ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA – FMS
Pregão Eletrônico nº 80/2026
Processo Administrativo nº 00045.040394/2025-48 – GTI/FMS
UASG 927337

A GARP EMPREENDIMENTOS E CONSULTORIA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 41.181.805/0001-66, com sede em Av. dos Holandeses, Nº14, Ed. Century, sala 113, Calhau, São Luís-MA, neste ato representada por Gabriel Lima Ramalho, diretor geral, vem, tempestivamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e nas disposições do instrumento convocatório, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 80/2026, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE

O edital foi disponibilizado em 04/08/2026, estabeleceu a abertura da sessão eletrônica para 18/08/2026, às 09h00, e fixou expressamente o dia 13/08/2026 como data-limite para apresentação de pedidos de esclarecimento e impugnações, mediante envio ao endereço eletrônico indicado no próprio instrumento.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação da Lei, desde que o faça até 3 (três) dias úteis antes da abertura do certame. Assim, a presente impugnação é tempestiva.

II – SÍNTESE DO OBJETO E DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO INSTRUMENTO

O certame tem valor anual estimado de R$ 17.939.749,60 e objetiva a contratação, em lote único, de solução integrada que reúne atividades de natureza diversa, incluindo transferência e guarda de bens, transferência e custódia de acervo documental, classificação arquivística, higienização, organização e acondicionamento, pesquisa e consulta, digitalização com OCR, bureau de serviços, indexação de metadados, expurgo seguro de documentos, licenciamento de software GED em modalidade SaaS e suporte técnico.

A Impugnante reconhece a relevância da contratação e a discricionariedade técnica da Administração para estruturar a solução mais adequada ao interesse público. Todavia, o edital e o Termo de Referência apresentam inconsistências internas e exigências que, sem motivação técnica suficientemente individualizada, podem comprometer a isonomia, a segurança do julgamento e a competitividade do certame.

Os pontos ora questionados não decorrem de mero inconformismo empresarial. Tratam-se de questões que interferem diretamente na formação de preços, na definição da capacidade técnica exigida, na qualificação econômico-financeira, na disponibilidade prévia de infraestrutura e na regularidade arquivística do expressivo serviço de eliminação documental previsto.

III – DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA: NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ESPECÍFICA DAS PARCELAS ELEITAS PARA ATESTAÇÃO

O item 8.2.5.2 do edital e o item 10.4.2 do Termo de Referência exigem comprovação de execução prévia, em quantitativos equivalentes a 50% dos quantitativos anuais estimados, para quatro serviços considerados críticos: (i) guarda e gestão de acervo documental, com custódia de pelo menos 35.000 caixas-arquivo; (ii) guarda e conservação de bens e mobiliário, com experiência de pelo menos 1.000 m²; (iii) digitalização com OCR de no mínimo 3.000.000 de páginas; e (iv) fornecimento, parametrização e suporte de sistema GED SaaS.

O art. 67, § 1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que a exigência de atestados se restrinja às parcelas de maior relevância técnica ou de valor significativo. O § 2º admite quantitativos mínimos de até 50%, desde que observada essa delimitação. Além disso, o art. 18, IX, exige motivação circunstanciada das condições do edital, inclusive das exigências de qualificação técnica, mediante indicação e justificativa das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo.

No caso concreto, o valor total estimado da contratação é de R$ 17.939.749,60, de modo que 4% correspondem a R$ 717.589,98. Dos quatro serviços eleitos para atestação específica, a guarda de documentos está estimada em R$ 186.200,00; a guarda de bens em R$ 162.900,00; o GED SaaS em R$ 334.480,00; e a digitalização com OCR em R$ 1.860.000,00.

Assim, três das quatro parcelas possuem valor individual inferior ao parâmetro objetivo de 4% do valor global. Isso não impede, por si só, que alguma delas seja reputada de maior relevância técnica; porém torna indispensável que a fase preparatória contenha motivação técnica concreta, individualizada e proporcional capaz de demonstrar por que cada uma dessas parcelas, apesar do menor peso econômico, constitui núcleo crítico da aptidão operacional a ser comprovada.

