ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA – FMS
Diretoria de Compras Públicas – DCP/FMS

Ref.: Pregão Eletrônico nº 164/2026 – UASG 927337 – Processo Administrativo nº 00045.040394/2025-48 – GTI/FMS

NOVA SOLUCOES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no **CNPJ sob o nº 51.454.290/0001-84** neste ato representada por seu representante legal abaixo assinado, vem, respeitosamente, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 15.1 do edital, apresentar

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

do Pregão Eletrônico nº 164/2026, cujo objeto é a contratação de serviços continuados de guarda de bens patrimoniais e de acervo documental, com transferência, tratamento arquivístico, digitalização com OCR, sistema GED em modelo SaaS e eliminação segura de documentos, no valor estimado de R$ 17.885.158,60, pelas razões a seguir.

1 TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE

A sessão pública foi marcada para 17 de novembro de 2026, às 9h. O art. 164 da Lei nº 14.133/2021, reproduzido no item 15.1 do edital, permite a qualquer pessoa impugnar o instrumento convocatório até três dias úteis antes da abertura, o que leva o termo final a 12 de novembro de 2026, data que o próprio preâmbulo do edital indica. A impugnação, enviada ao endereço eletrônico do item 15.3 dentro desse prazo, é tempestiva.

A impugnante trabalha com guarda, gestão e digitalização de acervos e pretende disputar o certame. Seu interesse é direto, o que apenas reforça a legitimidade que a lei já assegura a qualquer interessado.

2 EFEITO SUSPENSIVO

O item 15.4.1 do edital permite que a impugnação receba efeito suspensivo, por decisão motivada. É o caso.

Os problemas apontados nesta peça interferem diretamente na formulação das propostas: localização das instalações, composição do lote, subcontratação, exigências econômico-financeiras e unidades de medida dos serviços. Abrir a sessão sem corrigi-los é expor o certame, e o contrato que dele resultar, a anulação (arts. 71, III, e 147 da Lei nº 14.133/2021).

Do outro lado, o adiamento custa pouco. A própria FMS informa que a guarda do acervo vem sendo paga por indenização desde abril de 2025, situação que não se agrava com algumas semanas a mais para corrigir o edital.

Rua Gabriel Ferreira, 1479, sala 01, Mafuá
Teresina-PI | 64002-281
(86) 99981-0025

3 DOS FATOS

O edital junta em um só lote, com julgamento pelo menor preço global, quatorze itens bastante diferentes entre si: transporte de bens e de acervo (itens 1.1 e 1.2), guarda de móveis (1.3), guarda de documentos (1.4), classificação, higienização e acondicionamento (1.5 a 1.7), pesquisa e consulta (1.8), digitalização de seis milhões de páginas com OCR (1.9), bureau de serviços (1.10), indexação (1.11), fragmentação de documentos (1.12), licença de software GED em nuvem (1.13) e suporte técnico (1.14).

Pelo que consta do Termo de Referência (itens 2.1.2.2 e 2.2.1), cerca de 52.000 das 65.000 caixas-arquivo, algo em torno de 80% do acervo, estão hoje no galpão da empresa que executou os Contratos nº 40/2023 e nº 41/2023. Esses contratos venceram em abril de 2025, e desde então a guarda é paga por indenização, com base no Decreto Municipal nº 25.885/2024. O endereço desse galpão não aparece em nenhum ponto do edital. Será informado apenas à empresa contratada, antes do início da execução (TR, item 2.2.1.3).

O Termo de Referência também admite que há "número restrito de prestadores aptos no âmbito regional" (item 1.9.2; edital, item 1.8.2). E se trata, segundo o item 13.5, da 13ª versão do documento, cujas informações "substituem as prestadas anteriormente em resposta a impugnações" (item 2.2.1.2). O certame, portanto, já foi questionado antes.

Esses dados ajudam a compreender o que se segue. Cada cláusula, lida sozinha, talvez pudesse ser defendida como escolha da Administração. O problema está no conjunto: somadas, elas deixam em condição de disputar, de fato, apenas quem já tem galpão licenciado e funcionando em Teresina, que é justamente a situação de quem hoje guarda o acervo.

4 RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

4.1 Exigência de instalações dentro do Município de Teresina

O edital exige que o galpão de guarda e o bureau de serviços fiquem dentro dos limites do Município de Teresina e faz questão de registrar que não se aplica "qualquer critério de raio ou de distância máxima" (edital, itens 1.4.4.1 e 1.4.4.5; TR, itens 3.4.1, 3.4.5 e 10.2.1, "m"; Anexo V do TR).

