À
FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA/PI — FMS
À DIRETORIA DE COMPRAS PÚBLICAS — DCP
À PREGOEIRA RESPONSÁVEL PELO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 164/2026
À AUTORIDADE SUPERIOR COMPETENTE

Processo administrativo SEI nº 00045.040394/2025-48
UASG 927337
Valor estimado: R$ 17.885.158,60
Sessão designada: 17/11/2026, às 9h

IMPUGNANTE: THE BOX SOLUÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 37.758.602/0001-12, com sede na Rua Professor Raimundo Nonato Andrade, nº 28, Quadra A, Casa 8, Bairro Vale Quem Tem, Teresina/PI, CEP 64057-463, neste ato representada por seu sócio-administrador, ANTONIO DE OLIVEIRA LOPES NETO, brasileiro, empresário, inscrito no CPF sob o nº 040.315.283-61, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresenta, tempestivamente, a presente **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fundamentos seguintes.

I — TEMPESTIVIDADE, LEGITIMIDADE E OBJETO DO PEDIDO

O instrumento convocatório indica a abertura do pregão para 17 de novembro de 2026, às 9h, e o recebimento de impugnações até 12 de novembro de 2026, no endereço eletrônico sarahdcpfms@gmail.com. A presente manifestação é apresentada antes desse marco, por interessado legitimado na forma do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

O pedido não pretende impedir a continuidade de serviço público essencial nem questionar a necessidade de preservação de prontuários e documentos. Pretende, precisamente, impedir que essa necessidade seja atendida mediante procedimento cuja disciplina apresenta contradições objetivas e insuficiências capazes de comprometer a isonomia, a formulação das propostas, o julgamento e a vantajosidade da contratação.

II — CONTRADIÇÃO ESTRUTURAL DO EDITAL QUANTO AO PARCELAMENTO DO OBJETO, DA INSUFICIÊNCIA DA JUSTIFICATIVA TÉCNICO-ECONÔMICA PARA O LOTE ÚNICO E DOS PRECEDENTES QUE AUTORIZAM A INVALIDAÇÃO DO CERTAME

A Parte Específica do Edital do Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT estabelece expressamente o julgamento pelo **menor preço por lote único**, reunindo 14 serviços de natureza operacional, arquivística, logística e tecnológica, com valor global estimado em **R$ 17.885.158,60**.
O item 1.2 do edital ratifica essa estrutura, enquanto o item 1.7 do Termo de Referência apresenta justificativas para o não parcelamento, fundamentadas na preservação da cadeia de custódia documental, na integração com o Sistema de Gestão Eletrônica de Documentos (GED), na centralização das responsabilidades e na alegada economia de escala.
Entretanto, em sentido expressamente contrário à modelagem adotada, a própria Seção VI do instrumento convocatório estabelece:
Item 6.22: “A contratação será definida como divisível, tornando necessário o parcelamento.”
Item 6.23: determina a divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis, invocando a ampliação da competição e a economicidade.
Item 6.24: “Visando maior economicidade devido ao ganho de escala é que a Contratação deverá ser feita em Item.”

Item 6.25: apresenta justificativa relacionada à "Gestão das informações dos equipamentos", formulação que não corresponde adequadamente ao objeto predominante da contratação, constituído por guarda de acervo documental, tratamento arquivístico, digitalização, prontuários de pacientes e gestão eletrônica de documentos.

Acrescenta-se que o **item 6.5 determina que os lances sejam ofertados pelo valor unitário do item**, enquanto a Parte Específica estabelece julgamento por lote, ampliando a necessidade de harmonização das regras que disciplinam a disputa.

As divergências não se limitam a pequenas impropriedades redacionais. O edital apresenta orientações materialmente incompatíveis sobre a forma de divisão, formulação das propostas e julgamento do objeto.

A escolha entre julgamento por item e por lote único possui consequências jurídicas e econômicas diretas sobre a participação dos licitantes, a habilitação técnico-operacional, o dimensionamento de instalações, a composição dos preços e a própria seleção da proposta mais vantajosa.

Embora seja possível que a Administração atribua parte dessas inconsistências à utilização de cláusulas padronizadas, **a existência de uma justificativa para o lote único em determinado capítulo não dispensa a correção dos comandos contrários inseridos nas demais disposições do instrumento convocatório**, especialmente quando relacionados às regras da fase competitiva.

A questão assume maior relevância porque a contratação reúne atividades que, embora possam apresentar pontos de integração, pertencem a segmentos técnicos e econômicos distintos, incluindo:

- transferência e armazenamento de bens patrimoniais e mobiliário;
- transporte e custódia física de acervos documentais;
- classificação, higienização e organização arquivística;
- digitalização estimada de 6.000.000 de páginas, com OCR;
- indexação documental e gestão de metadados;
- disponibilização de sistema GED em modelo SaaS;
- eliminação segura de documentos, mediante procedimento legal específico.

A existência de integração operacional entre determinadas etapas não implica, automaticamente, indivisibilidade econômica ou técnica de todas as atividades relacionadas.

Particularmente relevantes são os **itens 1.1 e 1.3**, correspondentes à transferência e à guarda de bens diversos, com valores estimados de R$ 664.995,00 e R$ 1.466.100,00, respectivamente.

