevar indevidamente o custo da contratação.

O OCR pode ser realizado por diferentes meios técnicos, tais como:

- a) recurso nativo do equipamento;
- b) módulo embarcado;
- c) aplicativo do fabricante;
- d) software de captura;
- e) software de bilhetagem;
- f) servidor local;
- g) plataforma em nuvem;
- h) solução integrada de digitalização;
- i) solução híbrida.

Todas essas alternativas podem gerar o mesmo resultado funcional: documento pesquisável, em formato adequado, sem custo adicional à Administração.

Assim, a exigência deve ser redigida como requisito de desempenho e resultado, e não como imposição de arquitetura.

A redação mais adequada seria exigir que a solução fornecida permita a geração de PDF pesquisável, PDF/A pesquisável ou outro formato indicado pela Administração, com OCR, admitindo-se qualquer meio técnico equivalente, desde que integrado à solução, sem custo adicional e com desempenho compatível.

Ao impor OCR nativo sem software, o edital restringe a competição e pode afastar soluções economicamente mais vantajosas.

Sob a ótica da Lei nº 14.133/2021, as especificações técnicas devem ser necessárias, proporcionais, motivadas e compatíveis com o objetivo da contratação.

O art. 9º da Lei nº 14.133/2021 veda cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, inclusive mediante exigências impertinentes ou irrelevantes para o objeto.

No caso, a necessidade pública é o documento pesquisável. A exigência de que o OCR seja nativo do equipamento é o meio tecnológico. Se há meios equivalentes, mais amplos e potencialmente mais econômicos, a Administração deve admiti-los ou justificar tecnicamente sua exclusão.

V.2 – Do software de bilhetagem, ambiente em nuvem, licenciamento e custos ocultos

O edital também exige software de controle de bilhetagem e gerenciamento, com funcionalidades de rastreabilidade, identificação de usuários, equipamentos, centros de custo, relatórios, PIN individual, autenticação e demais controles.

Também há previsão de software embarcado e ambiente em nuvem para determinadas funcionalidades.

A Administração pode exigir bilhetagem, controle e rastreabilidade.

Tais requisitos são compatíveis com a gestão eficiente de contratos de outsourcing de impressão.

O problema está na falta de detalhamento suficiente sobre a arquitetura exigida, o licenciamento, os custos envolvidos, a hospedagem, a segurança, a integração, a compatibilidade, a responsabilidade pela operação e a aceitação de soluções equivalentes.

Software de bilhetagem não é item neutro.

Ele pode envolver custos de licença por equipamento, por usuário, por servidor, por módulo, por funcionalidade, por volume, por ambiente, por período contratual ou por pacote de serviços.

Pode envolver implantação, configuração, treinamento, suporte, atualizações, banco de dados, hospedagem, certificados, conectores, agentes, integração com diretório corporativo, ambiente de nuvem, backup, segurança da informação e relatórios gerenciais.

Se esses custos devem estar incluídos no preço do equipamento ou da página, a Administração deve demonstrar como isso foi considerado na estimativa.

Sem essa definição, cada licitante poderá diluir o custo do software de forma distinta.

Um fornecedor poderá incluir licenças completas, hospedagem, suporte, backup, segurança e atualizações. Outro poderá incluir apenas software básico. Outro poderá considerar licenciamento limitado. Outro poderá entender que determinadas funcionalidades serão configuradas posteriormente. Outro poderá não precificar corretamente nuvem, segurança ou módulos adicionais.

Essa assimetria compromete a isonomia e a comparabilidade das propostas.

Além disso, a exigência de software embarcado em ambiente em nuvem deve ser tratada com cautela.

A Administração pode exigir disponibilidade, acesso web, relatórios, segurança, rastreabilidade e centralização das informações.

Contudo, deve admitir soluções tecnicamente equivalentes, inclusive arquiteturas locais, híbridas, em nuvem ou integradas, desde que entreguem o mesmo resultado, preservem a segurança, permitam fiscalização e não gerem custo adicional.

O edital não deve restringir a disputa a uma arquitetura específica sem demonstrar que apenas essa arquitetura atende à necessidade pública.

Também é necessário esclarecer:

- a) quem fornecerá o ambiente de nuvem;
- b) onde os dados serão hospedados;
- c) se haverá data center nacional ou internacional;
- d) se haverá suboperadores;
- e) se o custo de hospedagem está incluso;
- f) se haverá banco de dados dedicado;
- g) se haverá backup;
- h) se haverá alta disponibilidade;
- i) se haverá suporte técnico;
- j) se as licenças cobrirão todo o período contratual;
- k) se as licenças serão por equipamento, usuário ou volume;
- l) se haverá custos adicionais por integração;
- m) se haverá custos adicionais por relatórios, BI ou dashboard.

A ausência dessas informações afeta a formação dos preços e pode gerar propostas incomparáveis.

V.3 – Da compatibilidade integral da solução com Windows, Linux e Mac

Outro ponto que exige esclarecimento diz respeito à compatibilidade da solução.

O edital exige que determinados equipamentos sejam compatíveis com Windows, Linux e Mac. Essa exigência é relevante, pois indica que a Administração admite ou prevê ambiente tecnológico heterogêneo.

Entretanto, não basta que o equipamento, isoladamente, possua driver ou suporte básico para esses sistemas operacionais.

A solução contratada deve funcionar como um todo.

Se o software de bilhetagem controla impressão, autenticação, PIN, liberação, rastreabilidade, centro de custo, relatórios e medição, então a compatibilidade deve abranger também essas funcionalidades.

Caso contrário, a compatibilidade do equipamento com Linux, Windows ou Mac será apenas formal.

A Administração não pode exigir equipamento compatível com determinado sistema operacional e, ao mesmo tempo, admitir solução de bilhetagem que funcione plenamente apenas em outro ambiente.

A compatibilidade deve abranger, no mínimo:

- a) impressão;
- b) digitalização;
- c) autenticação;
- d) liberação por PIN ou senha;
- e) controle de usuário;
- f) bilhetagem;
- g) rastreabilidade;
- h) centro de custo;
- i) relatórios;
- j) contabilização;
- k) administração da solução;
- l) drivers, agentes ou conectores necessários.

Se alguma funcionalidade não estiver disponível em Windows, Linux ou Mac, isso deve ser declarado previamente, com justificativa técnica, para que os licitantes saibam exatamente o que será exigido.

A ausência de clareza pode favorecer soluções específicas e prejudicar outras tecnicamente equivalentes.

Também pode gerar problema futuro de execução, caso a Administração possua estações ou usuários em sistema operacional não plenamente atendido pela solução ofertada.

Portanto, o edital deve esclarecer que a compatibilidade exigida não se limita ao hardware, mas abrange a solução completa de outsourcing, incluindo software de bilhetagem e funcionalidades essenciais.

V.4 – Da LGPD, segurança da informação, retenção, portabilidade e descarte de dados

A solução exigida pelo edital também envolve tratamento de dados pessoais e institucionais.

A bilhetagem poderá registrar usuário, equipamento, setor, centro de custo, horário, quantidade de páginas, tipo de operação, relatórios de uso, autenticação, PIN, logs, histórico de impressão, cópia ou digitalização, além de informações vinculadas à rotina administrativa e acadêmica da UNEMAT.

A depender da arquitetura, também poderá haver armazenamento em nuvem, banco de dados, relatórios web, acesso remoto, suporte técnico, suboperadores, backup e exportação de informações.

A mera menção genérica à LGPD não é suficiente para contratação dessa natureza.

A Administração deve transformar a obrigação de proteção de dados em requisitos objetivos, mensuráveis e fiscalizáveis.

É necessário esclarecer:

- a) quais dados serão coletados;
- b) quais dados serão armazenados;
- c) se haverá armazenamento de metadados ou conteúdo de documentos;
- d) onde os dados serão hospedados;
- e) por quanto tempo serão mantidos;
- f) quem terá acesso;
- g) se haverá suboperadores;
- h) se haverá transferência internacional de dados;
- i) quais medidas de segurança serão exigidas;
- j) se haverá criptografia;
- k) como serão registrados os acessos;
- l) como serão comunicados incidentes;
- m) como será feita a portabilidade ao final do contrato;
- n) como será realizado o descarte seguro dos dados.

A ausência dessas definições impacta não apenas a segurança jurídica, mas também a formação de preços.

Soluções com hospedagem segura, backup, criptografia, controle de acesso, suporte, logs e conformidade com LGPD possuem custos que precisam ser considerados.

Licitantes que precificam adequadamente tais obrigações podem ficar em desvantagem diante de licitantes que não consideram esses custos.

Essa diferença compromete a seleção da proposta mais vantajosa.

Além disso, a Administração deve preservar sua autonomia e evitar dependência tecnológica.

Ao final do contrato, os dados, relatórios, histórico de consumo, cadastros, centros de custo, logs e demais informações relevantes devem ser entregues em formato utilizável, aberto ou estruturado, permitindo continuidade do serviço e transição segura para outro fornecedor.

Também deve haver previsão de descarte seguro dos dados remanescentes sob responsabilidade da contratada ou de eventuais suboperadores.

Sem regras claras, há risco de aprisionamento tecnológico, insegurança de dados e dificuldade de transição contratual.

V.5 – Do conjunto cumulativo de exigências e da necessidade de afastamento de arquitetura proprietária específica

O ponto central deste capítulo é que a Administração deve separar o que é **resultado obrigatório** do que é **meio tecnológico possível**.

Resultado obrigatório pode ser exigido.

Arquitetura específica, sem justificativa suficiente, não.

A UNEMAT pode exigir:

- a) geração de documentos pesquisáveis;
- b) bilhetagem;
- c) autenticação;
- d) PIN;
- e) rastreabilidade;
- f) relatórios;
- g) centro de custo;
- h) integração;
- i) segurança;
- j) controle de usuários;
- k) compatibilidade com seu ambiente tecnológico;
- l) fiscalização contratual;
- m) gestão de consumo.

Todavia, deve admitir que tais resultados sejam entregues por diferentes arquiteturas tecnicamente equivalentes.

O edital, na forma atual, ao reunir OCR nativo, software embarcado, nuvem, PIN, relatórios, AD/LDAP, BI, rastreabilidade, centro de custo, compatibilidade e demais exigências, sem admitir de forma clara soluções equivalentes, pode restringir indevidamente a disputa.

Isso afronta a lógica da Lei nº 14.133/2021, que exige competitividade, proporcionalidade, motivação, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

A Administração deve justificar por que cada exigência técnica é indispensável, qual problema resolve, qual resultado busca, qual impacto gera no preço, qual efeito possui sobre a competitividade e por que soluções equivalentes não seriam suficientes.

Não basta afirmar genericamente que as exigências atendem ao interesse público.

Quanto mais específica e cumulativa for a exigência, maior deve ser a motivação.

Se a Administração pretende exigir determinado meio tecnológico, deve demonstrar a indispensabilidade desse meio.

Se o objetivo pode ser alcançado por outros caminhos, a Administração deve permitir a equivalência.

Essa é a forma mais adequada de preservar a competitividade sem reduzir a qualidade da contratação.

V.6 – Fundamentos jurídicos aplicáveis

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe a observância dos princípios do planejamento, motivação, transparência, eficiência, economicidade, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 9º veda cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do certame, inclusive por meio de exigências impertinentes, irrelevantes ou excessivas.

O art. 11 determina que o processo licitatório deve assegurar justa competição, tratamento isonômico entre os licitantes e seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso.

O art. 18 exige que a fase preparatória contenha descrição da solução como um todo, justificativa técnica e econômica da solução escolhida, levantamento de mercado, estimativa de quantidades, definição das condições de execução e demonstração dos resultados pretendidos.

O art. 23 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as condições efetivas da contratação.

Dessa forma, exigências técnicas específicas somente se sustentam quando demonstradas como necessárias, proporcionais e compatíveis com o objeto.

No presente caso, a Administração deve revisar o conjunto de exigências para transformar imposições arquiteturais em requisitos funcionais de resultado, admitindo soluções equivalentes que assegurem a finalidade pretendida.

V.7 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para que as exigências de OCR, software de bilhetagem, ambiente em nuvem, autenticação, PIN individual, rastreabilidade, centro de custo, relatórios, integração, segurança da informação, compatibilidade e LGPD sejam tratadas como **requisitos funcionais de resultado**, e não como imposição de arquitetura tecnológica específica.

Requer-se, especialmente, que o edital passe a admitir expressamente soluções tecnicamente equivalentes, inclusive:

- a) OCR nativo do equipamento;
- b) OCR por software;
- c) OCR por servidor local;
- d) OCR por solução em nuvem;

- e) OCR por módulo integrado;
- f) bilhetagem embarcada;
- g) bilhetagem por servidor;
- h) bilhetagem em nuvem;
- i) bilhetagem híbrida;
- j) autenticação por PIN, senha, usuário, cartão ou método equivalente;
- k) relatórios por software, plataforma web ou solução integrada;
- l) integração com diretório corporativo por método tecnicamente compatível;
- m) soluções locais, em nuvem ou híbridas, desde que atendam integralmente ao resultado pretendido.

Requer-se, ainda, que a Administração esclareça:

- a) quais funcionalidades são obrigatórias;
- b) quais funcionalidades são eliminatórias;
- c) quais funcionalidades admitem solução equivalente;
- d) como será aferida a compatibilidade com Windows, Linux e Mac;
- e) qual será o regime de licenciamento do software;
- f) quem arcará com hospedagem, banco de dados, backup e suporte;
- g) onde os dados serão armazenados;
- h) se haverá suboperadores;
- i) como serão tratados dados pessoais e institucionais;
- j) como será feita a portabilidade dos dados ao final do contrato;
- k) como será realizado o descarte seguro;
- l) como será evitado aprisionamento tecnológico;
- m) como será preservada a competitividade entre diferentes fabricantes, softwares e arquiteturas.

Sugere-se, para saneamento do edital, a adoção de redação funcional nos seguintes termos:

“As funcionalidades de OCR, bilhetagem, autenticação, liberação de trabalhos, PIN individual, rastreabilidade, centro de custo, relatórios, controle de usuários, integração, segurança da informação e gerenciamento deverão ser atendidas como requisitos funcionais de resultado, admitindo-se soluções tecnicamente equivalentes, ainda que por arquitetura diversa, desde que preservem integralmente a finalidade pretendida, a segurança da informação, a conformidade com a LGPD, a compatibilidade com Windows, Linux e Mac, a rastreabilidade das operações, a medição contratual e a fiscalização pela Administração, sem custo adicional ao Contratante.”

Subsidiariamente, caso a Administração pretenda manter exigências arquiteturais específicas, requer-se que apresente justificativa técnica individualizada para cada uma delas, demonstrando:

- a) qual necessidade concreta justifica a exigência;
- b) por que soluções equivalentes não atenderiam ao mesmo resultado;
- c) qual impacto da exigência na competitividade;
- d) qual impacto econômico na formação dos preços;
- e) quais soluções de mercado permanecem aptas ao atendimento;
- f) como a exigência se compatibiliza com a Lei nº 14.133/2021;
- g) como será preservada a seleção da proposta mais vantajosa.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente esses pontos, não sendo suficiente afirmar genericamente que as exigências são necessárias ou que refletem a necessidade da Administração.