A Lei nº 14.133/2021 trata do assunto no art. 9º:

> Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
> I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
> a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
> b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
> c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

O item 1.4.4.3 afirma que a exigência "não constitui preferência por fornecedor local". A afirmação, com todo o respeito, não resolve a questão. Quem já tem estrutura

na cidade disputa em condição muito melhor do que quem teria de montá-la, e é esse o resultado que a alínea "b" procura evitar.

As razões dadas no item 1.4.4.2 não convencem.

A fronteira do município não diz nada sobre distância ou tempo de resposta. Teresina tem zona rural extensa; o Anexo VIII lista até uma unidade no Povoado Atalaia, na BR-343. Pelo edital, um galpão nesse extremo rural seria aceito, mas outro em Timon/MA, cidade vizinha, integrante da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e a poucos minutos do centro, seria recusado. Se a preocupação fosse logística, a Administração teria adotado um raio. Recusou-o expressamente.

O tempo de atendimento, de todo modo, já está regulado no Instrumento de Medição de Resultado. O Indicador 1 (TR, item 6.3.1) fixa 48 horas para as solicitações comuns e 4 horas (por meio digital) ou 12 horas (entrega física) para as urgentes, com desconto automático na fatura em caso de atraso. É pelo nível de serviço, e não pelo endereço do galpão, que se protege o interesse público. Os pedidos da Lei de Acesso à Informação, lembrados no edital, admitem resposta em até vinte dias (art. 11, § 1º, da Lei nº 12.527/2011), prazo que qualquer empresa da região metropolitana cumpre sem dificuldade.

Quanto ao custo do transporte, que "varia linearmente com a distância" (TR, item 3.4.2), cabe a cada licitante calculá-lo e embuti-lo no preço. Não é motivo para afastar de antemão quem, mesmo de outra localidade, consiga oferecer preço menor.

A Lei Geral de Proteção de Dados, também invocada, exige medidas de segurança (art. 46), não limites municipais. Lacres numerados, romaneio, veículo fechado, rastreamento de cada caixa e trilha de auditoria já são exigidos pelo próprio Termo de Referência (itens 3.8.2 e 3.15.2), e nada disso depende do município onde o galpão está. E a fiscalização presencial pode ser feita, sem maiores dificuldades, em qualquer ponto da região metropolitana.

O Tribunal de Contas da União tem decidido que exigências ligadas à estrutura local do fornecedor só podem ser feitas ao vencedor, no momento da contratação, e não como condição para participar (Acórdão nº 1.001/2026 – Plenário). No caso, a exigência é feita a todos os licitantes, como condição de aceitação da proposta, e não apenas à contratada.

A exigência deve ser retirada. Se a Administração entender necessário algum parâmetro de proximidade, que adote raio ou tempo máximo de deslocamento, com a devida motivação, abrangendo pelo menos a região metropolitana e exigível apenas da contratada, no início da execução.

4.2 Visita técnica que exige galpão pronto antes do contrato

Diz o edital que, na fase de proposta, basta a declaração de disponibilidade de instalações do art. 67, III, da Lei nº 14.133/2021, e chega a citar a Súmula nº 272 do TCU (edital, itens 5.4.6.2 e 5.5; TR, itens 4.6.2 e 5.6; Anexos IV e V do TR). O restante do texto, porém, vai em sentido oposto.

Logo no envio da proposta, o licitante tem de declarar que já dispõe de instalações em Teresina, informar o endereço e afirmar que elas atendem por inteiro aos itens 3.2, 3.3, 3.5 e 3.6 do Termo de Referência (Anexo V, alíneas "a" e "b"). Depois, na visita técnica, que acontece no máximo cinco dias úteis após a convocação (prorrogáveis uma vez), tudo deve estar "integralmente disponível e adequado" (TR, item 5.6.2.1): estanteria para o acervo inteiro, câmeras gravando, controle de acesso, documento do Corpo de Bombeiros em dia, comprovantes de controle de pragas, registros de temperatura e umidade e laudo de carga do piso com ART (TR, item 5.6.4). A visita é única. Depois da assinatura não há nova verificação, e só se aceita compromisso futuro para equipamentos e pessoal. Vale lembrar que o TCU exige que a imposição de normas técnicas, certificações e laudos seja acompanhada de demonstração de que são essenciais à qualidade ou ao desempenho do objeto (Acórdão nº 1.092/2026 – Plenário), o que tampouco consta do processo.