Somados, esses serviços representam **R$ 2.131.095,00, aproximadamente 11,92% do orçamento global**.

Trata-se de parcela economicamente significativa, cuja eventual segregação merece exame específico.

Sob a perspectiva técnica, a guarda de bens patrimoniais e mobiliário apresenta requisitos próprios de armazenamento, movimentação, inventário e segurança física, distintos daqueles exigidos para preservação documental, classificação arquivística, digitalização certificada, controle de temporalidade e proteção de prontuários de pacientes.

A separação da guarda de mobiliário do núcleo de gestão documental não pressupõe fragmentar um mesmo prontuário, dividir dossiês ou distribuir documentos integrantes de uma mesma unidade arquivística entre diferentes custodiantes.

Consequentemente, **a alegação de que a custódia de partes de um mesmo prontuário em instalações distintas comprometeria a integridade documental não constitui justificativa técnica suficiente para afastar a possibilidade de contratação autônoma dos serviços de transferência e guarda de bens patrimoniais**. Trata-se de atividades com características operacionais, exigências de conservação e riscos substancialmente distintos daqueles inerentes à gestão de acervos arquivísticos e prontuários médicos. A eventual segregação desses serviços não implica fragmentação de documentos, ruptura da cadeia de custódia, perda de rastreabilidade ou comprometimento da integração com o sistema GED, desde que adequadamente estabelecidas as responsabilidades e interfaces contratuais. Assim, a fundamentação apresentada pela Administração não demonstra, por si só, a indispensabilidade do agrupamento integral do objeto, sendo necessária análise técnico-econômica específica que comprove a inviabilidade do parcelamento ou a efetiva superioridade econômica e operacional do lote único. **A utilização de riscos próprios da custódia documental para justificar a reunião obrigatória de serviços materialmente distintos, sem demonstrar o nexo técnico entre eles, compromete a suficiência da motivação administrativa e exige a revisão da modelagem adotada**, à luz do art. 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Essa distinção é decisiva.

A manutenção de uma cadeia de custódia documental íntegra pode justificar a integração de determinadas operações arquivísticas, mas não demonstra, isoladamente, que a movimentação e o armazenamento de mobiliário devam necessariamente integrar o mesmo lote da digitalização, indexação e gestão eletrônica de documentos.

Não se pretende sustentar a obrigatoriedade indiscriminada do parcelamento, tampouco desconsiderar a necessidade de integração operacional entre atividades efetivamente interdependentes. **O que se questiona é a legitimidade de impor a contratação conjunta de serviços técnica e economicamente distintos sem demonstração objetiva, individualizada e documentalmente fundamentada de que essa concentração constitui a solução mais vantajosa para a Administração Pública.** A opção pelo lote único exige avaliação comparativa consistente das alternativas de contratação, contemplando a viabilidade de segregação dos serviços, a estrutura dos mercados fornecedores, os impactos sobre a competitividade, os custos de fiscalização e integração operacional, os riscos à cadeia de custódia documental e as economias de escala efetivamente demonstráveis. **A mera invocação de conveniência administrativa, centralização de responsabilidades ou suposta redução de custos não substitui o dever de motivação técnica e econômica previsto no art. 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.** Especialmente diante da possibilidade de contratação autônoma da transferência e guarda de bens patrimoniais, sem comprometimento necessário da integridade dos prontuários ou da gestão documental, incumbe à Administração demonstrar por que tal alternativa seria inviável ou menos vantajosa. **Na ausência dessa demonstração nos estudos preparatórios, a justificativa para o não parcelamento revela-se insuficiente, comprometendo a regularidade da modelagem licitatória e impondo sua reavaliação, inclusive para fins de eventual invalidação dos atos comprometidos, caso constatados vícios insanáveis.**

O art. 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021 exige a consideração da viabilidade técnica, da vantagem econômica, dos custos de gestão de múltiplos contratos e da necessidade de ampliar a competição.

No mesmo sentido, a Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União estabelece a orientação favorável à adjudicação por item quando o objeto for divisível, desde que preservadas a funcionalidade do conjunto e a economia de escala.

A motivação para o não parcelamento deve, portanto, transcender afirmações abstratas de conveniência administrativa, integração tecnológica ou facilidade de fiscalização.

É necessário demonstrar, com elementos verificáveis, por que a alternativa de contratação separada de serviços potencialmente autônomos seria tecnicamente inadequada ou economicamente desvantajosa.

DO PRECEDENTE RECENTE DO TCU QUE DETERMINOU A ANULAÇÃO DE CERTAME POR FALHAS ESTRUTURAIS NO NÃO PARCELAMENTO

O entendimento encontra respaldo especialmente relevante no **Acórdão nº 2.645/2026-TCU-Plenário, Processo TC 016.383/2025-7, Relator Ministro Jhonatan de Jesus, julgado em 30 de setembro de 2026**.

Naquela oportunidade, o Tribunal de Contas da União examinou representação contra o Pregão Eletrônico nº 90014/2025, promovido pela Secretaria de Saúde do Estado do Acre, cujo objeto reunia especialidades médicas distintas em lote único.