A impugnação não questiona a necessidade de controle, OCR, bilhetagem, segurança ou rastreabilidade. Questiona a imposição de meios tecnológicos específicos sem motivação suficiente e sem aceitação clara de soluções equivalentes.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para afastar o potencial restritivo decorrente do conjunto cumulativo de exigências técnicas, garantindo a admissão de soluções equivalentes, a motivação das exigências mantidas, a compatibilidade integral da solução, a segurança da informação, a observância da LGPD, a competitividade, a economicidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

VI – DA AMBIGUIDADE QUANTO AOS GRUPOS DE AMPLA CONCORRÊNCIA, ME/EPP E CRITÉRIO DE PARTICIPAÇÃO

Outro ponto que merece retificação diz respeito à forma como o edital trata os grupos de ampla concorrência, os grupos exclusivos ou reservados para microempresas e empresas de pequeno porte e as condições de participação no certame.

O instrumento convocatório indica que o critério de julgamento será o menor preço global por grupo e faz referência à existência de grupo de ampla concorrência e grupo destinado a ME/EPP.

Todavia, a redação não apresenta, com a clareza necessária, a identificação objetiva e inequívoca de qual grupo será de ampla concorrência, qual grupo será exclusivo ou reservado para ME/EPP, quais itens compõem cada grupo, quais valores correspondem a cada agrupamento e como essa estrutura será refletida no sistema eletrônico de disputa.

Essa ambiguidade compromete a segurança jurídica da licitação.

A participação de microempresas e empresas de pequeno porte em licitações públicas envolve regras específicas de tratamento favorecido, benefícios legais, hipóteses de exclusividade, empate ficto, preferência de contratação, reservas de cota e limites aplicáveis.

Por isso, o edital deve ser absolutamente claro quanto à forma de aplicação dessas regras.

Não é admissível que o licitante tenha de interpretar, por conta própria, se determinado grupo será de ampla concorrência, se será exclusivo para ME/EPP, se haverá cota reservada, se haverá grupo exclusivo, se haverá aplicação apenas dos benefícios legais ou se empresas não enquadradas como ME/EPP poderão participar de todos os grupos.

A incerteza interfere diretamente na decisão de participação.

Uma empresa de maior porte precisa saber previamente se poderá disputar determinado grupo.

Uma microempresa ou empresa de pequeno porte precisa saber se haverá grupo exclusivo, se haverá benefício aplicável, se competirá apenas com empresas do mesmo porte ou se concorrerá em ampla concorrência.

A dúvida também interfere na estratégia de lances, na análise de viabilidade econômica, na formulação da proposta e na própria competitividade do certame.

A Administração pode estruturar a licitação com grupos de ampla concorrência e grupos exclusivos ou reservados, desde que observe a legislação aplicável e justifique a divisão adotada.

O que não pode é manter redação ambígua, com indicações genéricas, campos “sim/não” ou informações que não permitam identificar, com segurança, a regra de participação aplicável a cada grupo.

Essa falha não é meramente formal.

Em licitação por grupo, a definição da participação impacta diretamente o universo de competidores, a disputa de preços, o tratamento isonômico, o julgamento das propostas e a adjudicação.

Também pode gerar questionamentos posteriores, especialmente se o sistema eletrônico permitir participação distinta daquela indicada no edital ou se a Administração interpretar a regra apenas no momento da sessão pública.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório exige que as regras estejam claras antes da disputa.

O licitante não pode descobrir durante a sessão, ou após o envio da proposta, que determinado grupo possuía restrição de participação ou benefício não compreendido a partir da leitura objetiva do edital.

Além disso, a própria estrutura econômica do certame reforça a necessidade de clareza.

O objeto foi dividido em grupos com características distintas, envolvendo equipamentos, software, digitalização, scanner, franquias, excedentes ou eventual taxa fixa com produção efetiva. A definição de ampla concorrência ou exclusividade para ME/EPP pode interferir na competitividade e na viabilidade de cada grupo.

Se determinado grupo possui objeto de maior complexidade técnica, software, bilhetagem, suporte, manutenção, SLA, PoC e obrigações de longa duração, a Administração deve demonstrar que eventual exclusividade ou tratamento diferenciado é compatível com o mercado, com a execução contratual e com a seleção da proposta mais vantajosa.

Se determinado grupo é de menor vulto ou envolve item específico, também deve ser esclarecido se a separação decorreu de tratamento favorecido para ME/EPP, de peculiaridade técnica, de mercado fornecedor distinto ou de outra razão objetiva.

A falta de clareza compromete o planejamento e o julgamento objetivo.

Sob o aspecto jurídico, o art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração a observância dos princípios da legalidade, planejamento, motivação, transparência, segurança jurídica, competitividade, julgamento objetivo, isonomia, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo licitatório deve assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, justa competição e seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que a fase preparatória contenha elementos suficientes para demonstrar a solução escolhida, a forma de parcelamento ou agrupamento do objeto, a estimativa de quantidades, a justificativa técnica e econômica e as condições da contratação.

Assim, se a Administração optou por dividir o objeto em grupos e aplicar tratamento distinto quanto à participação de ME/EPP, deve explicitar essa opção de forma clara, coerente e motivada.

Não se trata de questionar o tratamento favorecido conferido às microempresas e empresas de pequeno porte.

A impugnante questiona a ausência de clareza objetiva quanto à forma como tal tratamento será aplicado no presente certame.

A Administração deve informar, sem margem de dúvida:

- a) quais grupos são de ampla concorrência;
- b) quais grupos são exclusivos para ME/EPP, se houver;
- c) quais grupos possuem cota reservada, se houver;
- d) quais itens compõem cada grupo;
- e) quais valores estimados correspondem a cada grupo;
- f) se empresas não enquadradas como ME/EPP poderão participar de todos os grupos;
- g) como o sistema eletrônico refletirá a regra de participação;
- h) como serão aplicados os benefícios legais de ME/EPP;
- i) se haverá tratamento diferenciado na fase de lances, habilitação ou adjudicação;
- j) qual a justificativa técnica e econômica para a estrutura adotada.

Também deve ser esclarecido se a eventual exclusividade ou reserva para ME/EPP foi compatibilizada com a complexidade técnica do objeto, com as exigências de habilitação, com a PoC, com os SLAs, com a necessidade de software de bilhetagem, suporte técnico e demais obrigações contratuais.

Caso a Administração entenda que a redação atual é suficiente, deverá demonstrar, de forma objetiva, onde o edital identifica cada grupo e sua respectiva condição de participação, sem exigir interpretação combinada ou presunção por parte dos licitantes.

Solução proposta: que o edital seja retificado para identificar, de forma expressa e inequívoca, a condição de participação de cada grupo, indicando qual deles será de ampla concorrência, qual será exclusivo ou reservado para ME/EPP, se houver, e quais regras específicas serão aplicadas no sistema eletrônico de disputa.

Requer-se, ainda, que a Administração apresente justificativa técnica e econômica para a estrutura adotada, especialmente se houver grupo exclusivo ou reservado envolvendo objeto de maior complexidade, software, equipamentos, suporte, manutenção, PoC, SLA e demais obrigações continuadas.

Subsidiariamente, caso a Administração entenda que não há grupo exclusivo ou reservado, requer-se que elimine do edital qualquer indicação ambígua, contraditória ou incompleta que possa induzir os licitantes a interpretação diversa.

Requer-se, também, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente a ambiguidade apontada, não sendo suficiente afirmar genericamente que o sistema eletrônico indicará a participação ou que as regras serão observadas na sessão pública.

A clareza deve constar do edital.

Diante do exposto, requer-se a retificação do instrumento convocatório para esclarecer a estrutura dos grupos, a aplicação das regras de ampla concorrência e ME/EPP, os itens correspondentes, os valores estimados, as condições de participação e a forma de parametrização no sistema eletrônico, garantindo segurança jurídica, isonomia, julgamento objetivo, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

VII – DA NECESSIDADE DE REVISÃO DA PROVA DE CONCEITO – POC, CONFORME A LEI Nº 14.133/2021 E A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Outro ponto de grande relevância diz respeito à disciplina da Prova de Conceito – PoC prevista no edital e em seus anexos.

A impugnante não questiona, em tese, a possibilidade de realização de Prova de Conceito em contratações que envolvam solução tecnológica, equipamentos, software de bilhetagem, autenticação, rastreabilidade, ambiente em nuvem, relatórios, integração, controle de usuários e demais funcionalidades técnicas relevantes.

A PoC pode ser instrumento legítimo para verificar, de forma prática, se a solução ofertada pelo licitante provisoriamente classificado atende aos requisitos do edital.

Contudo, exatamente por possuir essa função, a PoC deve ser previamente disciplinada de modo objetivo, transparente, proporcional, auditável e isonômico.

No presente certame, a PoC possui consequências extremamente relevantes, inclusive a possibilidade de desclassificação do licitante mais bem classificado. Por essa razão, sua disciplina não pode ser genérica.

O edital prevê a realização de Prova de Conceito presencial na Reitoria da UNEMAT, em Cáceres/MT, mediante convocação da licitante classificada em primeiro lugar, com prazo reduzido para apresentação, exigência de microcomputador para teste do software ofertado, equipamento físico idêntico ao modelo ofertado referente ao item de maior volume, conexão própria de internet e demonstração das funcionalidades da solução.

Também prevê que a ausência da licitante, a não realização da PoC ou o não atendimento integral às especificações exigidas poderão resultar em desclassificação e convocação da licitante subsequente.

A impugnante não se opõe à realização da PoC.

O que se impugna é a ausência de matriz objetiva suficientemente detalhada para sua realização e julgamento.

A expressão “atendimento integral às especificações” é ampla. Se não vier acompanhada de roteiro técnico, checklist, critérios de aceite, requisitos eliminatórios, parâmetros mínimos, tolerâncias, forma de registro de evidências e procedimento de julgamento, confere margem excessiva de subjetividade à Comissão Avaliadora.

A Administração pode exigir demonstração técnica. Porém, deve assegurar que todos os licitantes saibam previamente:

- a) o que será testado;
- b) como será testado;
- c) quais funcionalidades são eliminatórias;
- d) quais funcionalidades admitem configuração;
- e) quais evidências serão aceitas;
- f) quais falhas poderão ser saneadas;
- g) quais falhas implicarão reprovação;
- h) qual ambiente será utilizado;
- i) quais dados serão fornecidos;
- j) quais critérios objetivos orientarão a conclusão da comissão.

Sem isso, a PoC pode deixar de ser instrumento de verificação técnica e passar a funcionar como filtro subjetivo.

Esse risco é especialmente grave no presente edital, pois a solução exigida é complexa e envolve equipamentos, software embarcado, ambiente em nuvem, OCR, PIN individual, autenticação, rastreabilidade, centro de custo, relatórios, compatibilidade com sistemas operacionais, segurança da informação, LGPD e demais funcionalidades avançadas.

Em cenário como esse, a ausência de matriz objetiva pode favorecer determinada arquitetura tecnológica, plataforma ou fabricante, ainda que o edital não mencione marca.

A PoC deve verificar resultados funcionais previamente definidos, e não confirmar preferências tecnológicas não explicitadas.

VII.1 – Da necessidade de matriz objetiva, roteiro de testes e critérios prévios de aceitação

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a exigência de amostra ou prova de conceito deve vir acompanhada de critérios objetivos de avaliação.

O Acórdão nº 529/2018 – TCU – Plenário assentou que, em caso de exigência de amostra, o edital deve estabelecer critérios objetivos, detalhadamente especificados, para apresentação e avaliação do produto que a Administração deseja contratar. Também registrou que as decisões relativas às amostras devem ser devidamente motivadas, em respeito ao julgamento objetivo e à igualdade entre os licitantes.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 2.992/2016 – TCU – Plenário apontou irregularidade em previsão de prova de conceito como etapa facultativa ou sem indicação dos pontos técnicos específicos que seriam avaliados durante os testes, por violação aos princípios da publicidade, transparência e julgamento objetivo.

Esse entendimento foi reforçado pelo Acórdão nº 3.355/2024 – TCU – Segunda Câmara, já sob a égide da Lei nº 14.133/2021, ao registrar que a previsão de prova de conceito sem indicação dos pontos técnicos específicos a serem avaliados ofende os princípios da impessoalidade, igualdade, transparência e julgamento objetivo, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Portanto, não basta que o edital diga que a solução será submetida à PoC.

É necessário que informe previamente quais testes serão realizados e quais critérios serão utilizados para aprovação ou reprovação.

No caso concreto, a Administração deve publicar matriz objetiva contendo, no mínimo:

- a) funcionalidades a serem demonstradas;
- b) roteiro sequencial dos testes;
- c) requisitos eliminatórios;
- d) requisitos classificatórios, se houver;
- e) critérios de aceite;
- f) tolerâncias técnicas;
- g) forma de comprovação;
- h) documentos, relatórios e evidências aceitos;
- i) ambiente de teste;
- j) dados de teste;
- k) responsáveis pela avaliação;
- l) forma de registro dos resultados;
- m) procedimento de manifestação dos licitantes.

Sem essa matriz, a avaliação ficará dependente de interpretação posterior da comissão, o que compromete o julgamento objetivo.

VII.2 – Da publicidade, acompanhamento pelos licitantes e disponibilização dos resultados

A PoC é etapa de alta relevância no procedimento licitatório, pois pode definir a manutenção ou desclassificação da proposta mais vantajosa.

Por isso, deve ser pública, auditável e acompanhável.

O Acórdão nº 1.823/2017 – TCU – Plenário reforça que, em licitações que exijam prova de conceito ou apresentação de amostras, deve ser viabilizado o acompanhamento dessas etapas por todos os licitantes interessados, em consonância com o princípio da publicidade.

Na mesma linha, o Acórdão nº 2.401/2019 – TCU – Plenário reconheceu impropriedade quando não foi oportunizado o acompanhamento da realização da PoC pelos demais licitantes e quando os resultados não foram disponibilizados, em afronta à publicidade e à transparência.

Portanto, não basta realizar a PoC internamente ou apenas com a presença da licitante convocada.

Os demais licitantes devem ser comunicados com antecedência, podendo acompanhar a sessão, registrar observações técnicas e ter acesso ao resultado, à ata, ao parecer e às evidências utilizadas pela comissão.

A publicidade não serve apenas para fiscalizar a licitante avaliada. Serve também para controlar a atuação da Administração, reduzir subjetividade, evitar favorecimentos e permitir eventual recurso técnico consistente.

A sessão de PoC deve produzir registro detalhado.

Devem constar em ata:

- a) data, horário e local;
- b) licitantes presentes;
- c) membros da comissão;
- d) equipamentos apresentados;
- e) softwares utilizados;
- f) versão da solução demonstrada;
- g) ambiente de teste;
- h) funcionalidades testadas;
- i) resultados obtidos;
- j) falhas apontadas;
- k) esclarecimentos prestados;
- l) evidências anexadas;
- m) manifestações registradas;
- n) conclusão motivada.

Se a Administração apenas divulgar parecer genérico de aprovação ou reprovação, o contraditório posterior será esvaziado.