Ninguém consegue regularizar um galpão no Corpo de Bombeiros em poucos dias, e muito menos apresentar histórico de temperatura, de dedetização e de gravação de câmeras de um imóvel que ainda não está em uso. As alternativas que o item 1.4.4.4 oferece, como a locação sob condição suspensiva, existem só no papel. Na prática, quem não tem hoje um galpão licenciado e funcionando em Teresina precisaria alugar, adaptar, instalar estantes e câmeras, licenciar o imóvel e contratar laudos antes de saber se vai ganhar a licitação.

É exatamente essa a situação que a Súmula nº 272 do TCU proíbe:

> No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação e de quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato.

Chamar a visita de "requisito de aceitabilidade da proposta" (TR, item 5.6.2) não muda sua natureza. Quem está sendo examinado é o licitante, e não sua proposta; trata-se de qualificação técnica, sujeita aos limites do art. 67.

Há ainda uma incoerência no próprio procedimento. O item 5.5.3 do edital (e o 5.6.3 do TR) diz que a convocação será feita com "antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis" e, na mesma frase, que a visita ocorrerá "em prazo não superior a 5 (cinco) dias úteis contados da convocação". Não há como cumprir as duas coisas ao mesmo tempo.

A saída está no próprio Termo de Referência. O item 3.18 já prevê um Plano de Implantação a ser entregue dez dias úteis depois da assinatura e só permite o início da transferência quando o sistema GED estiver pronto. Basta que a vistoria das instalações aconteça nessa etapa, depois do contrato e antes da primeira remessa de caixas, com prazo razoável para mobilização.

4.3 Informação que só o atual detentor do acervo possui

Como já dito, 52.000 caixas estão no galpão do antigo prestador, e o edital não informa onde fica esse galpão (TR, itens 2.2.1, 2.2.1.3, 3.8.6 e 3.18.1; Anexo VIII).

Sem esse dado, os demais licitantes não têm como calcular o preço da transferência dessas caixas (item 1.2, estimado em R$ 1.677.000,00), que depende da

distância e das condições de acesso ao local. O atual detentor sabe tudo isso. E, se ele vencer, a maior parte do acervo nem sairá do lugar, sem que o edital diga se o item 1.2 será pago mesmo assim.

Há outra lacuna. O edital não informa que serviços de classificação, higienização, acondicionamento, etiquetagem e indexação já foram feitos e pagos nos contratos anteriores. Mesmo assim, os itens 1.5 a 1.7, que somam R$ 7.903.350,00, são orçados sobre todas as 65.000 caixas. O risco de pagar duas vezes pelo mesmo serviço é evidente.

O termo de referência precisa trazer o que for necessário para que os licitantes formulem suas propostas (art. 6º, XXIII, "c" e "i", e art. 18 da Lei nº 14.133/2021), e a Administração deve tratar todos de forma igual (arts. 5º e 11, II). Um dado que pesa no preço e que só um dos concorrentes conhece contraria as duas regras.

Com a restrição territorial, a exigência de galpão pronto antes do contrato e a omissão do endereço de origem do acervo, o atual detentor larga com uma vantagem que nenhum outro licitante consegue alcançar. Não se está aqui atribuindo intenção a ninguém. Mas o efeito prático é o de direcionamento, e isso basta para que o edital seja corrigido.

4.4 Lote único

Em contratação de serviços, a regra é o parcelamento (arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei nº 14.133/2021). O § 1º do art. 47 indica o que deve ser considerado:

> § 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:
> I – a responsabilidade técnica;
> II – o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
> III – o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

O TCU tem a matéria sumulada:

> É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade. (Súmula nº 247 do TCU)

O Termo de Referência justifica o lote único com a ideia de um fluxo encadeado, em que a etiqueta aplicada na caixa é a mesma chave usada no GED (item 1.7.2). O argumento até faz sentido para o acervo documental, mas não alcança a guarda de móveis (itens 1.1 e 1.3, R$ 2.131.095,00). Mobiliário ocioso ou inservível não recebe etiqueta

arquivística, não é indexado nem passa por OCR. É serviço de armazenagem comum, com mercado próprio.

A digitalização de seis milhões de páginas (item 1.9) e a licença do GED (item 1.13) também têm mercado próprio, inclusive de alcance nacional. A integração entre quem digitaliza, quem guarda e quem fornece o sistema se resolve com formatos abertos e metadados padronizados, que o Termo de Referência, aliás, já exige (itens 3.12.4, 3.14.3 e 3.19.2, "b").

E a eliminação de documentos (item 1.12, R$ 1.111.200,00) depende de atos que a FMS ainda não praticou: a aprovação do código de classificação e da tabela de temporalidade e a criação das comissões (TR, itens 3.17.7 e 3.17.10). Não há razão para que um serviço de execução tão incerta seja disputado no mesmo lote que os demais.