O Tribunal considerou procedente a representação e determinou à Administração a adoção, no prazo de 15 dias, das providências necessárias à anulação do procedimento, observada a manifestação prévia dos interessados.

A decisão reconheceu a existência de falhas estruturais no planejamento da contratação, decorrentes da reunião de especialidades em lote único sem justificativa técnico-econômica suficiente e da adoção de orçamento sigiloso sem motivação adequada, determinando a anulação do procedimento. Ressalta-se que, no presente Pregão Eletrônico nº 164/2026, o orçamento estimado foi divulgado e existe justificativa expressa para o lote único no Termo de Referência. A pertinência do precedente, portanto, não decorre de identidade integral entre os procedimentos, mas do entendimento de que a concentração de serviços potencialmente divisíveis exige fundamentação técnica e econômica concreta, cuja suficiência deve ser aferida mediante exame dos estudos preparatórios.

O precedente assume especial relevância porque o TCU não se limitou à determinação de ajustes redacionais. Reconheceu falhas estruturais no planejamento que exigiam a invalidação do certame e a reavaliação da contratação.

No presente caso, embora exista justificativa expressa no Termo de Referência da FMS, permanece necessário verificar se os estudos que a fundamentam demonstram efetivamente a inviabilidade ou desvantagem do parcelamento, particularmente quanto aos serviços de guarda de mobiliário, que não apresentam identidade técnica integral com o tratamento de documentos e prontuários.

A inexistência dessa demonstração, caso confirmada mediante exame do Estudo Técnico Preliminar e dos demais documentos preparatórios, aproximará materialmente a presente contratação da situação examinada pelo TCU.

DOS PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE ACOLHIMENTO DE IMPUGNAÇÕES EM SERVIÇOS DE DIGITALIZAÇÃO E GESTÃO DOCUMENTAL

Também merece destaque a decisão proferida pelo **Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no Pregão Eletrônico nº 027/2021, Processo Administrativo nº 202100047002578, em 25 de novembro de 2021**.

Naquele procedimento, destinado à contratação de serviços de impressão, digitalização e cópia de documentos, foi apresentada impugnação pela empresa Copysystems Copiadoras Sistemas e Serviços Ltda.

Após análise técnica, foram reconhecidas especificações restritivas que comprometiam a competitividade e demandavam revisão das condições do procedimento.

A impugnação foi julgada procedente, com o consequente cancelamento do pregão no sistema Licitações-e.

Embora o fundamento específico daquela decisão tenha sido a excessiva restrição das especificações técnicas, e não o agrupamento em lote único, o precedente evidencia que falhas relevantes na estruturação técnica do objeto, com repercussão na competitividade e na formação de preços, podem justificar o cancelamento do certame para revisão de seu planejamento.

Igualmente relevante é a decisão administrativa proferida pela **Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, no âmbito do Pregão Eletrônico nº 10/2022**, relativo a serviços de gestão documental.

Naquele procedimento, foram questionadas deficiências relacionadas à definição dos custos e prazos da migração física de caixas-arquivo, ao fornecimento de materiais de acondicionamento, à migração de dados e imagens e ao dimensionamento dos serviços de digitalização.

A impugnação foi parcialmente deferida, resultando na revisão do Termo de Referência e na determinação de republicação do edital.

O precedente evidencia a relevância jurídica da precisão na identificação dos quantitativos, unidades de medição, obrigações logísticas e custos associados à execução de serviços arquivísticos e tecnológicos.

No Pregão Eletrônico nº 164/2026, esses aspectos assumem especial importância diante da previsão de transferência de aproximadamente 65.000 caixas-arquivo, da guarda de mobiliário, da digitalização em larga escala e da disponibilização integrada de sistema GED.

DO NECESSÁRIO ENFRENTAMENTO DA TESE FAVORÁVEL AO LOTE ÚNICO

Não se desconhece o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no **RMS nº 76.772/MT, Segunda Turma, Relator Ministro Afrânio Vilela, julgado em 12 de novembro de 2025**, segundo o qual a adoção de lote único pode constituir exercício legítimo da discricionariedade administrativa quando amparada por justificativa técnica adequada.

O referido precedente, entretanto, não estabelece autorização irrestrita para agrupar atividades distintas.

Ao contrário, pressupõe que a Administração tenha apresentado fundamentação suficiente para justificar a modelagem adotada.

A controvérsia ora suscitada não consiste em negar abstratamente a possibilidade jurídica do lote único, mas em questionar a **suficiência concreta de sua motivação, diante de serviços potencialmente autônomos, e a coexistência de disposições editalícias expressamente contraditórias**.

Nesse contexto, a Administração deve demonstrar, especialmente:

a) quais estudos comparativos foram realizados entre a contratação em lote único e a divisão em grupos tecnicamente homogêneos;

b) quais custos adicionais de integração, fiscalização, logística e gestão contratual decorreriam da eventual segregação da guarda de mobiliário;

c) quais economias de escala foram efetivamente identificadas, com indicação dos respectivos critérios, estimativas e documentos de suporte;

d) quais fornecedores foram considerados aptos à execução integral do objeto e quais segmentos especializados poderiam participar em cenário de parcelamento;

e) por que a integridade da cadeia de custódia documental seria comprometida pela contratação separada de serviços que não envolvem necessariamente o manuseio ou a guarda de prontuários e documentos;

f) qual seria o impacto da modelagem escolhida nas condições de habilitação e no universo potencial de competidores.
Sem essa análise, a justificativa apresentada corre o risco de transformar uma preferência administrativa por fornecedor único em fundamento presumido de economicidade, sem demonstração objetiva da vantagem correspondente.

