

Resposta a Impugnação – PE nº 90010/2025

Processo Nº: 23000.018375/2024-15

1. SÍNTESE

1.1. Trata-se de peça impugnatória apresentada por empresa interessada em participar do Pregão Eletrônico nº 90010/2025, doravante denominada impugnante, a qual apresentou impugnação ao Edital, cujo objeto é a “contratação de serviços de empresa especializada em serviços de confecção, personalização e impressão do Documento de Identificação - Carteira Nacional Docente do Brasil (CNDDB) física -, em policarbonato, incluindo capa tipo carteira (porta identidade funcional), carta berço, envelope personalizado e fornecimento dos serviços completos de pré-postagem, destinados aos professores da educação pública e privada”.

2. DO PREGOEIRO

2.1. A Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, estabelece em seu art. 164, o seguinte:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

2.2. Preliminarmente há que se esclarecer que o referido pedido de esclarecimento não tem efeito de recurso, portanto não há que se falar em efeito suspensivo, tampouco sua remessa a autoridade superior, tendo o Pregoeiro nesta fase processual, todos os poderes para averiguação de quaisquer contestações que se façam ao texto editalício, decidindo sobre cada caso, conforme a legislação pertinente.

3. DA ADMISSIBILIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO

3.1. A data de abertura da sessão pública do certame está agendada para ocorrer no dia 28/11/2025 às 9h30, conforme Aviso de Licitação publicado no Diário Oficial da União nº 217, Seção 3, pág. 64 e em jornal de grande circulação (SEI 6321665).

3.2. A solicitante encaminhou e-mail na data 24/11/2025, conforme consta nos autos (SEI 6358592) desta forma, o pedido de impugnação da solicitante é admissível e tempestivo, conforme legislação em vigor.

4. DA SÍNTESE DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

4.1. Assim argumenta a impugnante, conforme síntese abaixo transcrita:

[...]

II. DO OBJETO COMPLEXO, DO PREÇO DE REFERÊNCIA VIL E DO IMPACTO DO VÍCIO NA EXECUÇÃO

III. DAS ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES EVIDENCIADAS

III.I. DA ILEGÍTIMA INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO DE REFERÊNCIA – A FRAGILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VANTAGEM

III.II. DA AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA FORMAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO E DO VÍCIO DE MOTIVAÇÃO

III.III. DO AGRUPAMENTO ILEGAL DE ITENS E DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO

[...]

5. DA ANÁLISE DA ÁREA TÉCNICA

5.1. Por tratar-se de assunto referente ao Termo de Referência, coube a este Pregoeiro encaminhar as alegações à área técnica, tendo a mesma se manifestado nos seguintes termos, a saber:

2. Da análise geral dos argumentos apresentados

2.1 DO OBJETO COMPLEXO, DO PREÇO DE REFERÊNCIA VIL E DO IMPACTO DO VÍCIO NA EXECUÇÃO

A alegação de que o objeto é complexo e o preço de referência seria "vil" e, portanto, inexequível, não procede. Conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar nº 57/2025, o objeto apresenta natureza complexa e elevada sensibilidade operacional, exigindo uma solução integrada capaz de assegurar segurança documental, rastreabilidade contínua, padronização nacional e eficiência na cadeia de custódia da Carteira Nacional Docente do Brasil – CNDB. O ETP avaliou comparativamente três cenários de contratação (solução integrada, modelo fragmentado e parceria público-privada) e concluiu, de forma técnica e fundamentada, que a execução integrada é a única capaz de garantir atendimento adequado aos requisitos legais, técnicos e operacionais, mitigar riscos e assegurar a integridade do processo de emissão do documento nacional.