A simples qualificação genérica de tais serviços como 'críticos' não substitui a demonstração circunstanciada exigida pelo art. 18, IX, especialmente quando a exigência cumulativa de experiências muito específicas, somada ao lote único e às vedações de consórcio e subcontratação, pode reduzir significativamente o universo de competidores.

Requer-se, portanto, que a Administração explicite e disponibilize a motivação técnica de cada parcela eleita para atestação, demonstrando sua efetiva relevância técnica e proporcionalidade; e, caso tal motivação não conste adequadamente da fase preparatória, que sejam revistas ou suprimidas as exigências correspondentes.

IV – DA ADOÇÃO DE LOTE ÚNICO – NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA TÉCNICA E ECONÔMICA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO

O edital estruturou a contratação em lote único, reunindo 14 serviços distintos, entre os quais transferência e guarda de bens patrimoniais, transferência e custódia de acervo documental, classificação técnica arquivística, higienização, organização e acondicionamento, pesquisa e consulta, digitalização com OCR, bureau de serviços, indexação de metadados, expurgo seguro de documentos, licenciamento de software GED na modalidade SaaS, suporte técnico e manutenção.

Embora essas atividades possam integrar uma solução mais ampla de gestão documental e patrimonial, verifica-se que possuem natureza técnica, operacional e mercadológica diversa, envolvendo áreas como logística, guarda física, arquivologia, digitalização em larga escala e tecnologia da informação.

O art. 47 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, nas licitações de serviços, deverá ser observado o princípio do parcelamento, quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, devendo a Administração considerar, entre outros aspectos, a ampliação da competição e o melhor aproveitamento das características do mercado.

Não se desconhece que a Administração pode optar pela contratação integrada em lote único quando demonstrar que o parcelamento acarretaria prejuízo técnico, perda de economia de escala, dificuldade de gerenciamento contratual ou comprometimento da eficiência da solução pretendida.

Entretanto, diante da diversidade dos serviços reunidos no presente certame, a adoção de lote único exige justificativa técnica e econômica suficientemente circunstanciada, capaz de demonstrar que a execução por um único fornecedor representa efetivamente solução mais vantajosa para a Administração do que eventual divisão do objeto em lotes compostos por atividades tecnicamente correlatas.

Tal necessidade de fundamentação mostra-se ainda mais relevante porque o próprio instrumento convocatório apresenta os serviços de maneira individualizada, atribuindo a cada um deles unidade de medida, quantitativo, preço unitário e valor total específicos. São mensurados separadamente, por exemplo, guarda documental, classificação arquivística, higienização, digitalização com OCR, expurgo seguro, licenciamento de GED e suporte técnico.

Essa individualização demonstra que as diferentes atividades que compõem o objeto são economicamente identificáveis e mensuráveis, circunstância que reforça a necessidade de a Administração demonstrar, de forma objetiva, por que não seria técnica ou economicamente recomendável agrupá-las em lotes distintos.

A questão possui impacto direto sobre a competitividade do certame. Empresas especializadas em determinadas parcelas — como tratamento arquivístico, digitalização e OCR, guarda e logística ou

fornecimento de sistemas GED — podem possuir plena capacidade técnica para executar parte relevante do objeto, sem necessariamente atuar cumulativamente em todas as atividades inseridas no lote único.

Consequentemente, a concentração de serviços distintos em um único lote pode reduzir o universo de potenciais concorrentes às empresas que possuam, simultaneamente, capacidade operacional em todas essas áreas, tornando imprescindível a demonstração de que tal restrição decorre de necessidade técnica efetiva e não apenas de conveniência administrativa.

Assim, não se pretende afirmar que a adoção de lote único seja, por si só, irregular. O que se questiona é a necessidade de que a opção administrativa pelo não parcelamento esteja devidamente fundamentada em estudos técnicos e econômicos que demonstrem que a divisão do objeto comprometeria a eficiência, a economicidade ou a adequada execução contratual.

Diante disso, requer-se que a Administração apresente a justificativa técnica e econômica circunstanciada que fundamentou a adoção do lote único, indicando, especialmente, se foram avaliadas alternativas de parcelamento durante a fase preparatória da contratação e quais razões concretas levaram à sua rejeição.