A alegação de que seria impossível apurar responsabilidades com mais de um contratado (TR, item 1.7.2, "b") também não procede. Romaneio assinado na saída e na chegada, termo de transferência de custódia e trilha de auditoria permitem saber, a qualquer tempo, quem estava com cada caixa, e o próprio Termo de Referência já exige esses instrumentos. O § 3º do art. 40, aplicado "por analogia", trata de compras. Para afastar o parcelamento, seria preciso demonstrar no Estudo Técnico Preliminar, com dados, que a divisão é técnica ou economicamente inviável, e isso não foi feito.

Curiosamente, o próprio edital diz o contrário do Termo de Referência. Nos itens 6.22 a 6.24 consta que "a contratação será definida como divisível, tornando necessário o parcelamento", que o art. 40, V, "b", "determina a divisão do objeto em tantas parcelas quanto técnica e economicamente viável" e que "a Contratação deverá ser feita em Item".

4.5 Exclusão das microempresas e empresas de pequeno porte

O edital afasta todos os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, inclusive o empate ficto e o prazo para regularização fiscal, porque o valor global do lote supera R$ 4.800.000,00 (edital, item 3.5; TR, item 1.8). Invoca o art. 4º, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o tratamento diferenciado não se aplica "ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte".

O texto fala em item. E nenhum dos quatorze itens chega a esse valor; o maior deles, o item 1.5, está orçado em R$ 4.058.600,00. Quem afasta as pequenas empresas, portanto, não é a lei, mas a decisão de juntar tudo em um lote só. Ao examinar o inciso II do mesmo parágrafo, que se refere à "licitação", o TCU decidiu que o parâmetro é o valor estimado de cada item ou lote autônomo, e não o total do certame (Acórdão nº 442/2026 – Plenário). Com mais razão a conclusão vale para o inciso I, que fala expressamente em item. Sem justificativa válida para a aglutinação, a exclusão contraria também os arts. 170, IX, e 179 da Constituição Federal.

4.6 Proibição de consórcio

A lei admite, como regra, a participação de empresas em consórcio:

> Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: [...]

> V – responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato.

A justificativa do edital (item 3.6; TR, item 1.10) se contradiz. De um lado, afirma que o objeto é "ordinariamente executado por um único prestador" (TR, item 1.10.2). De outro, reconhece que há "número restrito de prestadores aptos no âmbito regional" (TR, item 1.9.2). Ora, é justamente quando poucas empresas conseguem executar o objeto inteiro que o consórcio serve para ampliar a disputa.

O edital também fala no risco de ter de apurar responsabilidade "entre consorciadas", mas ele próprio menciona a "solidariedade legal" (item 3.6.3). Com a responsabilidade solidária do inciso V do art. 15, a Administração pode cobrar de qualquer das empresas, e esse risco simplesmente não existe.

De passagem: o item 3.6.3 do edital traz um subitem numerado "1.10.4", sobra da cópia do Termo de Referência.

4.7 Proibição total de subcontratação e divergência entre os documentos

O art. 122 da Lei nº 14.133/2021 admite a subcontratação parcial, e o edital pode restringi-la, desde que com motivação e proporcionalidade (§ 2º). Aqui, a proibição total vem somada ao lote único e à vedação de consórcio. Fecham-se, assim, todos os caminhos pelos quais empresas especializadas em partes diferentes do serviço poderiam disputar.

Além disso, os documentos do certame não dizem a mesma coisa (edital, item 1.4.21; TR, item 3.21; minuta, cláusula 3.21). O edital e a minuta proíbem qualquer subcontratação e exigem execução "integralmente com meios próprios" (edital, item 1.4.21.1; minuta, item 3.21.1). Lida ao pé da letra, a regra impediria até o uso de GED de outro fabricante ou de hospedagem em nuvem. Já o Termo de Referência admite expressamente essas hipóteses, além da locação de imóveis e veículos e da contratação de profissionais autônomos (item 3.21.5), dispositivo que não existe no edital nem na minuta.

Na dúvida, o licitante não sabe se pode oferecer um GED de mercado, o que é decisivo para o preço do item 1.13. E o erro custa caro: a subcontratação não autorizada é falta de grau máximo, contada "por ordem de serviço, lote ou remessa" (TR, item 6.5.1).