DA CONSEQUÊNCIA JURÍDICA E DO PEDIDO

Diante do exposto, requer-se o reconhecimento da relevância material das contradições existentes entre a Parte Específica, os itens 6.5 e 6.22 a 6.25 do edital e a fundamentação do lote único constante do item 1.7 do Termo de Referência.
Requer-se, ainda, a imediata suspensão da sessão pública designada para 17 de novembro de 2026, até que sejam examinadas e solucionadas as irregularidades suscitadas.
No mérito, requer-se o **acolhimento da impugnação e a anulação do Pregão Eletrônico nº 164/2026**, caso seja reconhecida a existência de vícios estruturais insanáveis na definição do objeto, na justificativa de seu agrupamento e nas condições de formulação e julgamento das propostas, com retorno à fase preparatória e revisão integral dos elementos comprometidos.
Requer-se que a decisão seja precedida da disponibilização e análise dos estudos técnico-econômicos que sustentam o não parcelamento, com confronto específico entre lote único e alternativas de segregação dos serviços de guarda de bens patrimoniais.
Subsidiariamente, caso a autoridade competente demonstre, de forma expressa e fundamentada, a efetiva sanabilidade integral das irregularidades, requer-se a retificação coordenada do edital e de seus anexos, com republicação e reabertura dos prazos legais aplicáveis, quando afetada a formulação das propostas.
A permanência de comandos incompatíveis sobre o parcelamento e o julgamento, somada à ausência de demonstração suficiente da inviabilidade de alternativas tecnicamente plausíveis, caso confirmada na documentação preparatória, compromete a segurança jurídica e a confiabilidade da competição, não podendo ser legitimada pela simples invocação genérica de integração operacional ou economia de escala.

III — DA INCONSISTÊNCIA ESTRUTURAL DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO, DAS CLÁUSULAS INCOMPATÍVEIS COM O REGIME DE CONTRATAÇÃO E DOS PRECEDENTES QUE DETERMINARAM A CORREÇÃO OU O CANCELAMENTO DE CERTAMES

A análise do Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT evidencia inconsistências que ultrapassam a definição do parcelamento do objeto, alcançando disposições essenciais à formulação das propostas, à apresentação dos lances, à aceitabilidade dos preços, à classificação dos licitantes e ao regime jurídico da futura contratação.
A irregularidade não consiste simplesmente na presença de campos não preenchidos ou de disposições provenientes de modelos padronizados, mas na coexistência de comandos incompletos e incompatíveis em matérias diretamente relacionadas à competição e à seleção da proposta mais vantajosa.
O problema assume especial relevância porque o procedimento reúne 14 serviços distintos, com valor global estimado em **R$ 17.885.158,60**, abrangendo guarda de bens patrimoniais, custódia documental, tratamento arquivístico, digitalização em larga escala, indexação de metadados e disponibilização de sistema GED em modelo SaaS.
A diversidade técnica e econômica dessas atividades exige disciplina rigorosa das unidades de remuneração, dos limites de aceitabilidade e dos procedimentos de classificação, a fim de assegurar que as propostas sejam formuladas e comparadas segundo critérios previamente definidos.

DOS CAMPOS ECONÔMICOS NÃO PREENCHIDOS E DA INCOMPLETUDE DAS DISPOSIÇÕES DE ACEITABILIDADE

Os itens **5.2.4.1 e 5.2.4.2 do edital**, inseridos no capítulo destinado à aceitabilidade dos preços, apresentam a seguinte redação:
Item 5.2.4.1: “Valor Total do LOTE: R$ xxx,00 (indicar por extenso)”.
Item 5.2.4.2: “Valores unitário e mensal de cada LOTE: R$ xxx,00 (indicar por extenso)”.
As disposições foram publicadas sem o preenchimento dos campos expressamente previstos para identificação dos parâmetros econômicos.
A deficiência é reforçada pelo **item 5.3.8**, que anuncia a apresentação dos critérios de aceitabilidade dos preços unitários máximos, sem desenvolvê-los na sequência, passando diretamente ao item 5.3.10.

Reconhece-se que a tabela do item 1.4.1.1 contém os preços estimados dos 14 serviços e que o item 5.2.2.3 estabelece hipótese de desclassificação de propostas cujos preços unitários ultrapassem os respectivos valores estimados.

Não se sustenta, portanto, a inexistência absoluta de parâmetros econômicos no edital. A irregularidade reside na ausência de harmonização entre os parâmetros efetivamente publicados e outras cláusulas que deveriam disciplinar, com precisão, sua utilização no julgamento.

A existência de informações completas em determinada parte do edital não dispensa a Administração de corrigir disposições incompletas que integrem o mesmo instrumento convocatório, especialmente quando relacionadas à aceitabilidade das propostas.