O argumento de “preço vil” sustentado pela impugnante também não se sustenta. Conforme detalhado no subitem seguinte e devidamente instruído Nota Técnica nº 60/2025/COPLAN/CGPL/SGA/SGA (SEI 6296312) e Nota Técnica nº 61/2025/COPLAN/CGPL/SGA/SGA (SEI 6296719), a formação do preço estimado em R\$ 50,02 decorre de pesquisa de mercado conduzida com fornecedores efetivamente habilitados, resultando em valores convergentes e compatíveis com a produção em larga escala prevista para o projeto. A administração reitera que o valor abrange o kit completo, e não apenas componentes isolados.

A alegação de que o valor estimado poderia comprometer a execução contratual tampouco encontra respaldo nos autos. Ao contrário, os elementos técnicos demonstram que:

- o preço estimado é plenamente compatível com a escala nacional de produção, que envolve a emissão inicial de 2,7 milhões de unidades, conforme previsto no *Termo de Referência, Item 1.1*;
- os fornecedores consultados possuem qualificação e capacidade para atender ao volume e às exigências do objeto;
- a cadeia de produção da CNDB demanda padronização nacional e controle centralizado, aspectos cruciais assegurados pelo modelo integrado adotado.

Dessa forma, não se verifica qualquer vício no objeto, tampouco irregularidade na formação do preço estimado. Ao contrário, constata-se que o planejamento técnico, a modelagem da solução e a precificação foram conduzidos em estrita observância às normas aplicáveis, apresentando coerência interna, fundamentação robusta e plena aderência às necessidades da Administração Pública.

b) DA ILEGÍTIMA INEXEQUIBILIDADE DO PREÇO DE REFERÊNCIA – A FRAGILIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA VANTAGEM

A impugnante alega que o preço unitário de R\$ 50,02 para o kit completo seria inexequível, especialmente considerando o custo de componentes como o porta-documento em couro legítimo, citando valores de R\$ 64,00 e R\$ 85,70 para itens similares em outras contratações. Contudo, essa argumentação falha ao comparar valores de itens isolados com o custo unitário de um kit produzido em larga escala e de forma integrada.

A presente contratação possui particularidade relevante: trata-se de um conjunto integrado de itens, que reúne componentes de segurança gráfica, materiais de alta durabilidade e serviços logísticos especializados, cuja combinação não possui precedente contratual similar no âmbito da Administração Pública Federal. Essa inexistência de contratos equivalentes demandou a elaboração de decomposição analítica da planilha de custos, contemplando todos os subitens do kit (cartão em policarbonato, porta-identidade funcional em couro, carta-berço, envelope personalizado e envelope de segurança), assegurando rastreabilidade, transparência e fundamentação técnica para formação do valor de referência. Com base nessa análise, apurou-se inicialmente um valor unitário de R\$ 174,28, resultado da soma das estimativas individuais dos componentes. Contudo, tal valor reflete apenas um cenário metodológico de baixa escala, utilizado exclusivamente como referência técnica preliminar, não representando o custo real da contratação.

É fundamental compreender que a economia de escala é o elemento determinante na formação do preço final em contratações dessa natureza. A produção estimada de 2,7 milhões de unidades (conforme *Termo de Referência, Item 1.1*) permite diluição de custos fixos industriais, otimização de insumos (como o couro de alta qualidade descrito no *Termo de Referência, Item 5.16.4.a*)), maior eficiência produtiva e redução progressiva do custo unitário. Do ponto de vista econômico, a fabricação seriada em larga escala reduz despesas relativas a *setup* de máquinas, calibração para gravação a laser, compra de insumos em grande volume, ajustes sucessivos de impressão e custos logísticos internos. Tal dinâmica produtiva explica a diferença substancial entre o valor preliminar estimado por componentes isolados (que, para fins de referência técnica preliminar, foi de R\$ 174,28) e os valores efetivamente ofertados pelas empresas consultadas no mercado para o fornecimento do kit completo.