Requer-se, ainda, que seja demonstrado, por meio do respectivo estudo de mercado, que existe número suficiente de fornecedores capazes de executar integralmente o objeto nas condições estabelecidas, de forma a assegurar efetiva competitividade.

Caso não esteja suficientemente demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, requer-se a reavaliação da estrutura do certame, com a eventual divisão do objeto em lotes compostos por serviços tecnicamente compatíveis, preservando-se a integração necessária à execução contratual e ampliando-se a participação de potenciais interessados.

Por fim, caso a revisão resulte em alteração das condições de formulação das propostas, requer-se a correspondente retificação e republicação do edital, com reabertura do prazo para apresentação das propostas

V – DA CONTRADIÇÃO ENTRE AS EXIGÊNCIAS ECONÔMICO-FINANCEIRAS DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA

Há incompatibilidade objetiva entre as regras econômico-financeiras constantes do corpo do edital e aquelas reproduzidas no Termo de Referência.

O item 8.2.4.4 do edital dispõe que, caso a empresa apresente resultado inferior ou igual a 1 em qualquer dos índices de Liquidez Geral, Solvência Geral ou Liquidez Corrente, será exigido capital mínimo de 5% do valor total estimado da contratação, equivalente a aproximadamente R$ 896.987,48.

Já o item 10.3.5 do Termo de Referência estabelece, de forma autônoma, a exigência de patrimônio líquido mínimo correspondente a 10% do valor estimado da contratação, equivalente a aproximadamente R$ 1.793.974,96, além de exigir índices superiores a 1.

O art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 admite a exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo de até 10% do valor estimado para a execução de serviços. O problema, portanto, não é a existência abstrata de um percentual de 10%, mas a presença, no mesmo instrumento convocatório, de critérios distintos e potencialmente incompatíveis, sem indicação clara de qual regra prevalecerá.

A divergência afeta diretamente o universo de licitantes aptos e impede que as empresas conheçam previamente e com segurança o requisito econômico-financeiro efetivamente exigido.

Requer-se a correção e unificação da disciplina econômico-financeira, com indicação expressa de uma única regra aplicável a todos os licitantes, devidamente motivada e compatível com o art. 69 da Lei nº 14.133/2021.

VI – DA INCONSISTÊNCIA ENTRE m³ E m² NOS QUANTITATIVOS DE BENS E NA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

O quadro de serviços utiliza a unidade m³ para a transferência e a guarda de bens diversos, fixando quantitativo de 2.000 m³. Entretanto, o item relativo à infraestrutura predial exige piso e estrutura compatíveis com '2.000 m² de mobiliários', enquanto a qualificação técnica exige experiência prévia em armazenamento e gestão logística de pelo menos 1.000 m² de 'volume físico'.

As grandezas não são equivalentes: metro quadrado mede área e metro cúbico mede volume. A divergência interfere na elaboração dos preços, no dimensionamento do galpão, no julgamento dos atestados e na própria vistoria técnica.

Não se trata, portanto, de erro meramente material sem repercussão. A Administração deve definir, de forma uniforme, a unidade de medida aplicável ao objeto e à comprovação da experiência anterior.

Requer-se a retificação dos itens pertinentes, com uniformização das unidades de medida e, se a correção alterar a forma de elaboração das propostas ou de comprovação da habilitação técnica, a correspondente reabertura do prazo do certame.

VII – DO EXPURGO DE 120.000 CAIXAS, DA MEMÓRIA DE CÁLCULO E DA NECESSIDADE DE IDENTIFICAÇÃO DA TTDD APLICÁVEL

O edital estima 70.000 caixas para transferência ordenada de acervo, guarda documental, classificação técnica, higienização e organização, mas prevê o expurgo seguro de 120.000 caixas, ao custo estimado de R$ 3.333.600,00.

A diferença de 50.000 caixas não é esclarecida no instrumento convocatório. É possível que a Administração possua acervo adicional destinado apenas à avaliação e eliminação, mas, se essa for a hipótese,

a memória de cálculo e a origem do quantitativo precisam ser explicitadas, inclusive porque o art. 18, § 1º, e o Termo de Referência pressupõem estimativas sustentadas por quantitativos e documentos de suporte.