A Administração deve esclarecer expressamente quais preços constituem limites máximos vinculantes, em que momento sua observância será verificada e qual procedimento será adotado na hipótese de proposta global vantajosa que apresente preço unitário superior ao parâmetro admitido para determinado serviço.

A correção deverá assegurar correspondência integral entre o edital, o Termo de Referência, a planilha orçamentária e os campos de proposta e julgamento disponibilizados no sistema eletrônico.

DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE A FORMA DE APRESENTAÇÃO DOS LANCES E O CRITÉRIO DE JULGAMENTO

A Parte Específica do edital e o item 5.2.2 estabelecem julgamento pelo **menor preço global do lote**.

Entretanto, o item **5.2.1** identifica o valor unitário como critério de aceitabilidade na fase de disputa, enquanto o item **6.5** determina que o lance seja ofertado pelo valor unitário do item.

O item 5.2.2.1, por sua vez, estabelece que o valor global será calculado mediante a soma dos produtos dos preços unitários pelos quantitativos estimados.

Embora seja juridicamente admissível combinar julgamento pelo menor preço global com controle de aceitabilidade dos preços unitários, é indispensável que o instrumento convocatório defina de forma inequívoca **a base sobre a qual os lances serão efetivamente registrados, a metodologia de classificação e a forma de readequação dos preços após a disputa**.

Não se pode confundir a unidade utilizada para calcular e remunerar cada serviço com a unidade econômica efetivamente submetida à competição.

Essa distinção possui importância particular no presente certame, pois os serviços são remunerados por referências distintas, incluindo metro cúbico, caixa-arquivo, caixa/mês, metro cúbico/mês, página digitalizada, documento tratado, mês de prestação e licença de sistema.

A utilização de unidades econômicas heterogêneas torna indispensável a existência de regras uniformes para converter os preços unitários em valor global, registrar os lances, verificar os limites máximos e readequar a proposta vencedora.

A indefinição desses procedimentos pode comprometer a comparabilidade das ofertas e permitir interpretações divergentes sobre a forma de cálculo dos valores submetidos à disputa.

Impõe-se, portanto, que a Administração esclareça e demonstre, antes da abertura da sessão, a correspondência entre as regras editalícias e a configuração efetiva do sistema eletrônico, inclusive quanto à unidade de lance e às hipóteses de desclassificação.

DA PRESENÇA DE CLÁUSULAS PRÓPRIAS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS EM LICITAÇÃO NÃO ESTRUTURADA SOB ESSE REGIME

Outra irregularidade expressiva decorre da inserção de disposições características do Sistema de Registro de Preços em procedimento divulgado como contratação ordinária por lote único.

O **item 5.2.4.4** admite o registro de mais de um fornecedor, desde que aceitem o preço do vencedor, com preferência de contratação segundo a classificação.

Essa disposição corresponde, em substância, à sistemática prevista no art. 82, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, relacionada ao registro de fornecedores nas licitações destinadas à formação de atas de registro de preços.

Entretanto, o **Pregão Eletrônico nº 164/2026 encontra-se registrado no Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, controle LW-011006/26, com indicação expressa de "Registro de preço: NÃO" e adjudicação por lote**.

A divergência é ampliada pelo item **5.2.6**, que admite preços distintos para um mesmo item em determinadas condições relacionadas ao local de execução ou ao acondicionamento, hipóteses semelhantes às disciplinadas no art. 82, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Os itens **5.3.10 e 6.21**, por sua vez, contemplam contratação posterior de item específico integrante de grupo, mediante pesquisa de mercado e demonstração de vantajosidade, em correspondência com a sistemática prevista no art. 82, § 2º, da mesma Lei.

A reprodução de disposições próprias do Sistema de Registro de Preços em contratação que não adota esse regime constitui incompatibilidade documental objetiva, exigindo esclarecimento e correção expressa.

O problema não consiste na impossibilidade de utilizar técnicas legítimas de formação de preços em diferentes regimes contratuais, mas na manutenção de regras que podem produzir consequências jurídicas distintas quanto à seleção de fornecedores, à contratação posterior e à extensão das obrigações assumidas pelos licitantes.

A Administração deve definir inequivocamente se o objeto será integralmente adjudicado e contratado com um único fornecedor ou se existe previsão juridicamente válida de convocação adicional de fornecedores e contratação individualizada de serviços.

Não cabe aos participantes presumir que determinadas cláusulas expressas são inaplicáveis apenas porque aparentam ter sido reproduzidas de modelos destinados a outro regime de contratação.

A permanência dessas disposições, sem esclarecimento de sua aplicabilidade, evidencia falha relevante na compatibilização do instrumento convocatório.

DO PRECEDENTE DO TCE-SP QUE DETERMINOU A CORREÇÃO DE REGRAS CONTRADITÓRIAS DE JULGAMENTO

A irregularidade relacionada à coexistência de critérios incompatíveis de julgamento encontra correspondência direta no **Processo TC-008228.989.25-7, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal Pleno, sessão de 4 de junho de 2025, Relator Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira**.