A alegação de que o preço estimado seria inexecutável não procede. O valor de referência adotado — R\$ 50,02 — fundamenta-se nas propostas apresentadas por fornecedores tecnicamente habilitados, com parque industrial compatível com a produção de documentos em policarbonato com elevado padrão de segurança, conforme demonstrado nas Notas Técnicas nº 60 (SEI 6296312) e nº 61 (SEI 6296719). As cotações recebidas evidenciam clara convergência de preços, revelando estabilidade do mercado e maturidade do setor fornecedor. A técnica da mediana, utilizada para definição do preço estimado, está de acordo com a IN SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sendo indicada para evitar distorções quando há pequena amostra de preços.

Em atendimento ao §2º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, a pesquisa de preços observou integralmente os critérios técnicos e procedimentais exigidos, tais como: prazo de resposta compatível com a complexidade do objeto; propostas formalizadas contendo descrição detalhada, valores unitários e totais, identificação e assinaturas; disponibilização do ETP; dimensionamento técnico completo às empresas consultadas; e registro integral no processo das respostas recebidas. Esse procedimento garante a legitimidade da pesquisa, a comparabilidade dos preços e a aderência do processo ao que dispõe a referida instrução normativa.

Foram consultadas empresas de reconhecida atuação no segmento de segurança gráfica e credenciadas pela CEFIC – Comissão Executiva de Controle de Impressão e Confecção de Moeda e Valores Mobiliários. Todas receberam o Estudo Técnico Preliminar nº 57/2025, que detalha o conjunto composto pela CNDB física em policarbonato, porta-identidade funcional de couro legítimo, carta-berço, envelope personalizado e serviços de pré-postagem.

As propostas recebidas demonstraram alta convergência de valores e comportamento econômico consistente com a produção em grande escala, evidenciando maturidade do mercado, estabilidade da estrutura de custos e aderência ao modelo técnico adotado pela Administração. Ao se considerar a escala nacional projetada para a CNDB, verificou-se tendência clara de redução dos custos unitários em relação ao valor analítico preliminar de R\$ 174,28, justamente pela aplicação dos ganhos de escala, resultantes da diluição de custos fixos, maior eficiência produtiva e otimização de insumos.

Tal comportamento confirma a adequação metodológica da pesquisa realizada e reforça que o preço estimado de R\$ 50,02 é técnico e economicamente fundamentado, refletindo práticas vigentes no mercado especializado de segurança gráfica. Conclui-se, assim, pela plena razoabilidade, aderência e competitividade dos preços obtidos, afastando-se integralmente a alegação de inexequibilidade ou ausência de memória de cálculo.

c) DA AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA FORMAÇÃO DO PREÇO ESTIMADO E DO VÍCIO DE MOTIVAÇÃO

A impugnante alega ausência de transparência e vício de motivação na formação do preço estimado. No entanto, essa alegação não corresponde à realidade do processo administrativo. A formação do preço estimado encontra-se integralmente registrada, fundamentada e demonstrada de forma clara e transparente no processo administrativo. Consta dos autos documentação completa que subsidia a definição do valor de referência, incluindo:

- o mapa comparativo das cotações recebidas;
- as propostas integrais apresentadas pelos fornecedores consultados;
- as justificativas metodológicas adotadas na pesquisa;
- a decomposição analítica preliminar dos componentes do kit;
- a descrição detalhada, constante da Nota Técnica nº 61/2025/COPLAN/CGPL/SGA/SGA (SEI 6296719), acerca do impacto da economia de escala na redução do custo unitário.

Além disso, em estrita observância ao §2º do art. 5º da IN SEGES/ME nº 65/2021, foram cumpridos todos os requisitos procedimentais aplicáveis, tais como: disponibilização integral do ETP às empresas consultadas; concessão de prazo adequado à complexidade do objeto; exigência de propostas formalizadas com todos os elementos técnicos e comerciais; e registro completo das respostas recebidas e das manifestações de silêncio.