A preocupação com os dados de saúde é legítima, mas a própria LGPD oferece os instrumentos adequados: o operador só trata dados segundo as instruções do controlador (art. 39) e responde solidariamente pelos danos quando as descumpre (art. 42, § 1º, I). Basta, portanto, condicionar a subcontratação à autorização prévia da FMS e à extensão dessas obrigações ao subcontratado. Não é preciso proibir tudo.

4.8 Exigências econômico-financeiras

O edital pede, ao mesmo tempo, índices de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral iguais ou superiores a 1 nos dois últimos exercícios, capital social mínimo de 5% do valor estimado (R$ 894.257,93), sem possibilidade de comprovação por patrimônio líquido, e relação de compromissos assumidos (edital, item 8.2.4; TR, item 5.3; Anexo VII do TR). Os itens 8.2.4.4.2 do edital e 5.3.4.2 do TR se dedicam,

inclusive, a rejeitar a prática corrente de exigir capital ou patrimônio mínimo apenas de quem não alcança os índices.

O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

> § 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.
> § 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

Exigir índices acima de 1 nos dois exercícios, e não apenas no último, foge do usual e não veio acompanhado de justificativa baseada em dados do setor, como pede o caput do art. 69. O TCU enfrentou recentemente a questão e assentou que a referência às demonstrações dos dois últimos exercícios, no inciso I do art. 69, não obriga o licitante a atender aos requisitos em cada um deles, sendo o último exercício a base ordinária para os índices de liquidez, salvo justificativa concreta (Acórdão nº 2.418/2026 – Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler). No edital, essa justificativa não existe.

A lei fala em capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo. O capital social é um número registrado no contrato social; o patrimônio líquido mostra a situação real da empresa. Recusar o patrimônio líquido elimina empresas sólidas que têm capital social pequeno, sem dar à Administração nenhuma segurança adicional.

Some-se a isso a garantia contratual de 5% (edital, item 10.1), em um contrato pago mês a mês, por serviço executado, sem qualquer antecipação (TR, item 1.4.3). É camada sobre camada de proteção patrimonial, e, combinada com o lote único e a vedação de consórcio, o resultado é mais uma barreira à participação.

4.9 Objeto mal definido e planejamento incompleto

O art. 6º, XXIII, alíneas "a" e "c", da Lei nº 14.133/2021 exige que o termo de referência defina o objeto, com sua natureza e seus quantitativos, e descreva a solução como um todo (edital, item 1.4.1.1; TR, item 3.1.1). Em vários itens, isso não acontece.

A eliminação de documentos (item 1.12) é cobrada por "documento", a R$ 27,78, sem que se saiba se documento é uma folha, um processo, um prontuário ou uma caixa. Fragmentação costuma ser medida por peso ou volume, e não faz sentido o mesmo preço para uma folha solta e para um processo de quinhentas páginas. A indexação (item 1.11) também é cobrada por "documento", sem dizer quantos campos devem ser preenchidos, o que define o custo. A pesquisa e consulta (item 1.8) é cobrada por "unidade", sem esclarecer se a unidade é o pedido, o documento encontrado ou a caixa movimentada, nem se o transporte de ida e volta está incluído. A licença do GED (item 1.13) não informa número de usuários, espaço de armazenamento, crescimento previsto ou integrações, e tampouco se deve ser cotada a certificação NGS2 da Resolução CFM nº 1.821/2007, mencionada apenas de forma condicional (TR, item 3.13.4). Nem a "caixa box" tem

dimensões, peso ou volume definidos, embora esses dados sejam indispensáveis para dimensionar estantes, transporte e guarda.

Há também etapas anteriores que a FMS ainda não cumpriu. O código de classificação e a tabela de temporalidade da Fundação não foram aprovados pela instituição arquivística competente (TR, item 3.10.1.1), e as comissões de avaliação de documentos e de revisão de prontuários ainda serão criadas (TR, item 3.17.10). Mesmo assim, as 65.000 caixas serão classificadas (item 1.5, o mais caro do certame) com base em tabelas federais, usadas provisoriamente, e o edital não diz quem paga se for preciso refazer o trabalho depois. O item 1.12, por sua vez, entra no preço global e na disputa, embora talvez nunca venha a ser executado, e a contratada ainda renuncia de antemão a qualquer reequilíbrio (TR, item 3.17.8). O licitante é obrigado a orçar e a disponibilizar fragmentadora para um serviço que pode não existir.