Naquele procedimento, instaurado em razão de representação contra o Pregão Eletrônico nº 11/2025 da Prefeitura Municipal de Riversul/SP, destinado à contratação de soluções de software e serviços correlatos, foram questionadas diversas inconsistências do instrumento convocatório.

Entre elas, verificou-se que o edital estabelecia julgamento pelo menor preço global, enquanto outra disposição determinava a apresentação de lances pelo valor unitário do item e uma terceira fazia referência ao menor preço por lote.

O Tribunal reconheceu a procedência da insurgência relativa à incompatibilidade dos critérios, determinando a retificação das cláusulas pertinentes.

A representação foi **julgada parcialmente procedente**, com determinação de correção do ato convocatório e republicação, observando-se o art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

A correspondência material com o Pregão Eletrônico nº 164/2026 é direta: em ambos os casos coexistem disposições que se referem ao julgamento global do lote e à apresentação de lances individualizados, exigindo harmonização expressa antes da continuidade da competição.

O precedente demonstra que contradições relacionadas aos critérios de julgamento não devem ser automaticamente desconsideradas como meros erros redacionais, particularmente quando capazes de comprometer a interpretação uniforme das regras competitivas.

A decisão não determinou a anulação definitiva daquele certame, mas reconheceu a necessidade de retificação substancial e republicação.

DO PRECEDENTE DO PIAUÍ EM QUE O ACOLHIMENTO PARCIAL DE IMPUGNAÇÃO FOI SEGUIDO DE REVOGAÇÃO DO PREGÃO

A necessidade de correção de falhas convergentes do edital também encontra precedente administrativo recente no próprio Estado do Piauí.

No **Pregão Eletrônico SRP nº 027/2026, Processo Administrativo nº 001.000980/2026, da Prefeitura Municipal de Pajeú do Piauí**, foi apresentada impugnação em 20 de agosto de 2026, posteriormente julgada parcialmente procedente pela Pregoeira em 21 de agosto de 2026.

A Administração reconheceu irregularidades relativas à insuficiência de especificações quantitativas, à ausência de definição objetiva de documentos e procedimentos de habilitação, a erros na identificação dos anexos e à existência de disposição contraditória sobre a data da sessão pública.

A autoridade administrativa considerou que as retificações necessárias possuíam caráter substancial e poderiam repercutir na elaboração das propostas.

Posteriormente ao acolhimento parcial da impugnação, foi formalizada a revogação do Pregão Eletrônico SRP nº 027/2026, constando o procedimento como cancelado no Mural de Licitações do TCE-PI, controle LW-008840/26. O precedente evidencia a possibilidade de revisão substancial do procedimento após o reconhecimento de irregularidades editalícias, sem que essa circunstância autorize equiparar a revogação administrativa à anulação decorrente de ilegalidade insanável.

Embora a decisão tenha adotado formalmente a revogação, e não a anulação por ilegalidade insanável, o precedente apresenta relevância para a presente impugnação, pois demonstra que o reconhecimento de irregularidades documentais e operacionais, quando acompanhado de necessidade de revisão substancial, pode resultar no encerramento do procedimento em curso e na preparação de nova licitação.

A importância do caso reside no reconhecimento de que a soma de inconsistências em anexos, requisitos de participação e condições de elaboração das propostas pode exigir providência mais abrangente que a simples edição de esclarecimentos durante o procedimento competitivo.

Não se pretende transpor automaticamente a solução daquele caso para o presente certame, mas demonstrar a existência de precedente administrativo concreto, sob a Lei nº 14.133/2021 e no próprio Estado do Piauí, em que o acolhimento parcial de impugnação resultou no cancelamento da licitação.

DO PRECEDENTE DE IMPUGNAÇÃO PROCEDENTE E CANCELAMENTO EM SERVIÇOS DE IMPRESSÃO E DIGITALIZAÇÃO

Também merece destaque a decisão administrativa proferida pelo **Tribunal de Contas do Estado de Goiás, no Pregão Eletrônico nº 027/2021, Processo Administrativo nº 202100047002578, em 25 de novembro de 2021**.

Naquele procedimento, destinado à contratação de serviços de impressão, digitalização e cópia de documentos, a empresa Copysystems Copiadoras Sistemas e Serviços Ltda. questionou especificações técnicas consideradas excessivamente restritivas.

Após análise da unidade técnica, a Administração reconheceu que as condições estabelecidas comprometiam a competitividade e que sua correção exigiria revisão das especificações e dos preços.

A impugnação foi **julgada procedente**, com consequente cancelamento do pregão.

Embora a decisão não tenha tratado especificamente da incompatibilidade entre julgamento global e lances unitários, evidencia que falhas técnicas com repercussão na formulação dos preços e na competitividade podem justificar o cancelamento do procedimento para reestruturação de suas condições.

DA REPERCUSSÃO CONJUNTA DAS IRREGULARIDADES SOBRE A COMPETITIVIDADE E O JULGAMENTO OBJETIVO

Os precedentes apresentados reforçam a necessidade de avaliar as inconsistências do presente edital de forma conjunta, considerando sua efetiva repercussão sobre as condições de competição.