A motivação do preço estimado está exaustivamente detalhada na documentação técnica, que demonstra de maneira coerente e fundamentada:

- os critérios que orientaram a escolha metodológica utilizada;
- o cálculo preliminar dos componentes do kit para fins de referência;
- a distinção entre valores obtidos em baixa escala e a projeção realista em escala nacional;
- a justificativa técnica para adoção da mediana, conforme determina a IN 65/2021;
- a convergência dos valores ofertados, evidenciando estabilidade e maturidade do mercado fornecedor.

Dessa forma, verifica-se que o processo apresenta robusta motivação, ampla transparência e plena aderência às normas aplicáveis, inexistindo qualquer vício, omissão ou irregularidade na formação do preço estimado. A documentação que fundamenta a pesquisa de preços e a memória de cálculo está disponível nos autos do

processo, sendo acessível para consulta pelos interessados, em conformidade com o princípio da publicidade dos atos administrativos.

d) DO AGRUPAMENTO ILEGAL DE ITENS E DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PARCELAMENTO

A impugnação sustenta que os itens deveriam ser parcelados, porém tal alegação contraria de forma direta e objetiva a análise técnica conduzida no ETP nº 57/2025, que demonstra — de maneira clara, fundamentada e metodologicamente consistente — que o kit da CNDB constitui unidade lógica, funcional e operacional, cuja execução integrada é indispensável para assegurar conformidade técnica, segurança informacional e padronização nacional, características essenciais para um documento de identificação com validade em todo o território nacional, tal como a CNDB é concebida.

O *Estudo Técnico Preliminar 57/2025*, em seus Itens 5.1 e 5.2, analisou exaustivamente cenários, incluindo a "Licitação Fragmentada", e concluiu que esta opção acarretaria "maior risco de descontinuidade de serviços, aumento da complexidade operacional e elevação dos riscos de segurança da informação, especialmente devido ao trânsito de dados sensíveis entre diferentes fornecedores". A CNDB, equiparada à Carteira de Identidade Nacional (CIN) em termos de segurança (conforme *Estudo Técnico Preliminar 57/2025*, Item 2.6), exige uma cadeia de custódia ininterrupta e um controle centralizado para prevenir fraudes e garantir a autenticidade do documento.

O documento evidencia que:

- o kit CNDB funciona como um único conjunto técnico-operacional, cuja divisão comprometeria a segurança, a rastreabilidade, a padronização e a própria integridade da política pública; É crucial que a CNDB e seus elementos de segurança (policarbonato, tintas especiais, gravação a laser, QR Code) estejam integrados a todos os demais componentes do kit (porta-identidade, carta-berço, envelope personalizado e serviços de pré-postagem) sob uma única responsabilidade para manter a rastreabilidade e a proteção de dados sensíveis, conforme *Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD)*;
- a fragmentação acarretaria múltiplas interfaces entre fornecedores distintos, ampliando riscos operacionais, de sincronização de dados e de proteção de informações sensíveis, especialmente no contexto da LGPD;
- o parcelamento implicaria quebra da cadeia de custódia, fragilizando o controle de insumos sensíveis e elevando significativamente o risco de inconsistência ou adulteração de componentes;
- o porte e a abrangência da contratação exigem controle centralizado, a fim de garantir padronização nacional e mitigação dos riscos inerentes à produção seriada de documentos de segurança.

Ademais, cumpre esclarecer que houve, sim, parcelamento da contratação, mas em nível adequado e tecnicamente justificável: optou-se pela divisão em lotes regionais, conforme detalhado no *Estudo Técnico Preliminar 57/2025*, Item 9.18. Essa abordagem visando otimizar a logística de entrega, distribuir a capacidade produtiva por região e permitir maior eficiência operacional no fluxo de pré-postagem. Esse parcelamento não fragmenta o objeto, que permanece tecnicamente indivisível por razões de

segurança e funcionalidade, mas organiza sua execução por território, alinhando economicidade, logística e eficiência administrativa, sem afetar a cadeia de segurança gráfica.