A questão torna-se ainda mais relevante porque o edital determina que a classificação e a organização sigam a 'Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos (TTDD) da área da saúde' e estabelece que a FMS fornecerá à contratada as diretrizes arquivísticas institucionais, especialmente a TTDD aplicável. Contudo, o instrumento não identifica de forma precisa qual tabela será utilizada, sua versão, ato de aprovação e instituição arquivística competente.

Nos termos do art. 9º da Lei nº 8.159/1991, a eliminação de documentos produzidos por instituições públicas depende de autorização da instituição arquivística pública competente na respectiva esfera. A Resolução CONARQ nº 40/2014, com as alterações da Resolução nº 44/2020, condiciona a eliminação ao processo de avaliação e seleção conduzido pela Comissão Permanente de Avaliação de Documentos – CPAD, à aplicação de código de classificação e TTDD aprovados, à elaboração da Listagem de Eliminação de Documentos, à aprovação da autoridade competente, à publicação do Edital de Ciência de Eliminação e à posterior formalização do Termo de Eliminação.

Nesse contexto, a simples previsão de 'prévia autorização formal da FMS' e de emissão, pela contratada, de 'Termo e Certificado de Eliminação' não pode ser interpretada como substitutiva dos procedimentos arquivísticos legais. A contratada poderá executar materialmente a fragmentação, mas a decisão de eliminar documentos públicos e a formalização arquivística correspondente permanecem sujeitas às competências e etapas legalmente estabelecidas.

Requer-se, portanto, que a FMS: (a) identifique e disponibilize a TTDD e o código de classificação que serão aplicados; (b) informe o ato de aprovação desses instrumentos pela instituição arquivística pública competente; (c) informe a constituição e atuação da CPAD competente; (d) apresente a memória de cálculo que fundamenta as 120.000 caixas de expurgo; e (e) esclareça expressamente que os procedimentos de eliminação observarão integralmente a Lei nº 8.159/1991 e as Resoluções CONARQ nº 40/2014 e nº 44/2020.

VIII – DA VISTORIA TÉCNICA EM 05 DIAS ÚTEIS E DA DISPONIBILIDADE PRÉVIA DE GALPÃO, BUREAU E INFRAESTRUTURA TECNOLÓGICA

O edital estabelece que a licitante classificada provisoriamente em primeiro lugar será submetida, no prazo de 05 dias úteis após a convocação, à vistoria técnica em suas instalações físicas — galpão e bureau — destinada a verificar capacidade de armazenamento, segurança patrimonial e ambiental e infraestrutura tecnológica.

A Lei nº 14.133/2021 admite, no art. 67, III, a indicação de instalações e aparelhamento adequados e disponíveis para a execução do objeto. Assim, não se sustenta que a vistoria seja, por si só, ilegal. A dúvida reside no grau de disponibilidade prévia exigido e na proporcionalidade do prazo de apenas 05 dias úteis,

diante do porte da estrutura demandada.

O edital exige, entre outros requisitos, construção em alvenaria, capacidade para expressivo acervo, segregação física ou lógica, CFTV 24 horas, controle de acesso, AVCB ou certificado equivalente válido, condições de umidade e temperatura, bureau operacional e infraestrutura tecnológica para o GED.

Se a interpretação administrativa for de que toda essa estrutura precisa estar integralmente implantada e operacional antes da adjudicação e da assinatura contratual, a exigência pode funcionar como relevante barreira de entrada a empresas que possuam aptidão técnica e econômico-financeira, mas que realizariam a mobilização definitiva apenas após a contratação.

Além disso, o edital utiliza a expressão 'instalações físicas da Contratada', sem esclarecer se o imóvel deve ser próprio ou se serão admitidos locação, compromisso de locação, cessão ou outro título jurídico hábil.

Requer-se o esclarecimento e, se necessário, a retificação do edital para definir: (a) se a estrutura deverá estar integralmente disponível na data da vistoria; (b) se serão admitidos imóveis locados, compromissos de locação ou outros instrumentos de disponibilidade; (c) qual o prazo de mobilização admitido; e (d) qual fundamento técnico justifica eventual exigência de investimento integral antes da contratação.