A FMS também não tem Plano de Contratações Anual (art. 12, VII), como admite o próprio Termo de Referência (item 2.1.2). Tudo isso mostra um planejamento que ainda não está completo, ao contrário do que exige o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, o edital não trouxe o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos nem o Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026, base do valor estimado (TR, item 9.1.1). O orçamento não é sigiloso (TR, item 3.1.3), mas os licitantes não têm acesso às composições de preços e às memórias de cálculo de que tratam os arts. 6º, XXIII, "i", 18, IV, e 23 da Lei nº 14.133/2021. Não conseguem, assim, avaliar se são razoáveis os preços unitários que, se ultrapassados, levam à desclassificação (edital, item 5.2.2.3; TR, item 4.2.4).

4.10 Contradições entre edital, Termo de Referência e minuta

O corpo do edital e a minuta do contrato reproduzem uma versão antiga do Termo de Referência, enquanto o Anexo I traz a versão V13. Nenhum dos documentos diz qual deles prevalece em caso de conflito, e os conflitos são muitos. Isso afronta a vinculação ao edital, a segurança jurídica e o julgamento objetivo (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Na habilitação, o edital exige das microempresas e empresas de pequeno porte a declaração do art. 4º, § 2º, com a lista de contratos firmados no ano (item 8.2.4.7 e Anexo VII). O Termo de Referência dispensa essa declaração e dá o anexo correspondente como "suprimido" (item 5.3.7 e Anexo VI). O capital social, segundo o edital, só pode ser comprovado pelo ato constitutivo (item 8.2.4.4.1); segundo o Termo de Referência, também pela certidão simplificada da Junta Comercial (item 5.3.4.1). O licitante fica sem saber o que apresentar e corre o risco de ser inabilitado por isso.

Sobre a subcontratação, como já visto, o edital e a minuta proíbem tudo, enquanto o Termo de Referência admite GED de terceiro, nuvem e locações (item 3.21.5). E a subcontratação aparece como falta de grau 4 no Termo de Referência (item 6.5.1), mas não no edital (item 9.5.1).

Os prazos que a própria FMS se impõe também variam. Pelo edital e pela minuta, o código de classificação e a tabela de temporalidade serão entregues quinze dias antes da assinatura do contrato (edital, itens 1.4.10.1.3 e 17.1, "d"), e as portarias das comissões serão editadas no mesmo prazo (item 1.4.17.10). Pelo Termo de Referência, os

instrumentos serão entregues na data da assinatura e as portarias editadas até essa data (itens 3.10.1.3, 3.17.10 e 10.1.1, "d").

A eliminação de documentos segue roteiros diferentes. No edital, a listagem depende de autorização da instituição arquivística, e quem supervisiona a fragmentação é alguém indicado pela contratada (itens 1.4.17.2, "b", e 1.4.17.4). No Termo de Referência, a listagem é aprovada pelo titular da FMS, e a supervisão cabe a um representante da própria Fundação (itens 3.17.2, "b", e 3.17.4).

O mesmo acontece com o indicador de disponibilidade do GED. O edital e a minuta permitem manutenção "fora do horário de expediente" e calculam o desconto sobre o valor do licenciamento (edital, item 9.3.2). O Termo de Referência só admite manutenção entre 22h e 6h, em janelas de até duas horas e no máximo quatro horas por mês, com desconto apenas sobre a parcela de subscrição (item 6.3.2). E o roteiro da visita técnica tem "no mínimo" nove itens no edital (item 5.5.4) e "exclusivamente" dez no Termo de Referência, que acrescenta o controle de acesso e os registros de temperatura e umidade (item 5.6.4).

Nem a forma da disputa é a mesma. O Termo de Referência adota lote único, julgado pelo menor preço global (itens 1.7 e 4.2.1). O edital diz que a contratação é "divisível, tornando necessário o parcelamento", que deve ser feita "em Item" (itens 6.22 a 6.24) e que o lance será dado "pelo valor unitário do item" (item 6.5). O Termo de Referência afasta o sistema de registro de preços (item 4.3), mas o edital admite o "registro de mais de um fornecedor" (item 5.2.4.4) e, como a minuta, lista a ata de registro de preços entre os documentos para pagamento (edital, item 16.3.4, "b"; minuta, item 7.3.4, "b").

Há, ainda, remissões a itens que não existem ou que estão errados: o "quadro do subitem 4.1.1.1 deste Edital" (item 1.4.9.1.2), o "subitem 5.5.2" (item 8.2.6.1, que deveria remeter ao 8.2.6.2), o item "8.6.2.2" e citações, no corpo do edital, de itens do Termo de Referência (3.4.1, 3.17 e 3.10.1.3) que não batem com a numeração do próprio edital. Os itens 5.3.8 e 6.21 anunciam critérios e preços máximos "abaixo" e não trazem nada.

4.11 Cláusulas de execução

Algumas regras da fase de execução também precisam ser revistas.