Ressalte-se que o princípio do parcelamento, previsto no art. 40 da Lei nº 14.133/2021, não é absoluto. Sua aplicação depende de viabilidade técnica, econômica e operacional. No caso concreto, parcelar o kit em itens independentes seria contraproducente, inseguro e incompatível com a lógica de produção de documentos oficiais, conforme demonstrado no ETP. Assim, a contratação integrada — somada ao parcelamento regional, e não por item — é a única alternativa que atende integralmente aos requisitos normativos e técnicos do objeto.

No que tange à alegada restrição à competitividade, observa-se que:

- foram consultadas diversas empresas com credenciamento CEFIC, condição indispensável para produção de documentos de segurança; como ressaltado no ETP 57/2025, item 4.19.3.3.
- houve efetiva competição entre fornecedores aptos ao objeto, conforme as cotações recebidas na pesquisa de preços;
- a exigência de credenciamento CEFIC não restringe competitividade de forma indevida, mas assegura a conformidade com as normas de segurança gráfica e a proteção de dados, que são requisitos inegociáveis para a emissão de um documento de identificação nacional. Tal exigência é um critério técnico de qualificação essencial para garantir a segurança e autenticidade da CNDB;
- o *Estudo Técnico Preliminar 57/2025, Item 4.15.1*, e o *Termo de Referência, Item 4.2.1.2*, preveem expressamente a possibilidade de subcontratação, permitindo que empresas de menor porte — especialmente aquelas especializadas na confecção do porta-identidade em couro — participem da execução contratual, ampliando o espectro competitivo e garantindo participação indireta de fornecedores que não atuam no segmento de segurança gráfica. A previsão de subcontratação para essa parte específica do objeto mitiga a preocupação da impugnante e demonstra que a Administração considerou as especificidades de mercado.

Portanto, não há restrição indevida à competição; ao contrário, o modelo integrado, com a possibilidade de subcontratação de etapas específicas e com o parcelamento geográfico, é o único tecnicamente viável e operacionalmente seguro para o atendimento da finalidade pública da CNDB. Diante disso, o parcelamento do objeto em itens independentes é incompatível, e a contratação integrada encontra plena sustentação técnica, operacional e econômica

Consolidado Final

A impugnação apresentada pela empresa Alves & Freitas Confecções e Malharia Ltda ME foi integralmente examinada à luz dos documentos que compõem os estudos preparatórios do Pregão Eletrônico nº 90010/2025, especialmente o ETP 57/2025, o Termo de Referência e as Nota Técnicas nº 60/2025/COPLAN/CGPL/SGA/SGA (SEI 6296312) e 61/2025/COPLAN/CGPL/SGA/SGA (SEI 6296719).

Após análise minuciosa, constata-se que os argumentos da impugnante não se sustentam, seja do ponto de vista técnico ou metodológico. Todos os elementos

indicam que o edital se encontra devidamente fundamentado, e que a impugnação não apresenta irregularidades capazes de modificar o instrumento convocatório, devendo o pregão prosseguir em sua integralidade.

6. DA APRECIÇÃO DO PREGOEIRO

6.1. Salientamos que o Edital e seus anexos, foram previamente analisados pela Consultoria Jurídica deste Ministério, quanto aos requisitos de legalidade das cláusulas ali dispostas.

6.2. Assim, após análise da peça impugnatória e considerando o posicionamento enviado pela área técnica deste Ministério, bem como as exigências constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, e com amparo legal na Lei nº 14.133/2021 este Pregoeiro entende, *s.m.j.*, como satisfatória o posicionamento da área técnica.

7. CONCLUSÃO

7.1. Pelo exposto, com lastro no posicionamento levantado e na legislação vigente, entendo que o Edital e seus Anexos, estão em conformidade com as disposições legais e, assim, acolho a presente peça impugnatória por ser tempestiva, para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo o horário e data de abertura do certame.

RICARDO DOS SANTOS BARBOSA
Pregoeiro
Portaria nº 616, de 05 de setembro de 2025