O licitante eventualmente prejudicado precisa saber exatamente qual requisito teria sido descumprido, qual teste foi realizado, qual resultado era esperado, qual resultado foi obtido e por que a comissão entendeu pela aprovação ou reprovação.

VII.3 – Do prazo para realização da PoC e do ônus logístico desproporcional

Outro ponto sensível é o prazo previsto para realização da Prova de Conceito.

O edital prevê prazo reduzido para comparecimento e demonstração da solução, com apresentação de equipamento físico, microcomputador, software, conexão própria e demais elementos necessários.

Embora a Administração possa estabelecer prazos para preservar a celeridade do certame, tais prazos devem ser razoáveis e compatíveis com a complexidade da exigência.

A PoC prevista neste certame não é simples apresentação documental.

Ela pode exigir:

- a) deslocamento até Cáceres/MT;
- b) transporte de equipamento físico;
- c) seguro;
- d) preparação de microcomputador;
- e) instalação de software;
- f) configuração de ambiente em nuvem;
- g) usuários de teste;
- h) autenticação;
- i) relatórios;
- j) bilhetagem;
- k) OCR;
- l) digitalização;
- m) impressão;
- n) conectividade;
- o) suporte técnico;
- p) equipe especializada.

O Acórdão nº 6.638/2015 – TCU – Primeira Câmara reconheceu que prazo exíguo para apresentação de amostras pode restringir o caráter competitivo do certame, devendo ser concedido prazo razoável e suficiente, consideradas as dificuldades de fabricação, transporte, logística e preparação do objeto.

No presente caso, o prazo deve ser compatível com a complexidade da solução exigida.

A exigência de equipamento físico idêntico ao modelo ofertado, somada à necessidade de demonstração de software, ambiente de teste e funcionalidades, impõe ônus logístico relevante.

Esse ônus pode afetar a competitividade, especialmente para fornecedores que não possuam equipamento previamente disponível na localidade da Reitoria ou que dependam de deslocamento interestadual, transporte especializado, preparação de ambiente ou configuração técnica.

A Administração deve justificar a suficiência do prazo e, se necessário, ampliá-lo ou disciplinar hipótese de prorrogação objetiva, sem depender de juízo discricionário impreciso.

VII.4 – Da exigência de equipamento físico idêntico ao ofertado e da necessidade de esclarecer o alcance da PoC

O edital exige apresentação de equipamento físico idêntico ao modelo ofertado referente ao item de maior volume.

Essa exigência precisa ser esclarecida.

Se a PoC pretende validar a solução completa, a apresentação de apenas um equipamento referente ao item de maior volume pode não demonstrar a aderência dos demais itens, especialmente quando há equipamentos de tipologias distintas, como impressoras, multifuncionais monocromáticas, multifuncionais coloridas, equipamentos A3, scanners e scanner planetário.

Por outro lado, se a Administração pretende validar apenas o software ou as funcionalidades gerais da solução, deve esclarecer por que a apresentação do item de maior volume é suficiente.

Também deve esclarecer se aceitará equipamento equivalente da mesma linha, família, categoria ou tecnologia para fins de demonstração, quando as funcionalidades testadas forem comuns à solução ofertada.

Caso exija modelo rigorosamente idêntico, deve justificar a necessidade e proporcionalidade da exigência.

A PoC ocorre antes da contratação. Exigir modelo exato, em prazo curto, com deslocamento e configuração, pode aumentar o custo de participação e restringir a competitividade.

A Administração deve esclarecer:

- a) se a PoC validará apenas o item de maior volume;
- b) se validará o software;
- c) se validará a solução completa;
- d) se abrangerá todos os grupos;
- e) se abrangerá o Grupo 2;
- f) se exigirá demonstração de todas as tipologias;
- g) se aceitará equipamento equivalente para demonstração funcional;
- h) como serão avaliadas funcionalidades não demonstráveis no equipamento apresentado.

A redação atual pode gerar dúvida e insegurança.

VII.5 – Da compatibilidade da PoC com Windows, Linux e Mac

O edital exige compatibilidade dos equipamentos com Windows, Linux e Mac.

Como já demonstrado em tópico próprio, tal compatibilidade deve abranger a solução como um todo, especialmente quando o software de bilhetagem controla autenticação, PIN, liberação, rastreabilidade, relatórios e centro de custo.

A PoC, portanto, deve esclarecer como essa compatibilidade será testada.

Não basta demonstrar funcionamento em apenas um sistema operacional, se o edital exige ambiente heterogêneo.

A Administração deve indicar:

- a) quais sistemas operacionais serão utilizados no teste;
- b) se haverá teste de impressão em Windows;
- c) se haverá teste de impressão em Linux;
- d) se haverá teste de impressão em Mac;
- e) se haverá teste de bilhetagem em cada sistema;
- f) se haverá autenticação por PIN ou usuário nos diferentes ambientes;
- g) se haverá liberação segura de trabalhos;
- h) se haverá relatórios por usuário e centro de custo;
- i) se haverá drivers, agentes ou conectores específicos;
- j) se eventual limitação funcional deverá ser declarada.

Caso a Administração não pretenda testar a compatibilidade com todos os sistemas exigidos, deverá justificar a razão e esclarecer como garantirá, durante a execução, que a solução atenderá integralmente ao edital.

VII.6 – Da necessidade de fundamentação técnica da aprovação ou reprovação

A decisão da comissão na PoC não pode ser genérica.

O Acórdão nº 3.139/2013 – TCU – Plenário reforça que avaliações técnicas devem ser adequadamente fundamentadas e consignadas nos autos, não se admitindo simples atribuição de notas, conceitos ou conclusões sem motivação.

Quanto maior a margem de subjetividade da avaliação, mais consistente deve ser a justificativa apresentada.

No presente caso, a PoC envolverá múltiplas funcionalidades técnicas. Assim, eventual aprovação ou reprovação deve indicar, de forma clara:

- a) requisito avaliado;
- b) previsão editalícia correspondente;
- c) teste realizado;
- d) resultado esperado;
- e) resultado obtido;
- f) evidência técnica coletada;
- g) justificativa da aprovação ou reprovação;

h) possibilidade de saneamento, se aplicável;

i) conclusão motivada.

Sem esse nível de fundamentação, a PoC poderá se transformar em etapa decisória opaca, com risco de violação ao julgamento objetivo.

Também deve ser assegurado que falhas de ambiente, rede, conectividade, credenciais, indisponibilidade de dados, instabilidade externa ou configurações não previamente definidas não sejam imputadas automaticamente à licitante avaliada.

A PoC deve testar a solução ofertada, e não punir o licitante por ausência de ambiente adequado, roteiro insuficiente ou expectativa técnica não previamente documentada.

VII.7 – Fundamentos jurídicos aplicáveis

A Lei nº 14.133/2021 admite a realização de prova de conceito, exame de conformidade e avaliação de amostras, desde que haja previsão editalícia, justificativa da necessidade e observância do julgamento objetivo.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, planejamento, motivação, transparência, eficiência, competitividade, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 17, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 admite, na fase de julgamento, a análise e avaliação da conformidade da proposta do licitante provisoriamente vencedor, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes, para comprovar aderência às especificações do Termo de Referência ou Projeto Básico.

O art. 41 da Lei nº 14.133/2021 também prevê a possibilidade de exigência de amostra ou prova de conceito do bem, desde que prevista no edital e justificada a necessidade.

Logo, a PoC não é proibida.

Mas deve ser objetiva, motivada, proporcional e previamente disciplinada.

A jurisprudência do TCU reforça esse entendimento, exigindo critérios objetivos, roteiro detalhado, publicidade, acompanhamento pelos licitantes, prazo razoável e fundamentação técnica das decisões.

No presente caso, a disciplina atual da PoC precisa ser aprimorada para se adequar a esses parâmetros.

VII.8 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para disciplinar a Prova de Conceito de forma clara, objetiva, proporcional e auditável, mediante inclusão de matriz objetiva de avaliação contendo, no mínimo:

- a) roteiro detalhado dos testes;
- b) checklist de funcionalidades;
- c) indicação dos requisitos eliminatórios;
- d) indicação dos requisitos meramente demonstrativos;

- e) critérios objetivos de aprovação e reprovação;
- f) tolerâncias técnicas admitidas;
- g) possibilidade ou não de ajustes de configuração durante a sessão;
- h) ambiente de teste disponibilizado;
- i) dados, usuários fictícios, centros de custo e credenciais de teste;
- j) sistemas operacionais a serem testados;
- k) forma de teste da compatibilidade com Windows, Linux e Mac;
- l) forma de teste da bilhetagem;
- m) forma de teste da autenticação e PIN individual;
- n) forma de teste da rastreabilidade;
- o) forma de teste dos relatórios e centros de custo;
- p) forma de teste do OCR e geração de documentos pesquisáveis;
- q) forma de teste da solução em nuvem, segurança, logs e exportação de dados;
- r) forma de registro das evidências técnicas;
- s) lavratura de ata detalhada;
- t) possibilidade de acompanhamento pelos demais licitantes;
- u) possibilidade de registro de observações técnicas pelos licitantes presentes;
- v) prazo e forma de disponibilização do parecer técnico e das evidências utilizadas.

Requer-se, ainda, que o edital esclareça:

- a) se o equipamento físico idêntico será exigido apenas para o item de maior volume;
- b) se a PoC validará apenas o software ou a solução completa;
- c) se a PoC abrangerá todos os grupos;
- d) se o Grupo 2 será testado;
- e) se será admitido equipamento equivalente da mesma linha, família ou categoria para demonstração funcional;
- f) por que o prazo fixado é suficiente para transporte, preparação, configuração e demonstração da solução;
- g) quais falhas poderão ser saneadas durante a sessão;
- h) quais falhas implicarão reprovação imediata.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a PoC nos moldes atuais, requer-se que apresente justificativa técnica específica demonstrando:

- a) por que a matriz atual seria suficiente;
- b) quais pontos técnicos serão avaliados;
- c) como será assegurado o julgamento objetivo;
- d) como será garantida a publicidade da sessão;
- e) como os demais licitantes poderão acompanhar os testes;
- f) como os resultados serão disponibilizados;
- g) como será garantido o contraditório técnico;
- h) como será evitado favorecimento a arquitetura tecnológica específica;
- i) como será assegurada a compatibilidade da PoC com a jurisprudência do TCU.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente os acórdãos e parâmetros indicados, não sendo suficiente afirmar genericamente que a PoC é admitida pela legislação ou que serve para validar a solução.

A impugnação não questiona a possibilidade abstrata de PoC.

Questiona a ausência de disciplina objetiva, proporcional, transparente e auditável para uma etapa capaz de desclassificar a proposta mais bem classificada.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para adequar a Prova de Conceito aos princípios do julgamento objetivo, motivação, publicidade, transparência, isonomia, competitividade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa, com publicação de roteiro técnico detalhado, matriz objetiva de avaliação, critérios claros de aprovação e reprovação, possibilidade de acompanhamento pelos licitantes interessados, registro das evidências e motivação técnica das conclusões.

VIII – DA NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTO DA HABILITAÇÃO TÉCNICA, ATESTADOS, QUANTITATIVOS MÍNIMOS E CRITÉRIO DE HABILITAÇÃO POR GRUPOS

Outro ponto que merece retificação diz respeito às exigências de habilitação técnica previstas no edital e no Termo de Referência, especialmente quanto à comprovação de experiência anterior mediante atestados de capacidade técnica.

A impugnante não questiona, em tese, a possibilidade de a Administração exigir comprovação de aptidão técnica para execução de serviços de outsourcing de impressão, digitalização e cópia, especialmente diante da natureza continuada do objeto, da quantidade de equipamentos, da necessidade de suporte técnico, da logística de suprimentos, da bilhetagem, da manutenção preventiva e corretiva e da continuidade operacional dos serviços.

Também não se questiona, de forma abstrata, a possibilidade de exigência de quantitativo mínimo, desde que o percentual seja proporcional, pertinente, vinculado às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto e devidamente justificado na fase preparatória.

O ponto impugnado é a falta de clareza, precisão e objetividade na forma como essas exigências foram redigidas e serão aplicadas no presente certame.

O edital exige que os atestados comprovem a prestação de serviços de outsourcing de impressão e a execução de serviços com fornecimento de equipamentos correspondente a determinado percentual mínimo do quantitativo estimado para o respectivo grupo, pelo período mínimo indicado no instrumento convocatório.

Ocorre que a redação não apresenta, com a clareza necessária, como essa exigência será aplicada a todos os grupos, especialmente ao Grupo 2, relativo ao scanner planetário.

A Administração deve esclarecer, de forma objetiva, qual é o quantitativo mínimo exigido para cada grupo, qual experiência será considerada compatível, se haverá necessidade de comprovação específica para scanner planetário, se serão aceitos atestados de digitalização, scanners, gestão documental ou outsourcing de impressão em geral, e como será aferida a complexidade operacional equivalente ou superior.

Essa definição é indispensável porque o Grupo 1 e o Grupo 2 possuem características distintas.

O Grupo 1 envolve parque de impressão, multifuncionais, software de bilhetagem, suporte técnico, manutenção, suprimentos, produção, relatórios e demais obrigações correlatas.

O Grupo 2, por sua vez, envolve scanner planetário, com natureza técnica específica, forma de utilização distinta, possível produção “ilimitada”, digitalização especializada, OCR e métrica econômica própria.

Assim, não se pode deixar em aberto se a experiência exigida para o Grupo 2 será a mesma experiência exigida para outsourcing de impressão, ou se deverá envolver digitalização, scanner, scanner planetário, gestão documental ou equipamento equivalente.

Essa omissão pode gerar julgamento subjetivo.

Um licitante poderá apresentar atestado de outsourcing de impressão, entendendo que a experiência é suficiente para todos os grupos. Outro poderá apresentar atestado de fornecimento ou locação de scanners. Outro poderá apresentar atestado de digitalização de documentos. Outro poderá entender que o Grupo 2 exige experiência específica com scanner planetário.

Se o edital não define previamente o que será aceito, a Administração poderá decidir apenas na fase de habilitação, o que compromete a segurança jurídica e a isonomia.

Também é necessário esclarecer a forma de somatório de atestados.

O edital deve indicar expressamente se será admitido o somatório de atestados para comprovação de quantitativo, de período ou de ambos.

Há diferença relevante entre:

- a) somar quantitativos de equipamentos executados em contratos distintos;
- b) somar períodos de execução sucessivos;
- c) somar contratos concomitantes para comprovar capacidade operacional simultânea;
- d) exigir que ao menos um contrato, isoladamente, tenha duração mínima de 12 meses;
- e) permitir que diferentes atestados, somados, comprovem o período mínimo exigido.

Essas hipóteses não são equivalentes.

Para comprovar capacidade operacional simultânea, a Administração pode exigir que os quantitativos tenham sido executados em período concomitante, desde que isso esteja expressamente previsto e justificado.

Para comprovar experiência temporal, pode admitir atestados sucessivos ou exigir contrato único com período mínimo, desde que também deixe a regra clara.

Sem essa definição, os licitantes não saberão quais documentos devem apresentar.