O Instrumento de Medição de Resultado, previsto no art. 144 da Lei nº 14.133/2021, serve para medir resultado (edital, itens 9.5 e 13.3; TR, itens 6.5 e 11.3). As chamadas "ocorrências operacionais" de grau 1 a 4, contudo, punem condutas, como prestar informação falsa, subcontratar ou eliminar documento sem autorização, com descontos de 1% a 10% da fatura do mês para cada ocorrência. Por mais que o edital diga o contrário, isso é sanção. E sanção, pela lei, só as do art. 156. O desconto por ocorrência funciona, na prática, como multa, cuja aplicação exige defesa prévia no prazo de quinze dias úteis (art. 157), e não os cinco dias do item 6.2.4 do Termo de Referência. Pior: o mesmo fato, como eliminar documento sem autorização ou reter o acervo, gera ao mesmo tempo desconto de 10% na fatura, multa de 10% sobre o valor total do contrato (TR, item 11.3, "d"), rescisão e execução da garantia. É punição dobrada pelo mesmo fato.

O edital também obriga a contratada a substituir, em um dia útil, qualquer empregado cuja "conduta, postura ou capacidade técnica seja considerada inadequada

pela fiscalização", sob pena de desconto de 3% na fatura (edital, item 17.2, "f"; TR, item 10.2.1, "f"). O art. 48, VI, da Lei nº 14.133/2021 proíbe exatamente esse tipo de interferência na gestão interna da contratada, e o próprio Termo de Referência veda a subordinação direta e o contato da fiscalização com os empregados (itens 1.2.2 e 1.2.3).

Há também a possibilidade de suspender o pagamento, com reinício do prazo e sem correção, sempre que houver "obrigação financeira pendente, decorrente de penalidade imposta ou inadimplência" (edital, item 16.3.7; TR, item 7.3.7; minuta, item 7.3.7). A regra contradiz o próprio edital, que proíbe reter pagamento por serviço executado (item 9.2.3; TR, item 6.2.3) e manda pagar normalmente até que se decida pela rescisão (item 16.3.12). Contraria, ainda, a jurisprudência que não admite a retenção de pagamento de serviço prestado como forma de pressão, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração.

No Indicador 1, cabe só à FMS dizer o que é urgente, com prazo de quatro ou doze horas (edital, item 17.1, "f"), sem nenhum limite mensal. Assim, não há como dimensionar a equipe nem o preço. E o desconto é calculado "por dia útil ou fração" de atraso, embora a meta seja fixada em horas.

Por último, a cláusula 13.1 da minuta manda aplicar, de forma subsidiária, o Código de Defesa do Consumidor. Contrato administrativo não é relação de consumo, e o art. 89 da Lei nº 14.133/2021 manda aplicar a teoria geral dos contratos e o direito privado, não o CDC.

4.12 Prazo, publicidade e erros formais

Para serviços comuns julgados pelo menor preço, o art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021 fixa prazo mínimo de dez dias úteis entre a divulgação do edital e a apresentação das propostas. A contagem segue o art. 183 da mesma lei, que exclui o dia do começo e inclui o do vencimento e considera dia do começo, salvo disposição em contrário, "o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização da informação na internet" (§ 1º, I).

O edital foi disponibilizado em 3 de novembro de 2026, uma terça-feira. O dia do começo é, portanto, 4 de novembro, que se exclui da contagem. Os dez dias úteis correm de 5 a 18 de novembro, de modo que nenhuma proposta poderia ser exigida antes do fim do dia 18. O edital, contudo, encerra o recebimento das propostas às 8h59 do dia 17 e abre a sessão logo em seguida. Mesmo na leitura mais favorável à Administração, que tomasse o dia 4 como primeiro dia do prazo, o termo final cairia em 17 de novembro, e o encerramento às 8h59 suprimiria praticamente todo esse último dia.

A redução de prazos prevista no § 2º do art. 55 não socorre o edital, porque se aplica apenas às licitações realizadas pelo Ministério da Saúde. Se a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas tiver ocorrido depois de 3 de novembro, o descumprimento será ainda maior. De todo modo, as correções pedidas nesta impugnação obrigam a nova divulgação, com reabertura integral do prazo (art. 55, § 1º).

O preâmbulo indica, para obtenção do edital, apenas o gov.br/compras e os sítios do TCE-PI e da FMS, sem citar o Portal Nacional de Contratações Públicas, onde a publicação integral do edital e dos anexos é obrigatória (art. 54). As impugnações são recebidas por uma conta de e-mail gratuita e pessoal (item 15.3), e não por canal oficial,

e o item 14.10 indica um endereço de e-mail como "sítio eletrônico" para consulta dos autos.