A irregularidade identificada não se limita à existência de erros materiais, falhas de redação ou remissões equivocadas, mas decorre da coexistência de disposições incompletas e potencialmente incompatíveis em cláusulas essenciais à formação dos preços, à apresentação dos lances, à aceitabilidade das propostas e ao regime jurídico da contratação.

A relevância dessa incompatibilidade é acentuada pela natureza do objeto, que reúne serviços de guarda patrimonial, custódia arquivística, digitalização documental, indexação e gestão eletrônica de informações, com estruturas de custos e unidades de medição distintas.

A ausência de uniformidade entre as regras que disciplinam essas atividades gera risco de interpretações divergentes, formulação de propostas segundo premissas diferentes e aplicação não uniforme dos critérios de julgamento.

Não se pode exigir que os licitantes presumam quais disposições expressas deverão prevalecer ou quais serão desconsideradas como equívocos de elaboração.

A igualdade formal no julgamento não substitui a necessidade de regras previamente claras e uniformes para a elaboração das propostas, especialmente quando a composição econômica envolve múltiplos serviços, quantitativos estimados e critérios distintos de medição e faturamento.

A manutenção de disposições incompatíveis também pode gerar dificuldades durante a execução contratual, particularmente na readequação dos preços unitários, na medição dos serviços efetivamente prestados e na verificação da correspondência entre a proposta global vencedora e os valores individualmente remunerados.

Essas circunstâncias devem ser examinadas à luz dos arts. 5º, 11, 18 e 59 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto aos princípios do planejamento, da transparência, da isonomia, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Não se desconhece que o art. 12, inciso III, da mesma Lei afasta a invalidação de procedimentos por falhas meramente formais que não comprometam a compreensão das propostas ou a aferição dos requisitos legais.

Entretanto, a aplicação desse princípio pressupõe que a Administração demonstre a ausência de repercussão material das inconsistências, não sendo suficiente qualificá-las genericamente como erros de digitação ou remanescentes de modelos padronizados.

No presente caso, as falhas atingem disposições diretamente relacionadas à disciplina da competição, razão pela qual sua materialidade deve ser expressamente examinada, inclusive mediante verificação da configuração efetiva do sistema eletrônico e das condições de elaboração das propostas.

DA NECESSIDADE DE SUSPENSÃO, REVISÃO SUBSTANCIAL E INVALIDAÇÃO DOS ATOS COMPROMETIDOS

Diante do exposto, requer-se o reconhecimento da existência de inconsistências relevantes no Pregão Eletrônico nº 164/2026, especialmente quanto aos critérios de aceitabilidade dos preços, à sistemática de apresentação dos lances, ao julgamento por lote único e à inserção de cláusulas relacionadas ao Sistema de Registro de Preços.

Requer-se, em caráter imediato, a suspensão da sessão pública designada para 17 de novembro de 2026, até que sejam apreciadas e solucionadas, mediante decisão expressa e fundamentada, as irregularidades suscitadas.

Requer-se que a Administração promova a compatibilização integral dos itens 5.2.1, 5.2.2, 5.2.4.1, 5.2.4.2, 5.2.4.4, 5.2.6, 5.3.8, 5.3.10, 6.5 e 6.21, esclarecendo especialmente:

a) qual será a unidade econômica efetivamente utilizada na fase de lances e sua correspondência com o julgamento pelo menor preço global do lote;

b) quais limites unitários e globais serão considerados vinculantes e em quais fases ocorrerá sua verificação;

c) qual metodologia será aplicada à readequação dos preços dos 14 serviços após a definição da melhor oferta;

d) se as disposições relativas ao registro de múltiplos fornecedores e à contratação posterior de itens específicos possuem alguma aplicabilidade ao procedimento, ou se deverão ser expressamente excluídas;

e) se a configuração do sistema eletrônico corresponde integralmente à estrutura prevista na Parte Específica, no Termo de Referência e na planilha orçamentária.

No mérito, requer-se o acolhimento da impugnação e a invalidação dos atos comprometidos, com retorno à fase preparatória, caso seja reconhecida ilegalidade estrutural insanável na definição das regras de competição ou na modelagem da contratação.

Subsidiariamente, demonstrada a possibilidade de saneamento integral, requer-se a retificação substancial e coordenada do edital e de seus anexos, com republicação na mesma forma da divulgação original e reabertura dos prazos legalmente aplicáveis sempre que as modificações comprometerem a formulação das propostas, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se que eventual decisão de manutenção do certame demonstre objetivamente que as disposições questionadas não produziram, nem são aptas a produzir, divergências relevantes na formulação das propostas, na participação dos interessados ou na aplicação dos critérios de julgamento.

A regularidade do procedimento licitatório não pode depender de interpretações posteriores destinadas a compatibilizar comandos expressamente divergentes, sobretudo quando relacionados aos elementos que definem a competição e a remuneração contratual. A seleção da proposta mais vantajosa exige que todos os interessados tenham acesso, antes da disputa, a um instrumento convocatório juridicamente coerente, tecnicamente consistente e suficientemente preciso para permitir propostas efetivamente comparáveis.