Também poderá haver tratamento desigual, com aceitação de determinada composição documental para um licitante e rejeição para outro, com base em interpretação posterior.

Outro ponto que exige esclarecimento diz respeito à hipótese de licitante vencedor em mais de um grupo.

Caso o edital preveja que os quantitativos serão somados quando a licitante vencer mais de um grupo, a Administração deve indicar exatamente como essa soma será realizada.

Deve esclarecer:

- a) qual quantitativo será exigido para o Grupo 1;
- b) qual quantitativo será exigido para o Grupo 2;
- c) se o scanner planetário será contado como equipamento;
- d) se o Grupo 2 exigirá atestado específico ou apenas será somado ao quantitativo global;
- e) se a experiência de outsourcing de impressão poderá suprir a experiência do Grupo 2;
- f) se atestados de digitalização serão aceitos para o Grupo 2;
- g) como será aferida a complexidade equivalente entre objetos distintos.

A ausência de clareza pode gerar insegurança na adjudicação.

Também merece esclarecimento a previsão de habilitação conforme critério cronológico dos grupos, caso o licitante não comprove capacidade técnica suficiente para todos os grupos em que se sagrou vencedor.

A expressão “critério cronológico dos grupos” é imprecisa.

Não se sabe se a cronologia será definida pela ordem numérica dos grupos, pela ordem de julgamento, pela ordem de encerramento da disputa, pela ordem de classificação, pela ordem de adjudicação, pelo valor estimado, pelo lançamento no sistema ou por outro critério.

Essa indefinição interfere diretamente na estratégia de participação.

Uma empresa que vença mais de um grupo, mas seja considerada habilitada apenas para parte deles, precisa saber previamente qual grupo será preservado e qual poderá ser objeto de convocação de licitante subsequente.

Essa definição não pode ser feita após a disputa.

Deve constar do edital.

A habilitação técnica é etapa decisiva do certame. Por isso, suas regras devem ser claras, objetivas, proporcionais e previamente conhecidas por todos.

O art. 67 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional deve ficar restrita ao necessário para comprovar a aptidão do licitante, sendo a exigência de atestados vinculada à execução anterior de objeto compatível em características, quantidades e prazos, observadas as parcelas de maior relevância ou valor significativo.

Dessa forma, quando a Administração exige atestados, quantitativos mínimos, período mínimo de execução, somatório por grupos e experiência compatível, deve indicar de forma precisa:

- a) qual parcela do objeto é considerada de maior relevância técnica ou valor significativo;
- b) qual quantitativo mínimo é exigido para cada grupo;
- c) qual a justificativa técnica do percentual adotado;
- d) como será comprovada a experiência no Grupo 2;
- e) quais atestados serão considerados compatíveis;
- f) se serão aceitos atestados de contratos públicos e privados;
- g) se será admitido somatório de atestados;
- h) se o somatório será de quantitativo, período ou ambos;
- i) se os contratos somados poderão ser concomitantes ou sucessivos;
- j) se ao menos um atestado deverá comprovar isoladamente o período mínimo exigido;
- k) qual critério será utilizado quando o licitante vencer mais de um grupo e não comprovar capacidade para todos.

O problema, portanto, não é a exigência de atestado.

O problema é a exigência de atestado com regras que podem ser interpretadas de formas diferentes.

A Administração deve evitar que a fase de habilitação se transforme em filtro subjetivo, especialmente em certame que já contém exigências técnicas complexas, PoC, software de bilhetagem, scanner planetário, SLAs, glosas, matriz de riscos e demais obrigações operacionais.

Também deve ser observado que, se houver grupo exclusivo ou reservado para ME/EPP, a exigência de habilitação técnica deve ser compatível com o porte, a natureza e a complexidade do respectivo grupo, sem importar automaticamente exigências próprias do grupo de maior vulto, salvo justificativa técnica expressa.

Caso o Grupo 2 tenha sido estruturado como grupo próprio em razão de tratamento diferenciado, peculiaridade técnica ou mercado fornecedor específico, a habilitação técnica também deve refletir essa opção.

Do contrário, a divisão em grupos perde coerência.

A redação atual pode comprometer a competitividade, a isonomia e o julgamento objetivo.

Fornecedores aptos podem deixar de participar por dúvida sobre a aceitação de seus atestados. Outros podem participar sem saber exatamente quais documentos serão considerados suficientes. A Administração pode receber propostas e, apenas depois, decidir subjetivamente o alcance da exigência.

Isso não é compatível com a Lei nº 14.133/2021.

A regra de habilitação deve ser conhecida antes da disputa.

VIII.1 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se que o edital seja retificado para esclarecer, de forma expressa e objetiva, as exigências de habilitação técnica, especialmente quanto aos seguintes pontos:

- a) qual o quantitativo mínimo exigido para o Grupo 1;
- b) qual o quantitativo mínimo exigido para o Grupo 2;
- c) se o Grupo 2 exigirá experiência específica com scanner planetário, scanner, digitalização, gestão documental ou se bastará experiência em outsourcing de impressão;
- d) se o scanner planetário será contado como equipamento para fins de soma da capacidade técnica;
- e) como será calculado o percentual mínimo para cada grupo;
- f) se, em caso de vitória em ambos os grupos, os quantitativos serão somados e de que forma;
- g) o que significa “critério cronológico dos grupos”;
- h) qual grupo prevalecerá caso o licitante vença mais de um grupo, mas não comprove capacidade técnica suficiente para todos;
- i) se será admitido somatório de atestados para comprovação de quantitativo;
- j) se será admitido somatório de atestados para comprovação de período;
- k) se os contratos somados poderão ser concomitantes, sucessivos ou ambos;
- l) se ao menos um atestado deverá comprovar isoladamente o período mínimo exigido;
- m) quais documentos complementares poderão ser apresentados para comprovar continuidade, volume, quantidade de equipamentos e execução do serviço;
- n) quais características serão consideradas suficientes para demonstrar complexidade operacional equivalente ou superior.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a redação atual, requer-se que apresente justificativa técnica específica demonstrando a proporcionalidade, objetividade e necessidade das exigências de habilitação, esclarecendo previamente como serão julgados os atestados e evitando interpretação posterior capaz de comprometer a isonomia entre os licitantes.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente todos esses pontos, não sendo suficiente afirmar genericamente que a exigência de quantitativo mínimo é proporcional ou que visa garantir capacidade operacional.

A impugnação não questiona a possibilidade abstrata de qualificação técnica.

Questiona a necessidade de clareza, objetividade, proporcionalidade e segurança jurídica na aplicação dos critérios de habilitação.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital para esclarecer as exigências de habilitação técnica, especialmente quanto ao Grupo 2, ao somatório de atestados, ao período mínimo de execução, ao cálculo dos quantitativos mínimos, à vitória em mais de um grupo e ao chamado critério cronológico, garantindo julgamento objetivo, isonomia, segurança jurídica, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

IX – DA FRAGILIDADE DA PESQUISA DE PREÇOS E DO MAPA COMPARATIVO – AUSÊNCIA DE ANÁLISE CRÍTICA DA COMPATIBILIDADE ENTRE AS FONTES PESQUISADAS, A MODELAGEM ECONÔMICA, AS ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS E AS CONDIÇÕES REAIS DE EXECUÇÃO

Outro ponto que merece retificação diz respeito à pesquisa de preços e ao Mapa Comparativo utilizados para formação do valor estimado da contratação.

A impugnante não questiona, em tese, a possibilidade de a Administração utilizar banco de preços, contratações públicas anteriores e cotações diretas junto a fornecedores para compor a estimativa de preços.

Tais fontes podem ser utilizadas.

O problema está na ausência de demonstração suficiente de que os preços utilizados são efetivamente compatíveis com o objeto licitado, com a modelagem econômica adotada, com as especificações técnicas exigidas, com a ausência ou presença de papel, com o software de bilhetagem, com os SLAs, com a dispersão territorial da UNEMAT e com as condições reais de execução.

Em contratações complexas de outsourcing de impressão, a simples reunião de preços extraídos de bases públicas, contratações anteriores ou cotações de fornecedores não basta.

É indispensável que a Administração realize análise crítica da compatibilidade material de cada referência utilizada.

Não basta pesquisar “outsourcing de impressão” em sentido genérico.

O edital em análise exige solução ampla, com disponibilização de equipamentos, manutenção preventiva e corretiva, suporte técnico, fornecimento de suprimentos, software de bilhetagem, rastreabilidade, autenticação, relatórios, ambiente em nuvem, OCR, compatibilidade tecnológica, atendimento em múltiplas localidades, regras de SLA, Prova de Conceito, segurança da informação, LGPD, IMR, glosas, scanner planetário e demais obrigações contratuais.

Todas essas condições influenciam o preço.

Assim, uma contratação pública anterior somente pode ser utilizada como parâmetro se for demonstrada sua compatibilidade com o objeto atual ou se forem realizados ajustes técnicos e econômicos para equalizar as diferenças.

A pesquisa de preços precisa responder, para cada referência utilizada, perguntas essenciais:

- a) o contrato comparado incluía ou não fornecimento de papel?
- b) incluía software de bilhetagem?
- c) exigia ambiente em nuvem?
- d) exigia OCR?
- e) exigia OCR nativo do equipamento ou admitia software?

- f) exigia compatibilidade com Windows, Linux e Mac?
- g) previa integração com AD/LDAP?
- h) previa PIN, autenticação, rastreabilidade e centro de custo?
- i) previa relatórios, dashboard ou BI?
- j) possuía prazos de SLA equivalentes?
- k) previa atendimento em múltiplas localidades?
- l) exigia equipamentos novos, de primeiro uso ou em linha de produção?
- m) previa scanner planetário?
- n) possuía produção ilimitada em algum item?
- o) utilizava franquia mensal com excedente?
- p) utilizava taxa fixa acrescida de produção efetiva?
- q) possuía a mesma escala de equipamentos?
- r) possuía volume de produção semelhante?
- s) possuía logística semelhante à da UNEMAT?

Sem essa análise, a pesquisa pode misturar objetos, tecnologias, obrigações, riscos e modelos econômicos distintos.

Essa mistura distorce o preço estimado.

Contratos com papel não são diretamente comparáveis a contratos sem papel.

Contratos com franquia mensal não são diretamente comparáveis a contratos com taxa fixa e produção efetiva.

Contratos com software básico não são diretamente comparáveis a contratos com software embarcado em nuvem, PIN, relatórios, BI, AD/LDAP, rastreabilidade e controle por centro de custo.

Contratos com execução centralizada não são diretamente comparáveis a contratos com execução descentralizada em múltiplas cidades.

Contratos sem OCR nativo não são diretamente comparáveis a contratos que exigem OCR nativo do equipamento.

Contratos sem scanner planetário não são diretamente comparáveis a contratos que incluem scanner planetário com produção ilimitada.

A Administração deve demonstrar que a pesquisa considerou essas diferenças.

Caso contrário, o valor estimado perde confiabilidade.

Outro ponto relevante é a utilização de média como critério de cálculo.

A média pode ser utilizada, mas exige análise crítica da amostra.

A média aritmética não corrige incompatibilidade entre objetos.

Se a amostra contém preços oriundos de contratações com escopos diferentes, tecnologias distintas, níveis de serviço diversos, modelos de remuneração incompatíveis ou obrigações contratuais não equivalentes, a média apenas reproduz a distorção.

Por isso, a Administração deve demonstrar:

- a) por que escolheu a média;
- b) se avaliou a mediana;
- c) se analisou dispersão de valores;
- d) se excluiu preços inexequíveis, excessivos ou incompatíveis;
- e) se os preços eram contemporâneos;
- f) se as contratações comparadas estavam vigentes;
- g) se havia economia de escala semelhante;
- h) se havia mesma localidade ou peculiaridade logística;
- i) se houve ajuste para diferenças de escopo;
- j) se a modelagem econômica era a mesma.

Também merece atenção a utilização de cotações diretas junto a fornecedores.

A cotação direta pode ser utilizada como fonte de preço, mas deve ser conduzida com cautela.

É necessário demonstrar que os fornecedores cotados receberam especificação completa e equivalente àquela do edital.

Se a cotação foi solicitada com descrição resumida, sem todos os elementos de execução, software, OCR, nuvem, bilhetagem, SLA, logística, LGPD, PoC, IMR, scanner planetário e ausência ou presença de papel, ela não reflete o custo real do objeto.

A Administração deve esclarecer:

- a) quais fornecedores foram consultados;
- b) qual especificação foi enviada;
- c) se a cotação incluiu todas as obrigações do edital;
- d) se as empresas foram informadas da modelagem econômica;
- e) se foram informadas sobre franquia ou produção efetiva;
- f) se foram informadas sobre software, nuvem, OCR e bilhetagem;
- g) se foram informadas sobre SLA, logística e múltiplas unidades;
- h) se foram informadas sobre LGPD e segurança da informação;

i) se foram informadas sobre Grupo 2 e scanner planetário;

j) se as cotações foram comparadas criticamente com os preços públicos.

Sem isso, a cotação direta pode refletir apenas percepção genérica de mercado, e não o preço do objeto efetivamente licitado.

A fragilidade da pesquisa de preços também se conecta diretamente à modelagem econômica impugnada.

Se o edital está estruturado por franquia mensal com cobrança de excedentes, a pesquisa deve utilizar referências compatíveis com franquia e excedente.

Se a Administração pretende adotar taxa fixa acrescida de produção efetiva, a pesquisa deve ser adequada a esse modelo.

Se a pesquisa misturou contratos com modelos distintos, deve apresentar metodologia de equalização.

Sem essa demonstração, a estimativa fica tecnicamente comprometida.

A questão é ainda mais grave porque o valor estimado orienta a disputa por menor preço global por grupo.

Uma estimativa subdimensionada pode conduzir a propostas inexequíveis.

Uma estimativa superdimensionada pode conduzir a contratação antieconômica.

Uma estimativa construída com fontes incompatíveis pode comprometer toda a disputa.

Também é necessário considerar a realidade territorial da UNEMAT.

A execução envolverá atendimento a unidades descentralizadas, com logística, suporte técnico, reposição de suprimentos, substituição de equipamentos, deslocamentos, prazos de SLA e condições operacionais distintas.

Preços extraídos de órgãos com execução centralizada, local único, parque menor, exigências técnicas inferiores ou logística mais simples não podem ser utilizados sem análise crítica.

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados preços constantes de bancos de dados públicos, contratações similares, quantidades, economia de escala e peculiaridades do local de execução.

A expressão “contratações similares” não autoriza comparação genérica.

A similaridade deve ser material.

A contratação usada como referência deve ser semelhante em objeto, quantidade, tecnologia, obrigações, execução, riscos, modelo de remuneração e localidade, ou deve haver ajuste justificado.

No presente caso, a pesquisa precisa demonstrar que considerou:

a) a quantidade total de equipamentos;

b) a distribuição territorial;

c) a exigência de equipamentos novos ou equivalentes conforme edital;

d) o software de bilhetagem;

- e) o ambiente em nuvem;
- f) o OCR;
- g) a compatibilidade tecnológica;
- h) a ausência ou presença de papel;
- i) os prazos de SLA;
- j) a Prova de Conceito;
- k) a LGPD;
- l) o IMR;
- m) as glosas;
- n) o Grupo 2;
- o) o scanner planetário;
- p) a modelagem econômica.