IX – DA REFERÊNCIA À LEI Nº 8.666/1993 E DE OUTRAS INCONSISTÊNCIAS FORMAIS

O edital contém dispositivo que, ao tratar de sanções administrativas relacionadas a práticas em financiamento por organismo multilateral, remete à Lei nº 8.666/1993. O próprio certame, entretanto, declara-se regido pela Lei nº 14.133/2021, e a Lei nº 8.666/1993 foi revogada em 30/12/2023.

A referência deve ser corrigida para evitar dúvida quanto ao regime sancionatório aplicável.

Também se observam inconsistências de modelo nos anexos, como referências a 'aquisição' e 'fornecimento' em licitação cujo objeto é serviço, campos genéricos ainda não preenchidos e datas de 2025 em modelos de declaração de certame realizado em 2026. Embora tais falhas, isoladamente, possam ser sanáveis, sua correção é recomendável para assegurar clareza e coerência do instrumento convocatório.

X – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

1. o conhecimento e provimento da presente impugnação;

2. a suspensão da tramitação do certame, se necessária, pelo tempo suficiente à análise e correção das questões que possam afetar a formulação das propostas e a habilitação dos interessados;

3. quanto à qualificação técnica, a apresentação da motivação circunstanciada das parcelas eleitas para atestação e a revisão das exigências que não se mostrem devidamente justificadas e proporcionais, nos termos dos arts. 18, IX, e 67 da Lei nº 14.133/2021;

4. quanto à adoção de lote único, a apresentação da justificativa técnica, econômica e mercadológica circunstanciada para o não parcelamento, com indicação das alternativas avaliadas na fase preparatória e do estudo de mercado que demonstre competição efetiva suficiente; subsidiariamente, não demonstrada a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, a reavaliação da estrutura do certame com divisão do objeto em lotes tecnicamente compatíveis;

5. a correção da contradição entre o item 8.2.4.4 do edital e o item 10.3.5 do Termo de Referência, estabelecendo-se uma única regra de qualificação econômico-financeira;

6. a uniformização das unidades de medida m² e m³ relativas à guarda de bens, à capacidade do galpão e à experiência técnica exigida;

7. a identificação e disponibilização da TTDD e do código de classificação aplicáveis, com indicação de seus atos de aprovação, da CPAD competente e da instituição arquivística pública competente;

8. a apresentação da memória de cálculo e dos documentos de suporte que justificam o quantitativo de 120.000 caixas previsto para expurgo seguro, diante dos demais quantitativos de 70.000 caixas;

9. o esclarecimento do procedimento jurídico-arquivístico a ser observado no expurgo, confirmando-se a aplicação da Lei nº 8.159/1991 e das Resoluções CONARQ nº 40/2014 e nº 44/2020, inclusive quanto à avaliação, Listagem de Eliminação, aprovação, Edital de Ciência e Termo de Eliminação;

10. o esclarecimento e eventual retificação das regras da vistoria técnica, especialmente quanto à disponibilidade prévia do galpão/bureau, à possibilidade de imóvel locado ou objeto de compromisso de locação e ao prazo de mobilização;

11. a correção da referência à Lei nº 8.666/1993 e das inconsistências formais existentes nos modelos anexos;

12. caso qualquer retificação altere condições de participação, habilitação, julgamento ou elaboração das propostas, a republicação do edital e a reabertura do prazo legal para apresentação das propostas.

Por fim, requer-se que a decisão sobre esta impugnação seja motivada e divulgada na forma do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

.

Teresina – PI, 10 de agosto de 2026.

GARP EMPREENDIMENTOS E CONSULTORIA LTDA
Gabriel Lima Ramalho CPF:045.217.593-35

REFERÊNCIAS NORMATIVAS UTILIZADAS

• Lei nº 14.133/2021 – arts. 15, 18, IX, 47, 67, 69 e 164.

• Lei nº 8.159/1991 – art. 9º.

• Resolução CONARQ nº 40/2014, com alterações da Resolução CONARQ nº 44/2020.

• Edital do Pregão Eletrônico nº 80/2026 – FMS/Teresina e respectivos anexos.