Por fim, o edital tem trechos copiados de modelos de outras licitações, que nada têm a ver com este objeto: tradução juramentada para produto importado (item 5.1.3), "gestão das informações dos equipamentos" (item 6.25), proposta "para aquisição de (xxxxx)" e declaração para "fornecimento de ____" (Anexos II e IV), declarações datadas de 2025 (Anexos V e VI), subitens repetidos (4.4.12 e 6.18.3), frase incompleta no item 1.3, cabeçalho "EDITAL Nº DE LICITAÇÃO/2026" e exigência de proposta "em papel timbrado" em um pregão inteiramente eletrônico (item 5.3.5).

5 PEDIDOS

Diante do exposto, a impugnante requer:

a) o recebimento desta impugnação, com efeito suspensivo (item 15.4.1 do edital), e o adiamento da sessão marcada para 17 de novembro de 2026, inclusive por inobservância do prazo mínimo do art. 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021;

b) o acolhimento da impugnação, com a correção do edital, do Termo de Referência e da minuta do contrato, para:

- retirar a exigência de que as instalações fiquem no Município de Teresina ou, se a Administração entender indispensável algum parâmetro de proximidade, substituí-la por raio ou tempo máximo de deslocamento, motivado e abrangendo ao menos a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, exigível somente da contratada;
- passar a verificação das instalações para a fase de execução, com prazo de mobilização de pelo menos sessenta dias após a assinatura, exigindo-se na proposta apenas a declaração de que o licitante disponibilizará as instalações, com a correção do Anexo V do Termo de Referência;
- divulgar o endereço, as condições de acesso e o inventário do local onde estão as 52.000 caixas, informar os serviços já executados sobre esse acervo nos Contratos nº 40/2023 e nº 41/2023 e dizer como serão pagos os itens 1.2 e 1.5 a 1.7 caso o acervo já esteja nas instalações da contratada ou já tenha sido tratado;
- dividir o objeto em lotes, separando pelo menos a guarda de móveis, a guarda e o tratamento do acervo documental e a digitalização com GED, ou, se mantido o lote único, demonstrar no Estudo Técnico Preliminar, com dados concretos, por que o parcelamento é inviável;
- restabelecer o tratamento diferenciado da Lei Complementar nº 123/2006 nos lotes de valor estimado não superior a R$ 4.800.000,00;
- admitir consórcios e a subcontratação parcial, com autorização prévia da FMS e observância da LGPD, ajustando o edital e a minuta ao item 3.21.5 do Termo de Referência;
- exigir capital ou patrimônio líquido mínimo apenas das licitantes com algum índice igual ou inferior a 1, aceitar a comprovação por patrimônio líquido e verificar os índices apenas no último exercício;
- definir as unidades de medida dos itens 1.8, 1.11, 1.12 e 1.13 e as especificações da caixa-arquivo; retirar o item 1.12 da disputa ou deixá-lo para licitação posterior; prever o que acontece se for necessário reclassificar o acervo após a aprovação da tabela própria; e publicar o

Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Riscos e o Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026, com fontes e cálculos;

– unificar o edital, o Termo de Referência e a minuta em versão única e coerente, corrigindo as contradições e remissões apontadas;

– retirar do Instrumento de Medição de Resultado as ocorrências de caráter punitivo, vedada a dupla punição pelo mesmo fato; suprimir a obrigação de trocar empregados em um dia útil a critério da fiscalização; excluir a suspensão de pagamentos por penalidade ou inadimplência; fixar critério e limite mensal para as solicitações urgentes; e retirar a referência ao Código de Defesa do Consumidor;

– corrigir os problemas de prazo, publicidade e forma apontados no item 4.12;

c) a republicação do edital corrigido, com reabertura do prazo mínimo legal (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021);

d) caso algum pedido não seja acolhido, resposta fundamentada a cada um dos pontos, publicada no sítio oficial no prazo do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, com prévia manifestação da Assessoria Jurídica da FMS.

Não corrigidas as irregularidades, a impugnante levará a questão ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí e ao Tribunal de Contas da União (art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021), já que a contratação será paga com recursos do SUS repassados pela União (fonte 1600115), sem prejuízo de recorrer ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Nestes termos,
pede deferimento.

Teresina 9 de novembro de 2026

NOVA SOLUCOES LTDA
CNPJ sob o nº 51.454.290/0001-84

Rua Gabriel Ferreira, 1479, sala 01, Mafuá
Teresina-PI | 64002-281
(86) 99981-0025