Sem essa demonstração, o mapa comparativo não comprova a compatibilidade do preço estimado com o objeto licitado.

Também deve ser observado que qualquer retificação relevante no edital exigirá revisão da pesquisa de preços.

Se a Administração alterar a modelagem econômica, admitir soluções equivalentes, retirar ou incluir papel, alterar OCR, modificar o Grupo 2, detalhar software, alterar PoC, alterar SLA, ajustar IMR ou revisar a Ata, a estimativa também deverá ser reavaliada.

Não seria adequado manter o mesmo orçamento após alteração material do objeto ou das condições de execução.

A pesquisa de preços deve acompanhar o objeto final efetivamente licitado.

IX.1 – Fundamentos jurídicos aplicáveis

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração a observância dos princípios do planejamento, motivação, transparência, eficiência, economicidade, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo, segurança jurídica e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 11 estabelece que a licitação deve assegurar justa competição, tratamento isonômico entre os licitantes e seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a Administração, evitando distorções econômicas, sobrepreço ou preços inexequíveis.

O art. 18 exige que a fase preparatória contenha estimativa de quantidades, levantamento de mercado, estimativa do valor da contratação, justificativa técnica e econômica da solução escolhida e demonstração dos resultados pretendidos em termos de economicidade.

O art. 23 exige que o valor estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as condições efetivas da contratação, as quantidades, a economia de escala e as peculiaridades do local de execução.

Dessa forma, a pesquisa de preços não pode se limitar a indicar fontes.

Deve demonstrar compatibilidade.

A Administração deve justificar por que cada preço utilizado é apto a servir de referência para o presente objeto.

IX.2 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se que a Administração revise a pesquisa de preços e o Mapa Comparativo, apresentando análise crítica da compatibilidade de cada fonte utilizada com o objeto licitado.

Requer-se que seja elaborada matriz de compatibilidade das fontes de preço, indicando, para cada referência:

- a) órgão contratante ou fornecedor consultado;
- b) data da contratação ou cotação;
- c) vigência;
- d) objeto contratado;
- e) tecnologia dos equipamentos;
- f) quantidade de equipamentos;
- g) volume de produção;
- h) local de execução;
- i) regime de remuneração;
- j) existência ou não de franquia;
- k) existência ou não de excedente;
- l) existência ou não de taxa fixa;
- m) cobrança ou não por produção efetiva;
- n) inclusão ou exclusão de papel;
- o) inclusão ou exclusão de software de bilhetagem;
- p) existência de OCR;
- q) existência de ambiente em nuvem;
- r) exigência de autenticação, PIN, relatórios e centro de custo;
- s) prazos de SLA;
- t) logística de atendimento;
- u) existência de scanner planetário ou item equivalente;
- v) justificativa de compatibilidade com o presente edital;

w) eventual ajuste realizado para tornar os preços comparáveis.

Requer-se, ainda, que a Administração esclareça se as cotações diretas foram realizadas com base na versão completa do Termo de Referência, incluindo todas as obrigações técnicas, econômicas e operacionais exigidas no edital.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a pesquisa atual, requer-se que apresente justificativa técnica específica demonstrando por que os preços utilizados são compatíveis com o objeto licitado, apesar das diferenças de tecnologia, modelagem, software, papel, OCR, bilhetagem, SLAs, logística, Grupo 2 e demais condições de execução.

Requer-se, também, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente esses pontos, não sendo suficiente afirmar genericamente que a pesquisa utilizou banco de preços, contratações públicas e cotações diretas.

A impugnação não questiona a possibilidade abstrata dessas fontes.

Questiona a ausência de análise crítica da compatibilidade material entre os preços pesquisados e o objeto efetivamente licitado.

Diante do exposto, requer-se a retificação da pesquisa de preços e do Mapa Comparativo, ou a apresentação de justificativa técnica detalhada que demonstre a compatibilidade das fontes utilizadas, garantindo adequada formação do preço estimado, isonomia, julgamento objetivo, exequibilidade, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

Caso sejam acolhidas as demais retificações da presente impugnação, requer-se, ainda, que a pesquisa de preços seja refeita ou formalmente revisada, a fim de refletir a versão final do objeto, da modelagem econômica, das especificações técnicas, dos grupos, da PoC, dos SLAs, do software, do papel e das demais condições efetivas de execução.

X – DA INSUFICIÊNCIA DAS REGRAS DE EXECUÇÃO CONTRATUAL – IMPLANTAÇÃO, SLA, IMR, GLOSAS, MATRIZ DE RISCOS, SUPORTE LOCAL E SUBCONTRATAÇÃO

Outro ponto que exige retificação diz respeito às regras de execução contratual.

A presente contratação não envolve simples fornecimento pontual de equipamentos. Trata-se de contrato de outsourcing de impressão, digitalização e cópia, com disponibilização de equipamentos, software de bilhetagem, autenticação, relatórios, suporte técnico, manutenção preventiva e corretiva, substituição de peças, reposição de suprimentos, atendimento em diversas localidades, prazos de SLA, IMR, glosas, eventual subcontratação e tratamento de dados.

Portanto, as condições de execução não podem ser tratadas de forma genérica.

A Administração deve definir previamente as obrigações operacionais da contratada e do contratante, os prazos de implantação, os critérios de aceite, a contagem dos SLAs, a base de cálculo de glosas, os eventos que afastam responsabilidade da contratada, os riscos de rede, energia, acesso físico, indisponibilidade de ambiente tecnológico, subcontratação, suporte local e demais fatores que impactam a execução.

Sem essas definições, os licitantes não conseguem formular propostas sob as mesmas premissas.

A ausência de detalhamento também pode gerar propostas artificialmente baixas, propostas superdimensionadas, controvérsias futuras, pedidos de reequilíbrio, aplicação indevida de glosas, penalidades desproporcionais e prejuízo à continuidade dos serviços.

X.1 – Do prazo de implantação, início da execução, kick-off, critérios de aceite e faturamento

O edital prevê prazo para início da execução após a emissão da Ordem de Serviço e também indica a realização de reunião inicial de alinhamento, ou kick-off, para tratar de procedimentos operacionais, responsabilidades e prazos.

A impugnante não questiona a utilidade da reunião inicial.

Em contratações dessa natureza, é natural que haja reunião de kick-off, alinhamento técnico, confirmação de responsáveis, cronograma de implantação, validação de endereços, configuração de rede, instalação de software, treinamento e definição de aceite.

O problema está em exigir início de execução em prazo reduzido sem que estejam previamente detalhadas as informações operacionais indispensáveis à implantação.

A implantação de uma solução de outsourcing de impressão não se resume à entrega física dos equipamentos.

Ela envolve, no mínimo:

- a) entrega dos equipamentos;
- b) conferência dos modelos;
- c) transporte até as unidades;
- d) instalação física;
- e) configuração de rede;
- f) configuração de drivers;
- g) instalação ou disponibilização de software de bilhetagem;
- h) criação de usuários;
- i) configuração de PIN, senha ou método de autenticação;
- j) configuração de centros de custo;
- k) testes de impressão;
- l) testes de cópia;
- m) testes de digitalização;
- n) testes de OCR;
- o) testes de relatórios;
- p) treinamento de usuários e fiscais;
- q) aceite provisório;

- r) operação assistida;
- s) aceite definitivo.

Essas atividades dependem de informações que devem ser previamente conhecidas.

A Administração deve disponibilizar, antes da disputa ou, no mínimo, de forma objetiva no edital, os elementos necessários para dimensionar a implantação, tais como:

- a) endereços completos de instalação;
- b) quantidade de equipamentos por unidade;
- c) responsáveis locais;
- d) horário de funcionamento das unidades;
- e) condições de acesso físico;
- f) estrutura de rede;
- g) existência de pontos lógicos;
- h) necessidade de IP fixo ou DHCP;
- i) regras de firewall;
- j) domínio ou ambiente de autenticação;
- k) quantidade estimada de usuários;
- l) necessidade de integração com AD/LDAP;
- m) ambiente de servidores ou nuvem;
- n) política de instalação de drivers;
- o) restrições de segurança;
- p) disponibilidade de energia elétrica adequada;
- q) pontos críticos de atendimento;
- r) cronograma de prioridade.

Sem esses dados, cada licitante precificará a implantação de forma diferente.

Um fornecedor poderá considerar que todos os pontos estão prontos. Outro poderá considerar múltiplas visitas. Outro poderá incluir equipe extra. Outro poderá prever configuração complexa de rede, integração e treinamento. Outro poderá não considerar esses custos.

Isso compromete a comparabilidade das propostas.

Também é indispensável diferenciar os marcos da execução.

O edital deve esclarecer se o prazo previsto se refere:

- a) ao início administrativo da execução;
- b) à apresentação do plano de implantação;
- c) à entrega dos equipamentos;
- d) à instalação física;
- e) à configuração da solução;
- f) ao início da operação assistida;
- g) ao aceite provisório;
- h) ao aceite definitivo;
- i) ou ao início pleno da operação.

A ausência dessa distinção pode gerar controvérsia.

Também deve ser definido o momento de início do faturamento.

A Administração deve esclarecer se a cobrança da parcela fixa, da produção, da franquia, do excedente ou de qualquer outro item terá início:

- a) na emissão da Ordem de Serviço;
- b) na entrega do equipamento;
- c) na instalação física;
- d) na configuração completa;
- e) no início da operação assistida;
- f) no aceite provisório;
- g) no aceite definitivo;
- h) ou no efetivo início de operação por unidade.

Essa definição é essencial para a adequada formação de preços.

Não é razoável exigir investimento inicial, transporte, instalação, configuração e disponibilização de solução complexa sem esclarecer quando a contratada poderá faturar e quais marcos autorizarão a medição.

Também é necessário prever hipóteses de suspensão ou prorrogação dos prazos de implantação quando o atraso decorrer de fato atribuível à Administração, tais como ausência de responsável local, indisponibilidade de sala, falta de energia, inexistência de ponto de rede, bloqueio de firewall, ausência de credenciais, atraso no fornecimento de informações ou impossibilidade de acesso à unidade.

A contratada não pode ser penalizada por atraso causado por condição que depende do próprio contratante.

X.2 – Dos SLAs, atendimento remoto e presencial, suporte por localidade, estoque e equipamentos reserva

Matriz

Av. Mascarenhas de Moraes, 1656
Monte Castelo – Campo Grande – MS

W.A. Equipamentos e Serviços Ltda

Tel.: (67) 3047-5300 – www.copytec.com.br
copytec@copytec.com.br

Filial

Rua Mirassol do Oeste, 13
Bairro Consil – Cuiabá – MT

A contratação prevê continuidade dos serviços e prazos de atendimento técnico, solução de chamados e substituição de equipamentos.

A impugnante reconhece a legitimidade da Administração em exigir prazos de atendimento e níveis mínimos de serviço.

O serviço de impressão, cópia e digitalização é essencial para atividades administrativas, acadêmicas, avaliações, processos seletivos, vestibulares, matrículas e demais rotinas institucionais.

O que se impugna é a ausência de detalhamento suficiente sobre a forma de aplicação dos SLAs em ambiente descentralizado.

A UNEMAT possui estrutura territorialmente dispersa, com unidades em diferentes localidades, realidades logísticas distintas, demandas variadas e eventual sazonalidade acadêmica.

Nesse contexto, os prazos de SLA impactam diretamente o custo da contratação.

Quanto mais rigoroso o SLA, maior a necessidade de equipe técnica, estoque, peças, equipamentos reserva, logística regional, suporte remoto, técnicos volantes ou bases de atendimento.

Por isso, o edital deve esclarecer:

- a) quais são os prazos de atendimento;
- b) quais são os prazos de solução;
- c) quais são os prazos de substituição de equipamentos;
- d) se os prazos serão iguais para todas as localidades;
- e) se haverá distinção por criticidade;
- f) se haverá distinção por tipo de equipamento;
- g) se haverá distinção para períodos críticos, como vestibulares e matrículas;
- h) se a contagem será em horas úteis ou corridas;
- i) qual será o horário oficial de atendimento;
- j) se atendimento remoto inicia, suspende ou encerra o prazo;
- k) quando será obrigatório atendimento presencial;
- l) quando o chamado será considerado aberto;
- m) quando será considerado atendido;
- n) quando será considerado solucionado;
- o) quais informações mínimas devem constar no chamado;
- p) quais eventos suspendem a contagem;
- q) quais eventos não são imputáveis à contratada.

Também deve ser esclarecido se haverá exigência de estoque mínimo de peças, toners, suprimentos e equipamentos reserva.

A substituição de equipamento em prazo reduzido pode exigir disponibilidade de equipamento reserva na unidade, em base regional ou em local estratégico.

Se essa obrigação existe, deve estar expressa.

Se não existe, a Administração deve esclarecer como espera que a contratada cumpra os prazos de substituição em todas as localidades.

A indefinição afeta a formação dos preços.

Um licitante prudente poderá precificar estoque regional, técnicos locais e equipamentos reserva. Outro poderá considerar atendimento centralizado. Outro poderá considerar substituição apenas sob demanda. Outro poderá não incluir equipamentos reserva.

Essas propostas não serão comparáveis.

A Administração também deve esclarecer como serão tratados chamados decorrentes de:

- a) falta de energia;
- b) oscilação elétrica;
- c) falha de rede local;
- d) indisponibilidade de internet;
- e) bloqueio de firewall;
- f) falha de computador do usuário;
- g) ausência de responsável local;
- h) impossibilidade de acesso à unidade;
- i) mau uso;
- j) dano físico;
- k) uso de papel inadequado;
- l) chamados duplicados;
- m) ausência de informações mínimas.

Tais eventos não podem ser automaticamente tratados como descumprimento da contratada.

Sem regras claras, a fiscalização poderá aplicar glosas e penalidades por eventos que escapam ao controle da empresa.

Isso viola a lógica de proporcionalidade e segurança jurídica.

X.3 – Do IMR, glosas, retenções, multas, base de cálculo e contraditório

O edital prevê Instrumento de Medição de Resultado – IMR, glosas, retenções, redimensionamento de pagamento e sanções.

A impugnante não questiona a possibilidade de utilização de IMR.

Em contratos continuados, especialmente de outsourcing de impressão, o IMR pode ser instrumento adequado para medir desempenho, disponibilidade, qualidade do serviço, cumprimento de prazos e eficiência da execução.

O problema é a ausência de detalhamento suficiente sobre a forma concreta de aplicação das glosas, retenções, multas e descontos.

O edital deve indicar, de forma objetiva, qual será a base de cálculo das glosas.

Não está suficientemente claro se eventual glosa incidirá:

- a) sobre a fatura mensal total;
- b) sobre o grupo;
- c) sobre o item;
- d) sobre a unidade afetada;
- e) sobre o equipamento afetado;
- f) sobre a parcela fixa;
- g) sobre a produção variável;
- h) sobre a franquia;
- i) sobre o excedente;
- j) sobre o Grupo 2;
- k) ou apenas sobre a parcela diretamente relacionada à falha.

Essa definição é essencial.

Uma glosa de 20% sobre a fatura total do contrato possui impacto completamente diferente de uma glosa de 20% sobre o item, unidade ou equipamento afetado.

A glosa deve ser proporcional ao dano, à falha, ao impacto e à parcela do serviço comprometida.

Não é razoável que falha pontual em um equipamento gere desconto sobre toda a fatura, caso os demais equipamentos, unidades e serviços tenham funcionado regularmente.

Também é necessário esclarecer a relação entre glosa, retenção e multa.

A glosa possui natureza de redimensionamento do pagamento pela execução insuficiente ou inadequada. A multa possui natureza sancionatória. A retenção pode ter caráter cautelar ou decorrer de irregularidade específica.

Essas figuras não podem ser aplicadas de forma cumulativa, automática e sem procedimento objetivo, sob pena de bis in idem, desproporcionalidade e insegurança jurídica.

O edital deve esclarecer:

- a) quais hipóteses geram apenas glosa;
- b) quais hipóteses geram multa;
- c) quais hipóteses admitem cumulação;
- d) qual será a justificativa da cumulação;
- e) quem fará a apuração;
- f) como será comunicado o fato;
- g) qual será o prazo de defesa;
- h) se haverá contraditório antes do desconto;
- i) se haverá pagamento da parcela incontroversa;
- j) como serão tratadas divergências de medição.

Também deve ser esclarecido como será calculada a nota do IMR.

É necessário definir:

- a) se a pontuação será por chamado;
- b) se será por equipamento;
- c) se será por unidade;
- d) se será por grupo;
- e) se será pelo contrato global;
- f) se chamados duplicados serão somados;
- g) se falhas decorrentes da mesma causa serão agrupadas;
- h) se a criticidade será definida pela Administração ou por critérios prévios;
- i) se a contratada poderá contestar a criticidade atribuída;
- j) como serão tratados chamados indevidos.

A ausência dessas regras gera margem de subjetividade.

Também deve ser definido se o IMR será aplicado desde o primeiro dia da execução ou somente após a conclusão da implantação e aceite da solução.

Durante a implantação, podem ocorrer ajustes de rede, drivers, usuários, autenticação, bilhetagem, relatórios, treinamento e estabilização da operação.

Não é adequado aplicar integralmente glosas de operação plena antes da conclusão da fase de implantação, especialmente se a pendência depender de informações, acessos ou infraestrutura da Administração.

O edital deve prever período de operação assistida ou, ao menos, regras específicas para a fase inicial.

Também devem ser definidos os critérios de medição da produção.

Se o faturamento depender de relatórios do software, contadores físicos ou sistema de bilhetagem, o edital deve esclarecer:

- a) quais relatórios serão aceitos;
- b) quais campos devem constar;
- c) se haverá conferência por contador físico;
- d) como serão tratadas divergências entre contador e software;
- e) se páginas de teste serão faturadas;
- f) se páginas em branco serão faturadas;
- g) se falhas de impressão serão faturadas;
- h) se reimpressões serão faturadas;
- i) se impressões de manutenção serão faturadas;
- j) como será medida a digitalização;
- k) como será medido o Grupo 2;
- l) qual será o procedimento de contestação.

Sem isso, haverá controvérsia mensal sobre faturamento.

A previsibilidade da medição é condição essencial para uma contratação equilibrada.

X.4 – Da matriz de riscos: rede, energia, acesso físico, nuvem, demanda e eventos sem culpa da contratada

O Termo de Referência dispensa a matriz de alocação de riscos, sob fundamento de que o objeto seria comum.

Essa justificativa é insuficiente.

O fato de o objeto ser comum para fins de pregão não elimina a existência de riscos relevantes de execução.

A matriz de riscos não é exclusiva de obras ou serviços de engenharia. Ela serve para definir responsabilidades entre as partes, alocar riscos previsíveis, caracterizar a equação econômico-financeira inicial e reduzir controvérsias futuras.

No presente caso, há riscos relevantes que precisam ser previamente disciplinados.

Devem ser alocados, no mínimo, os riscos relacionados a:

- a) rede da Administração;
- b) energia elétrica;
- c) aterramento;

- d) oscilação de tensão;
- e) acesso físico às unidades;
- f) ausência de responsável local;
- g) ausência de ponto lógico;
- h) indisponibilidade de internet;
- i) bloqueio de firewall;
- j) indisponibilidade de domínio ou AD/LDAP;
- k) atraso no fornecimento de usuários e credenciais;
- l) ambiente de nuvem;
- m) segurança da informação;
- n) LGPD;
- o) incidentes de dados;
- p) suboperadores;
- q) variação de demanda;
- r) subutilização de equipamentos;
- s) superutilização;
- t) produção ilimitada do Grupo 2;
- u) adesões carona em localidades não previstas;
- v) obsolescência tecnológica;
- w) descontinuidade de modelos, peças, softwares ou licenças;
- x) atrasos causados pela Administração;
- y) eventos que suspendem SLA;
- z) eventos que afastam glosas.

A ausência dessa matriz transfere incertezas ao mercado.

Licitantes prudentes podem majorar preços para cobrir riscos indefinidos. Licitantes menos cautelosos podem apresentar preços artificiais, ignorando riscos relevantes.

Ambos os cenários prejudicam a Administração.

A Administração pode definir que determinados riscos são da contratada, outros do contratante e outros compartilhados. O que não pode é deixar de discipliná-los em contrato complexo, com software, nuvem, bilhetagem, SLA, IMR, glosas, implantação em diversas localidades e dados pessoais.

A dispensa genérica da matriz de riscos não enfrenta a realidade do objeto.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 exige planejamento, motivação, segurança jurídica, eficiência, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 18 exige que a fase preparatória contenha elementos técnicos, mercadológicos e de gestão capazes de interferir na contratação.

O art. 92 prevê a necessidade de cláusulas contratuais claras sobre preço, pagamento, medição, responsabilidades, penalidades e matriz de riscos, quando cabível.

No presente caso, a matriz é cabível ao menos em formato mínimo, justamente para evitar que a execução seja regida por incertezas.

X.5 – Da subcontratação, suporte técnico local e atividades delegáveis ou indelegáveis

O edital admite subcontratação de parcela dos serviços, especialmente para suporte técnico e manutenção local, mediante autorização da Administração, mantendo a responsabilidade integral da contratada.

A impugnante não questiona a possibilidade de subcontratação parcial.

Em contratação descentralizada, com atendimento em múltiplas localidades, pode ser razoável permitir suporte técnico local, parceiros regionais ou assistência técnica autorizada.

O problema está na ausência de detalhamento sobre quais atividades poderão ser subcontratadas, quais serão indelegáveis e quais requisitos deverão ser atendidos pelos subcontratados.

A Administração deve esclarecer se a subcontratação poderá abranger:

- a) instalação de equipamentos;
- b) manutenção preventiva;
- c) manutenção corretiva;
- d) troca de peças;
- e) atendimento presencial;
- f) suporte local;
- g) treinamento;
- h) apoio à implantação;
- i) configuração de rede;
- j) suporte ao software;
- k) bilhetagem;
- l) coleta de contadores;
- m) relatórios;

- n) acesso a dados;
- o) suporte remoto.

Também deve esclarecer quais atividades serão indelegáveis, especialmente aquelas relacionadas a:

- a) gestão central do contrato;
- b) administração da plataforma de bilhetagem;
- c) licenciamento de software;
- d) hospedagem em nuvem;
- e) tratamento de dados pessoais;
- f) acesso a relatórios;
- g) configuração de usuários;
- h) gestão de PIN;
- i) integração com AD/LDAP;
- j) segurança da informação;
- k) responsabilidade técnica pela solução.

A ausência de delimitação pode gerar dúvida na formação das propostas.

Um licitante poderá estruturar a execução com rede própria. Outro poderá utilizar assistência autorizada. Outro poderá subcontratar suporte local. Outro poderá entender que determinadas atividades não podem ser delegadas.

Essa diferença afeta preço e viabilidade operacional.

Também é necessário definir quais documentos serão exigidos da subcontratada, tais como:

- a) identificação formal;
- b) regularidade fiscal e trabalhista;
- c) qualificação técnica compatível;
- d) termo de confidencialidade;
- e) compromisso de LGPD;
- f) compromisso de segurança da informação;
- g) autorização prévia;
- h) responsabilidade da contratada principal.

A subcontratação também deve ser compatibilizada com os SLAs.

A utilização de terceiros não pode justificar atraso de atendimento.

Por outro lado, se a Administração exige autorização prévia para subcontratação, deve indicar prazo e procedimento para análise, a fim de não comprometer a implantação e o início da execução.

Também deve esclarecer se fabricantes, distribuidores, assistências autorizadas, provedores de software, provedores de nuvem e suporte especializado serão considerados subcontratados, suboperadores de dados ou meros fornecedores da cadeia técnica.

Essa distinção é relevante para fins de autorização, responsabilidade, LGPD, confidencialidade e fiscalização.

X.6 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se que o edital, o Termo de Referência e a minuta contratual sejam retificados para detalhar as condições de execução contratual, especialmente quanto aos seguintes pontos:

- a) prazo de implantação;
- b) marco inicial e final do prazo de início da execução;
- c) cronograma por unidade;
- d) critérios de aceite provisório e definitivo;
- e) momento de início do faturamento;
- f) responsabilidades da Administração quanto a rede, energia, acesso físico e informações;
- g) hipóteses de suspensão ou prorrogação de prazos por fato atribuível ao contratante;
- h) contagem dos SLAs em horas úteis ou corridas;
- i) atendimento remoto e presencial;
- j) prazos por localidade, criticidade e tipo de equipamento;
- k) estoque mínimo de peças, suprimentos e equipamentos reserva;
- l) tratamento de chamados críticos;
- m) eventos que suspendem ou afastam a contagem de SLA;
- n) base de cálculo das glosas;
- o) relação entre glosa, retenção e multa;
- p) procedimento de contraditório;
- q) pagamento da parcela incontroversa;
- r) critérios de medição da produção;
- s) tratamento de divergências entre contador e software;
- t) aplicação do IMR na fase de implantação;
- u) inclusão de matriz mínima de riscos;

- v) alocação de riscos de rede, energia, acesso, nuvem, LGPD, demanda, Grupo 2 e obsolescência;
- w) regras de subcontratação;
- x) atividades delegáveis e indelegáveis;
- y) requisitos de subcontratados;
- z) tratamento de suboperadores de dados e fornecedores de software ou nuvem.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a redação atual, requer-se que apresente justificativa técnica específica demonstrando por que as regras existentes seriam suficientes para assegurar execução segura, isonômica, auditável e economicamente comparável.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente todos esses pontos, não sendo suficiente afirmar genericamente que a contratada deverá cumprir os prazos e obrigações do edital.

A presente impugnação não questiona a necessidade de qualidade, continuidade, SLA, IMR ou fiscalização.

Questiona a ausência de detalhamento operacional e econômico suficiente para que essas obrigações sejam executadas, fiscalizadas, precificadas e eventualmente sancionadas de forma objetiva e proporcional.

Diante do exposto, requer-se a retificação do edital e seus anexos para disciplinar adequadamente implantação, SLA, IMR, glosas, matriz de riscos, suporte local e subcontratação, garantindo planejamento, segurança jurídica, adequada formação de preços, exequibilidade, isonomia, proporcionalidade, continuidade dos serviços e seleção da proposta mais vantajosa.

XI – DAS INCONSISTÊNCIAS DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, ADESÕES CARONA, MINUTA CONTRATUAL, REGIME JURÍDICO, REAJUSTE E PRORROGAÇÃO

Outro ponto que exige retificação diz respeito aos instrumentos contratuais anexos ao edital, especialmente a minuta da Ata de Registro de Preços, as regras de adesão por órgãos não participantes, a minuta contratual, o regime jurídico aplicável, o reajuste, a prorrogação e a atualização tecnológica da solução.

A impugnante não questiona, em tese, a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação futura e eventual de serviços de outsourcing de impressão, desde que observados os requisitos legais, a estimativa adequada de demanda, a delimitação dos quantitativos, a vantajosidade, a compatibilidade do objeto e a segurança da execução.

Também não questiona a possibilidade de prorrogação de contratos continuados, desde que observadas as condições legais e demonstrada a vantajosidade da manutenção contratual.

O que se impugna é a falta de consistência, clareza e compatibilidade dos instrumentos anexos com a complexidade do objeto.

XI.1 – Das inconsistências formais e materiais da minuta da Ata de Registro de Preços

A minuta da Ata de Registro de Preços apresenta inconsistências formais relevantes, com referências a anos e numerações incompatíveis com o certame, além de campos incompletos ou aparentemente não revisados.

Tais falhas indicam possível reaproveitamento de modelo sem a devida adequação ao procedimento atual.

Embora erros formais possam ser corrigidos, no presente caso eles não devem ser tratados como irrelevantes.

A Ata de Registro de Preços será o instrumento que disciplinará futuras contratações decorrentes do certame. Ela vinculará preços, condições, quantitativos, participantes, fornecedores, prazos e regras de utilização.

Por isso, deve estar integralmente compatível com o edital, o Termo de Referência, as planilhas, a minuta contratual e a proposta vencedora.

A manutenção de campos em branco, datas divergentes, referências a anos anteriores ou numeração incompatível compromete a segurança jurídica e dificulta a compreensão das regras que regerão a contratação.

A Administração deve corrigir tais inconsistências antes da sessão pública.

Não basta afirmar que serão ajustadas futuramente.

Os licitantes devem conhecer previamente o conteúdo do instrumento que vinculará a futura execução.

XI.2 – Das adesões carona e do impacto nos quantitativos, logística, preço e execução

A minuta da Ata prevê possibilidade de adesão por órgãos não participantes, observados limites legais e regulamentares.

A adesão carona pode ser admitida quando observadas as regras aplicáveis.

Todavia, em objeto complexo como outsourcing de impressão, a adesão por órgãos não participantes precisa ser disciplinada com maior cuidado.

Não se trata de simples aquisição de material padronizado.

A adesão pode envolver fornecimento de equipamentos, instalação, software de bilhetagem, suporte técnico, manutenção, suprimentos, relatórios, autenticação, nuvem, LGPD, SLAs, substituição de equipamentos, atendimento em novas localidades e estrutura operacional adicional.

Tudo isso impacta o preço e a capacidade de execução.

Um preço formulado para atender a realidade específica da UNEMAT não necessariamente reflete o custo de atendimento de outro órgão, em outra localidade, com outra rede, outra estrutura, outra quantidade de usuários, outro perfil de demanda e outros riscos operacionais.

A possibilidade de adesão por órgãos não participantes pode alterar substancialmente a escala real do contrato.

Se esse risco não foi considerado na pesquisa de preços e na modelagem econômica, haverá distorção.

Se os licitantes considerarem ampla possibilidade de adesões incertas, poderão majorar o preço ofertado à própria UNEMAT, reduzindo a economicidade.

Se ignorarem esse risco, poderão apresentar propostas subdimensionadas, com risco de inexecução futura.

Portanto, o edital e a Ata devem esclarecer:

- a) quais órgãos são participantes;
- b) quais quantitativos foram planejados para cada participante;

- c) se há apenas a UNEMAT como participante;
- d) quais limites de adesão serão aplicáveis;
- e) se a adesão poderá ocorrer por item, por grupo ou apenas pela solução integrada;
- f) se o Grupo 2 poderá ser objeto de adesão;
- g) se a contratada poderá recusar adesão por inviabilidade técnica, logística ou econômica;
- h) como será verificada a capacidade operacional da contratada;
- i) se haverá análise de impacto logístico;
- j) se haverá justificativa de vantagem específica;
- k) se as adesões poderão abranger localidades não previstas;
- l) como serão preservados os SLAs da UNEMAT;
- m) como serão tratados custos adicionais de implantação, deslocamento e suporte;
- n) como será preservada a prioridade de atendimento do órgão gerenciador.

A adesão carona não pode transformar a Ata em instrumento aberto de expansão indefinida da execução, especialmente sem análise prévia de impacto.

Também deve ser definido se a adesão poderá abranger somente parte do grupo.

Caso o julgamento seja por menor preço global por grupo, a adesão parcial pode comprometer a lógica econômica da proposta, pois itens fixos e variáveis podem ter sido precificados de forma integrada.

A Administração deve esclarecer se a adesão parcial será permitida e, se for, como será preservado o equilíbrio da proposta.

XI.3 – Da inconsistência normativa da minuta contratual e referência indevida à Lei nº 13.303/2016

A minuta contratual também exige revisão quanto ao regime jurídico aplicável.

O edital indica que a contratação é regida pela Lei nº 14.133/2021 e normas correlatas. Contudo, a minuta contratual contém referências incompatíveis com esse regime, inclusive menção a legislação ou regulamentos próprios de empresas estatais.

A Lei nº 13.303/2016 possui regime jurídico próprio, aplicável a empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

A UNEMAT, por sua vez, é instituição pública estadual de ensino superior, e o certame foi estruturado sob a Lei nº 14.133/2021.

A presença de referência à Lei nº 13.303/2016 ou a regulamentos de empresa estatal em minuta contratual de certame regido pela Lei nº 14.133/2021 revela inconsistência normativa que deve ser corrigida.

Essa falha não é irrelevante.

A minuta contratual disciplinará a execução, fiscalização, prorrogação, sanções, extinção, alterações contratuais, equilíbrio econômico-financeiro, medição, pagamento, penalidades e demais direitos e obrigações das partes.

Se a minuta remete a regime jurídico incompatível, pode gerar dúvidas sobre:

- a) prorrogação;
- b) sanções;
- c) aditivos;
- d) extinção;
- e) fiscalização;
- f) vantajosidade;
- g) reequilíbrio;
- h) responsabilidade contratual;
- i) aplicação de regulamentos internos;
- j) regime de recursos e penalidades.

A Administração deve expurgar da minuta qualquer referência incompatível com a Lei nº 14.133/2021, garantindo plena coerência do regime jurídico aplicável.

XI.4 – Do reajuste, reequilíbrio econômico-financeiro, prorrogação e atualização tecnológica

A contratação possui vigência relevante e possibilidade de prorrogação por períodos sucessivos, nos termos da legislação aplicável aos serviços e fornecimentos contínuos.

Em contratos de outsourcing de impressão, a duração contratual impacta diretamente a composição econômica da proposta.

A execução envolve equipamentos, peças, toners, cilindros, kits de manutenção, software, licenças, suporte, nuvem, segurança da informação, deslocamentos, mão de obra, logística, eventual substituição tecnológica e atualização da solução.

Esses custos podem variar ao longo do tempo.

Por isso, o edital e a minuta contratual devem disciplinar de forma clara:

- a) índice de reajuste;
- b) data-base;
- c) marco inicial da contagem;
- d) periodicidade;
- e) base de incidência;
- f) aplicação sobre taxa fixa;

- g) aplicação sobre produção variável;
- h) aplicação sobre franquia e excedente, se mantidos;
- i) aplicação sobre Grupo 2;
- j) aplicação sobre preços registrados;
- k) aplicação sobre contratos decorrentes da Ata;
- l) procedimento de pedido de reequilíbrio;
- m) documentos exigidos;
- n) prazo de análise;
- o) pagamento da parcela incontroversa;
- p) atualização tecnológica;
- q) substituição de equipamentos por modelos equivalentes ou superiores;
- r) descontinuidade de equipamentos, peças, softwares ou licenças.

Não basta prever genericamente que o reajuste observará a legislação aplicável.

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021 exige cláusulas contratuais claras sobre preço, condições de pagamento, critérios, data-base e periodicidade do reajustamento.

Em contratação de longa duração, a ausência dessas informações gera insegurança e interfere na formação das propostas.

Também é necessário disciplinar a atualização tecnológica.

Equipamentos, softwares, sistemas operacionais, drivers, protocolos de autenticação, plataformas em nuvem e requisitos de segurança podem evoluir ou se tornar obsoletos durante a vigência contratual.

A Administração deve prever se a contratada poderá substituir equipamentos por modelos equivalentes ou superiores, se haverá autorização prévia, como será tratada a descontinuidade de modelos, se softwares deverão ser mantidos atualizados, como serão tratadas atualizações de segurança e como será preservada a compatibilidade com o ambiente tecnológico da UNEMAT.

Essa disciplina protege tanto a Administração quanto a contratada.

A Administração evita ficar presa a solução defasada. A contratada evita assumir obrigação tecnológica indefinida sem previsão econômica.

Também deve ser prevista a forma de aferição da vantajosidade para prorrogação.

A prorrogação não deve ser automática.

Deve ser precedida de análise de preços, desempenho, cumprimento de SLA, adequação tecnológica, regularidade da execução, necessidade administrativa, atualização da solução e manutenção da economicidade.

A minuta contratual deve explicitar esses critérios.

XI.5 – Fundamentos jurídicos aplicáveis

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 impõe à Administração a observância dos princípios do planejamento, motivação, transparência, segurança jurídica, eficiência, economicidade, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa.

O art. 18 exige que a fase preparatória contenha descrição da solução, estimativa das quantidades, justificativa técnica e econômica, condições de execução e elementos suficientes para orientar a futura contratação.

O art. 23 exige que o valor estimado considere as condições efetivas de execução, quantidades, economia de escala e peculiaridades do local de execução.

O art. 82 trata do Sistema de Registro de Preços e da necessidade de observância das regras próprias para futuras contratações.

O art. 92 exige cláusulas contratuais necessárias, incluindo objeto, preço, pagamento, critérios de medição, reajuste, responsabilidades, penalidades e demais condições de execução.

O art. 107 permite a prorrogação de contratos de serviços e fornecimentos contínuos, desde que demonstrada a vantajosidade da manutenção contratual.

O art. 124 disciplina hipóteses de alteração contratual, inclusive para restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro quando cabível.

Dessa forma, os instrumentos anexos ao edital devem estar adequados, completos e coerentes com o regime da Lei nº 14.133/2021.

XI.6 – Solução proposta

Diante do exposto, requer-se a retificação da minuta da Ata de Registro de Preços, da minuta contratual e das cláusulas relativas a adesões, reajuste, prorrogação e regime jurídico, especialmente para:

- a) corrigir referências incorretas a anos, números e identificação da Ata;
- b) preencher ou excluir campos incompletos;
- c) identificar claramente os órgãos participantes;
- d) indicar os quantitativos registrados por participante;
- e) esclarecer se há apenas a UNEMAT como participante;
- f) delimitar os limites de adesão carona;
- g) esclarecer se as adesões poderão ocorrer por item, por grupo ou apenas pela solução integrada;
- h) esclarecer se o Grupo 2 poderá ser objeto de adesão;
- i) exigir justificativa específica de vantajosidade para cada adesão;
- j) exigir análise de impacto logístico antes da autorização de adesão;
- k) permitir recusa motivada da contratada em caso de inviabilidade técnica, logística ou econômica;

- l) preservar a prioridade de atendimento da UNEMAT;
- m) excluir referências indevidas à Lei nº 13.303/2016, a empresa estatal ou a regime jurídico incompatível;
- n) adequar integralmente a minuta contratual à Lei nº 14.133/2021;
- o) definir índice de reajuste;
- p) definir data-base;
- q) definir marco inicial da contagem;
- r) definir periodicidade;
- s) definir base de incidência do reajuste;
- t) esclarecer aplicação do reajuste sobre taxa fixa, produção, franquia, excedente e Grupo 2;
- u) definir procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro;
- v) disciplinar atualização tecnológica;
- w) permitir substituição por modelos equivalentes ou superiores, quando tecnicamente adequado;
- x) tratar descontinuidade de equipamentos, peças, softwares e licenças;
- y) definir critérios objetivos de vantajosidade para prorrogação contratual.

Subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a redação atual, requer-se que apresente justificativa técnica e jurídica específica demonstrando:

- a) por que as inconsistências formais da Ata não comprometem a segurança jurídica;
- b) como as adesões carona foram consideradas na pesquisa de preços;
- c) como será preservada a execução da UNEMAT;
- d) como será verificada a capacidade operacional da contratada;
- e) por que a referência a regime jurídico incompatível seria irrelevante;
- f) quais regras de reajuste serão efetivamente aplicadas;
- g) como será preservada a atualização tecnológica em contrato de longa duração;
- h) como será aferida a vantajosidade de futuras prorrogações.

Requer-se, ainda, que eventual resposta administrativa enfrente expressamente todos esses pontos, não sendo suficiente afirmar genericamente que os instrumentos serão ajustados no momento da assinatura ou que seguirão a legislação aplicável.

Os licitantes devem conhecer previamente os instrumentos que regerão a execução.

Diante do exposto, requer-se a retificação da Ata de Registro de Preços, das regras de adesão carona, da minuta contratual, do regime jurídico, das cláusulas de reajuste, reequilíbrio, prorrogação e atualização tecnológica,

garantindo planejamento, segurança jurídica, adequada formação de preços, exequibilidade, transparência, competitividade e seleção da proposta mais vantajosa.

XII – DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, considerando os vícios materiais, técnicos, econômicos e jurídicos demonstrados na presente impugnação, requer-se o **conhecimento e acolhimento integral** da presente peça, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, no edital do Pregão Eletrônico nº 004/2026 – UNEMAT e nos princípios da legalidade, planejamento, motivação, transparência, isonomia, competitividade, julgamento objetivo, economicidade, segurança jurídica, eficiência e seleção da proposta mais vantajosa.

A presente impugnação não busca impedir a contratação de solução de outsourcing de impressão, digitalização e cópia pela UNEMAT.

Ao contrário.

Busca assegurar que a contratação ocorra de forma regular, transparente, competitiva, economicamente vantajosa, tecnicamente justificável, juridicamente segura e exequível, evitando que as inconsistências atuais comprometam a disputa, a formação das propostas, o julgamento, a futura execução contratual e a própria liquidação da despesa pública.

Por essa razão, requer-se:

XII.1 – Do conhecimento da impugnação e da suspensão do certame

- a) o recebimento da presente impugnação, por ser tempestiva e apresentada por parte legítima, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;
- b) o regular processamento da impugnação, com análise técnica e jurídica de todos os pontos suscitados;
- c) a suspensão da sessão pública designada, caso não haja tempo hábil para análise integral, motivada e individualizada dos vícios apontados antes da abertura do certame;
- d) a abstenção de prosseguimento da licitação enquanto subsistirem vícios capazes de comprometer a isonomia, a competitividade, a formação das propostas, o julgamento objetivo, a economicidade e a segurança jurídica da contratação;
- e) a republicação do edital e de seus anexos, com reabertura integral dos prazos legais, caso acolhida qualquer alteração capaz de impactar a formulação das propostas, a documentação de habilitação, a Prova de Conceito, a pesquisa de preços, a modelagem econômica, os grupos, os itens, a minuta contratual ou a Ata de Registro de Preços.

XII.2 – Da modelagem econômica, franquias, excedentes, taxa fixa e produção efetiva

- a) a retificação da modelagem econômica do edital, substituindo-se o modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes pelo modelo de **taxa fixa mensal pela disponibilização dos equipamentos acrescida da produção efetivamente realizada**, sem franquia mensal de páginas, por se tratar de estrutura mais transparente, proporcional e aderente à realidade heterogênea, descentralizada e sazonal da UNEMAT;

b) a revisão integral dos grupos, itens, planilhas, estimativas, unidades de medida, critérios de julgamento, medição, faturamento e pesquisa de preços, caso adotado o modelo de taxa fixa acrescida da produção efetivamente realizada;

c) subsidiariamente, caso a Administração opte por manter o modelo de franquia mensal com cobrança de excedentes, que apresente estudo técnico e econômico específico, com memória de cálculo detalhada, demonstrando:

i. a origem dos quantitativos de franquia atribuídos a cada item;

ii. a aderência entre as franquias e o histórico real de consumo da UNEMAT;

iii. a projeção estimada de excedentes por item, unidade, localidade e tipo de equipamento;

iv. a justificativa para adoção de franquia mensal em ambiente de demanda heterogênea e sazonal;

v. a comparação econômica entre franquia mensal com excedentes e taxa fixa acrescida da produção efetiva;

vi. a justificativa para adoção de modelagem diversa daquela utilizada pela SEPLAG em contratação centralizada de objeto semelhante;

vii. a demonstração de que a pesquisa de preços utilizou referências compatíveis com a mesma modalidade remuneratória adotada no edital;

viii. a compatibilidade da modelagem com o Grupo 2, scanner planetário e eventual produção ilimitada;

ix. a forma de medição, faturamento e fiscalização da produção;

x. a comprovação de que o modelo escolhido preserva a competitividade, a economicidade, a exequibilidade e a seleção da proposta mais vantajosa.

d) a correção da contradição entre o Edital e o Termo de Referência quanto ao modelo de remuneração, esclarecendo expressamente se a contratação será baseada em franquia mensal com cobrança de excedentes ou em taxa fixa acrescida da produção efetivamente realizada;

e) a revisão do tratamento conferido ao Grupo 2, especialmente quanto ao scanner planetário, produção ilimitada, métrica econômica, forma de medição, forma de faturamento, integração com bilhetagem, relatórios, controle por usuário, OCR e compatibilidade com a modelagem econômica geral da contratação.

XII.3 – Do fornecimento de papel

a) a retificação do edital para excluir, de forma expressa, todos os dispositivos que atribuam à contratada obrigação de fornecimento, entrega, reposição, controle de estoque ou disponibilização de papel, mantendo-se a coerência com o objeto principal, que estabelece contratação **sem fornecimento de papel**;

b) subsidiariamente, caso a Administração pretenda manter qualquer obrigação relacionada ao fornecimento de papel, que promova a retificação integral do objeto, do Termo de Referência, da planilha de preços, do mapa comparativo, da minuta contratual e da estimativa de custos, com expressa inclusão do papel no escopo da contratação;

c) nessa hipótese, que sejam definidos, no mínimo, o tipo de papel, formato, gramatura, quantitativo mensal e anual estimado, locais de entrega, periodicidade, responsáveis pelo recebimento, forma de medição, forma de

pagamento, critérios de solicitação adicional, responsabilidade por armazenamento, perdas, desvios e impacto na **pesquisa de preços**.

XII.4 – Das exigências técnicas cumulativas, OCR, software, nuvem, bilhetagem, compatibilidade e LGPD

a) a retificação das exigências técnicas de OCR, software de bilhetagem, ambiente em nuvem, autenticação, PIN individual, rastreabilidade, centro de custo, relatórios, integração, segurança da informação, compatibilidade e LGPD, para que sejam tratadas como **requisitos funcionais de resultado**, e não como imposição de arquitetura tecnológica específica;

b) a admissão expressa de soluções tecnicamente equivalentes, inclusive OCR nativo, OCR por software, OCR por servidor, OCR por nuvem, bilhetagem embarcada, bilhetagem por servidor, bilhetagem em nuvem, bilhetagem híbrida, autenticação por PIN, senha, usuário, cartão ou método equivalente, desde que preservado o resultado funcional pretendido, sem custo adicional à Administração;

c) o afastamento de exigências que imponham, direta ou indiretamente, arquitetura proprietária específica, salvo se acompanhadas de justificativa técnica individualizada, robusta e proporcional;

d) o esclarecimento do regime de licenciamento do software de bilhetagem, incluindo se as licenças serão por equipamento, usuário, volume, módulo, ambiente ou período;

e) o esclarecimento sobre quem arcará com custos de hospedagem, banco de dados, backup, atualizações, suporte, certificados, conectores, agentes, integrações e demais elementos necessários ao funcionamento da solução;

f) a definição objetiva de como será aferida a compatibilidade integral da solução com Windows, Linux e Mac, incluindo equipamentos, drivers, agentes, bilhetagem, autenticação, PIN, liberação, rastreabilidade, relatórios, centros de custo e contabilização;

g) o detalhamento mínimo das obrigações relacionadas à LGPD e segurança da informação, incluindo dados coletados, finalidade, armazenamento, hospedagem, suboperadores, transferência internacional, retenção, criptografia, controle de acesso, logs, incidentes, portabilidade e descarte seguro;

h) a previsão de portabilidade dos dados ao final do contrato, em formato utilizável, estruturado e apto a permitir transição segura para outro fornecedor, evitando aprisionamento tecnológico.

XII.5 – Dos grupos de ampla concorrência, ME/EPP e critério de participação

a) a retificação do edital para identificar, de forma expressa e inequívoca, a condição de participação de cada grupo, indicando qual será de ampla concorrência, qual será exclusivo ou reservado para ME/EPP, se houver, e quais regras específicas serão aplicadas no sistema eletrônico de disputa;

b) a indicação clara dos itens que compõem cada grupo, dos valores estimados correspondentes e das condições de participação de empresas não enquadradas como ME/EPP;

c) a apresentação de justificativa técnica e econômica para eventual grupo exclusivo ou reservado, especialmente se envolver objeto de maior complexidade técnica, software, equipamentos, suporte, manutenção, Prova de Conceito, SLA e demais obrigações continuadas;

d) subsidiariamente, caso não haja grupo exclusivo ou reservado, que sejam eliminadas do edital todas as indicações ambíguas, contraditórias ou incompletas que possam induzir os licitantes a interpretação diversa.

XII.6 – Da Prova de Conceito – PoC

a) a retificação das regras da Prova de Conceito, com inclusão de matriz objetiva de avaliação, roteiro técnico detalhado, checklist de funcionalidades, critérios de aceite, requisitos eliminatórios, tolerâncias técnicas, forma de registro de evidências e critérios objetivos de aprovação ou reprovação;

b) a previsão expressa de possibilidade de acompanhamento da PoC pelos demais licitantes interessados, com comunicação prévia, lavratura de ata detalhada, registro de observações técnicas e disponibilização dos resultados;

c) a definição objetiva do ambiente de teste, dados de teste, usuários fictícios, centros de custo, credenciais, sistemas operacionais utilizados, equipamentos exigidos e funcionalidades que serão avaliadas;

d) o esclarecimento sobre se a PoC validará apenas o item de maior volume, apenas o software, a solução completa, todos os grupos ou também o Grupo 2;

e) o esclarecimento sobre a exigência de equipamento físico idêntico ao modelo ofertado, indicando se será admitido equipamento equivalente da mesma linha, família ou categoria para demonstração funcional;

f) a revisão do prazo concedido para realização da PoC, de modo que seja compatível com a complexidade da solução, transporte de equipamento, configuração de software, preparação de ambiente e deslocamento até o local indicado;

g) a definição de como será testada a compatibilidade da solução com Windows, Linux e Mac;

h) a previsão de decisão técnica fundamentada, com indicação do requisito avaliado, teste realizado, resultado esperado, resultado obtido, evidência coletada e justificativa da aprovação ou reprovação;

i) a adequação da PoC à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, especialmente quanto à necessidade de critérios objetivos, publicidade, acompanhamento pelos licitantes, prazo razoável, motivação e julgamento objetivo.

XII.7 – Da habilitação técnica, atestados e quantitativos mínimos

a) a retificação do edital para esclarecer, de forma expressa e objetiva, as exigências de habilitação técnica, especialmente quanto ao quantitativo mínimo exigido para cada grupo;

b) o esclarecimento sobre se o Grupo 2 exigirá experiência específica com scanner planetário, scanner, digitalização, gestão documental ou se bastará experiência em outsourcing de impressão;

c) o esclarecimento sobre se o scanner planetário será contado como equipamento para fins de soma da capacidade técnica;

d) a definição de como será calculado o percentual mínimo para cada grupo;

mm) o esclarecimento sobre se, em caso de vitória em ambos os grupos, os quantitativos serão somados e de que forma;

e) a definição expressa do significado e forma de aplicação do chamado “critério cronológico dos grupos”;

- f) o esclarecimento sobre qual grupo prevalecerá caso o licitante vença mais de um grupo, mas não comprove capacidade técnica suficiente para todos;
- g) a definição sobre admissão de somatório de atestados para comprovação de quantitativo, período ou ambos;
- h) o esclarecimento sobre se os contratos somados poderão ser concomitantes, sucessivos ou ambos;
- i) a indicação sobre se ao menos um atestado deverá comprovar isoladamente o período mínimo exigido;
- j) a indicação de quais características serão consideradas suficientes para demonstrar complexidade operacional equivalente ou superior.

XII.8 – Da pesquisa de preços e do mapa comparativo

- a) a revisão da pesquisa de preços e do Mapa Comparativo, com apresentação de análise crítica da compatibilidade de cada fonte utilizada com o objeto licitado;
- b) a elaboração de matriz de compatibilidade das fontes de preço, indicando, para cada referência, objeto contratado, tecnologia, quantidade de equipamentos, volume de produção, local de execução, regime de remuneração, existência de franquias, excedente, taxa fixa, produção efetiva, fornecimento de papel, software de bilhetagem, OCR, nuvem, autenticação, PIN, relatórios, centro de custo, SLA, logística, scanner planetário e justificativa de compatibilidade com o presente edital;
- c) o esclarecimento sobre se as cotações diretas foram realizadas com base na versão completa do Termo de Referência, incluindo todas as obrigações técnicas, econômicas e operacionais exigidas;
- d) a revisão da pesquisa de preços caso sejam acolhidas alterações na modelagem econômica, no fornecimento de papel, nas exigências técnicas, no OCR, no software, na PoC, nos SLAs, no Grupo 2, no IMR ou em qualquer outra condição relevante do objeto;
- e) subsidiariamente, caso a Administração opte por manter a pesquisa atual, que apresente justificativa técnica específica demonstrando por que os preços utilizados são compatíveis com o objeto licitado, apesar das diferenças de tecnologia, modelagem, software, papel, OCR, bilhetagem, SLA, logística, Grupo 2 e demais condições de execução.

XII.9 – Da implantação, SLA, IMR, glosas, matriz de riscos, suporte local e subcontratação

- a) a retificação do edital, do Termo de Referência e da minuta contratual para detalhar as condições de implantação, incluindo cronograma por unidade, marco inicial e final do prazo de início da execução, critérios de aceite provisório e definitivo, operação assistida e momento de início do faturamento;
- b) a definição das responsabilidades da Administração quanto a rede, energia, acesso físico, credenciais, usuários, pontos lógicos, ambiente tecnológico, firewall, domínio, AD/LDAP, informações e responsáveis locais;
- c) a previsão de hipóteses de suspensão ou prorrogação de prazos por fato atribuível ao contratante ou por evento não imputável à contratada;
- d) o detalhamento dos SLAs, indicando se os prazos serão contados em horas úteis ou corridas, se haverá distinção por localidade, criticidade, tipo de equipamento, atendimento remoto, atendimento presencial, substituição de equipamentos e períodos críticos;

- e) a definição de estoque mínimo de peças, suprimentos e equipamentos reserva, caso exigido, ou a justificativa de sua dispensa;
- f) a definição objetiva da base de cálculo das glosas, esclarecendo se incidirão sobre a fatura total, grupo, item, unidade, equipamento, parcela fixa, produção variável, franquia, excedente ou apenas sobre a parcela afetada;
- g) o esclarecimento da relação entre glosa, retenção e multa, indicando hipóteses de aplicação isolada ou cumulativa e assegurando contraditório prévio;
- h) a previsão de pagamento da parcela incontroversa em caso de divergência de medição, faturamento, glosa ou penalidade;
- i) o detalhamento dos critérios de medição da produção, incluindo relatórios aceitos, contadores físicos, divergências entre contador e software, páginas de teste, páginas em branco, falhas de impressão, reimpressões, impressões de manutenção, digitalização e Grupo 2;
- k) a inclusão de matriz mínima de riscos, contemplando rede, energia, aterramento, acesso físico, internet, firewall, AD/LDAP, nuvem, LGPD, suboperadores, variação de demanda, subutilização, superutilização, Grupo 2, adesões carona, obsolescência, descontinuidade tecnológica, atrasos causados pela Administração e eventos que afastam SLA ou glosas;
- l) a definição das regras de subcontratação, indicando atividades delegáveis e indelegáveis, requisitos dos subcontratados, autorização prévia, prazo de análise, responsabilidade da contratada principal, compromisso de confidencialidade, LGPD e segurança da informação;
- m) o esclarecimento sobre o tratamento de fabricantes, distribuidores, assistências autorizadas, fornecedores de software, provedores de nuvem e suporte especializado como subcontratados, suboperadores de dados ou fornecedores da cadeia técnica.

XII.10 – Da Ata de Registro de Preços, adesões carona, minuta contratual, regime jurídico, reajuste e prorrogação

- a) a retificação da minuta da Ata de Registro de Preços para corrigir referências incorretas a anos, números, identificação da Ata e campos incompletos;
- b) a identificação clara dos órgãos participantes e dos quantitativos registrados por participante;
- c) o esclarecimento sobre a existência ou não de participantes além da UNEMAT;
- d) a delimitação das regras de adesão carona, indicando se poderão ocorrer por item, por grupo ou apenas pela solução integrada;
- e) o esclarecimento sobre se o Grupo 2 poderá ser objeto de adesão;
- f) a exigência de justificativa específica de vantajosidade e análise de impacto logístico para cada adesão;
- g) a previsão de possibilidade de recusa motivada da contratada em caso de inviabilidade técnica, logística ou econômica da adesão;
- h) a preservação da prioridade de atendimento da UNEMAT em relação a eventuais órgãos aderentes;
- i) a exclusão da minuta contratual de toda referência indevida à Lei nº 13.303/2016, a empresas estatais ou a regime jurídico incompatível com o certame;

- j) a adequação integral da minuta contratual à Lei nº 14.133/2021;
- k) a definição do índice de reajuste, data-base, marco inicial de contagem, periodicidade e base de incidência;
- l) o esclarecimento da aplicação do reajuste sobre taxa fixa, produção, franquia, excedente, Grupo 2, preços registrados e contratos decorrentes da Ata;
- m) a definição do procedimento de reequilíbrio econômico-financeiro, documentos exigidos, prazo de análise e pagamento da parcela incontroversa;
- n) a disciplina da atualização tecnológica, com possibilidade de substituição por modelos equivalentes ou superiores, quando tecnicamente adequado;
- o) o tratamento da descontinuidade de equipamentos, peças, softwares, licenças e tecnologias durante a vigência contratual;
- p) a definição de critérios objetivos de vantajosidade para eventual prorrogação contratual, considerando preço, desempenho, cumprimento de SLA, atualização tecnológica, regularidade da execução e economicidade.

XII.11 – Da resposta administrativa individualizada e motivada

- a) que a Administração apresente resposta expressa, motivada e individualizada a cada um dos pontos desta impugnação, enfrentando os fundamentos técnicos, econômicos e jurídicos apresentados;
- b) que não seja proferida resposta genérica, padronizada ou meramente conclusiva, sem enfrentamento específico das contradições, omissões, riscos e fundamentos apontados;
- c) que, caso opte por manter qualquer uma das exigências impugnadas, a Administração apresente justificativa técnica e jurídica suficiente, demonstrando necessidade, proporcionalidade, vantajosidade, impacto na competitividade, aderência à Lei nº 14.133/2021, compatibilidade com a Portaria SGD/MGI nº 370/2023, quando aplicável, e conformidade com a jurisprudência dos órgãos de controle;
- d) que todas as respostas e documentos complementares sejam disponibilizados aos licitantes em tempo hábil, antes da sessão pública, de modo a preservar a transparência, o contraditório, a isonomia e a adequada formulação das propostas.

XII.12 – Da republicação e reabertura dos prazos

- a) caso acolhida qualquer alteração que impacte a modelagem econômica, o objeto, os grupos, a planilha de preços, a pesquisa de preços, a habilitação, a Prova de Conceito, a execução, o software, o OCR, o fornecimento de papel, o Grupo 2, os SLAs, o IMR, as glosas, a Ata de Registro de Preços ou a minuta contratual, requer-se a republicação do edital e seus anexos;
- b) que, nessa hipótese, seja reaberto integralmente o prazo para apresentação das propostas, nos termos da legislação aplicável, permitindo que todos os interessados reformulem suas propostas com base na versão final, clara, coerente e saneada do instrumento convocatório.

Diante de todo o exposto, requer-se o **acolhimento integral da presente impugnação**, com a correção dos vícios apontados, a suspensão do certame se necessário, a retificação do edital e seus anexos, a republicação dos documentos saneados e a reabertura dos prazos legais, assegurando a legalidade, a competitividade, a isonomia,



o julgamento objetivo, a economicidade, a segurança jurídica, a exequibilidade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nestes termos,
pede deferimento.

Campo Grande/MS, 24 de junho de 2026.

W.A. EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS LTDA
CNPJ nº 09.238.496/0001-00

Matriz

Av. Mascarenhas de Moraes, 1656
Monte Castelo – Campo Grande – MS

W.A. Equipamentos e Serviços Ltda
Tel.: (67) 3047-5300 – www.copytec.com.br
copytec@copytec.com.br

Página | 75

Filial

Rua Mirassol do Oeste, 13
Bairro Consil – Cuiabá – MT