IV — DA INSUFICIÊNCIA DO DIMENSIONAMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO, DA IMPRECISÃO DAS UNIDADES DE MEDIÇÃO E DOS RISCOS À COMPARABILIDADE DAS PROPOSTAS E À REGULARIDADE DA EXECUÇÃO CONTRATUAL

O orçamento estimativo do Pregão Eletrônico nº 164/2026 contempla a guarda de **65.000 caixas-arquivo, ao preço unitário de R$ 2,66 por caixa/mês**, correspondente a 780.000 unidades mensais acumuladas e ao valor anual de **R$ 2.074.800,00**, bem como a custódia de **1.500 m³ de bens patrimoniais, ao preço de R$ 81,45 por m³/mês**, equivalente a 18.000 unidades mensais acumuladas e à despesa anual de **R$ 1.466.100,00**.

Somados, os itens 1.3 e 1.4 representam **R$ 3.540.900,00 anuais**, parcela economicamente relevante do valor global estimado em R$ 17.885.158,60.

Esclarece-se, desde logo, que **não se questiona a correção aritmética da multiplicação dos quantitativos por doze meses, tampouco a admissibilidade abstrata da remuneração por caixa/mês ou metro cúbico/mês**. Tais unidades podem constituir critérios legítimos de medição de serviços continuados de custódia, desde que os respectivos quantitativos e períodos de execução estejam adequadamente fundamentados e sejam objetivamente aferíveis.

A controvérsia reside na **necessidade de demonstração da correspondência entre a estimativa orçamentária e o comportamento efetivamente previsto para a execução contratual no primeiro exercício**, considerando o ingresso progressivo do acervo nas instalações da futura contratada.

O próprio Termo de Referência, em seu item 2.2.1, informa que aproximadamente **52.000 caixas-arquivo permanecem sob custódia provisória de empresa anteriormente contratada**, enquanto o quantitativo remanescente encontra-se distribuído entre unidades hospitalares e administrativas da Fundação Municipal de Saúde.

Adicionalmente, os itens 3.18.1 e 3.18.2 estabelecem a apresentação de Plano de Implantação, a elaboração de cronograma de transferência por unidade e a disponibilização prévia do sistema GED, devidamente parametrizado, antes do início da movimentação do acervo.

Assim, a própria Administração reconhece que a implantação da solução compreende etapas sucessivas de preparação tecnológica, organização logística, transporte, conferência, cadastramento e ingresso físico dos volumes nas instalações de custódia.

Essa circunstância torna indispensável esclarecer **se a estimativa anual dos serviços de guarda foi estruturada como projeção de ocupação integral durante todos os doze meses ou como limite máximo de despesa, e qual cronograma físico-financeiro fundamenta essa escolha**.

A distinção possui relevância econômica concreta.

Caso o ingresso do acervo ocorra progressivamente, a quantidade de caixas e de metros cúbicos efetivamente custodiados pela nova contratada nos primeiros meses poderá ser inferior à capacidade total considerada no orçamento anual.

Embora os itens 7.1.5 e 7.1.6 corretamente determinem a remuneração apenas dos volumes efetivamente armazenados, impedindo o faturamento antecipado de quantitativos ainda não custodiados, **a existência de mecanismo de pagamento por execução efetiva não dispensa a Administração de justificar a metodologia de dimensionamento da despesa estimada**.

A elaboração de orçamento tecnicamente consistente exige que as premissas utilizadas sejam verificáveis, especialmente quando a contratação envolve serviços de implantação gradual, transferência de acervo preexistente e custos operacionais distribuídos de maneira desigual ao longo do primeiro exercício.

Não se afirma, portanto, a ocorrência de superfaturamento ou sobrepreço, cuja demonstração dependeria de elementos adicionais. Questiona-se a suficiência da memória de cálculo e a necessidade de compatibilização entre os quantitativos estimados, o cronograma de implantação e a efetiva dinâmica da prestação contratual.

DA INDEFINIÇÃO DA UNIDADE REMUNERÁVEL NO SERVIÇO DE ELIMINAÇÃO DOCUMENTAL

A fragilidade do dimensionamento também se manifesta no **item 1.12**, relativo à eliminação segura de documentos, para o qual foram estimadas **40.000 unidades, ao preço de R$ 27,78 por documento, totalizando R$ 1.111.200,00**.

Ocorre que a expressão **"documento"**, isoladamente considerada, não fornece precisão suficiente sobre a unidade física e operacional efetivamente abrangida pela remuneração.

Em gestão arquivística, uma folha isolada, uma peça documental, um processo administrativo composto por centenas de páginas, um prontuário médico e um dossiê constituem realidades materialmente distintas, tanto em volume quanto em complexidade de identificação, conferência, preparação, movimentação e destruição segura.

A definição da unidade remunerável não representa detalhe secundário, pois interfere diretamente na formação do preço, na produtividade operacional exigida, no dimensionamento dos equipamentos, na geração de resíduos e nos procedimentos de medição e fiscalização.

A remuneração de R$ 27,78 por "documento", sem delimitação objetiva da unidade efetivamente considerada, pode permitir propostas fundadas em interpretações divergentes acerca do esforço operacional e do volume físico a ser eliminado.

A Administração deve esclarecer se o quantitativo corresponde a folhas, documentos individualizados, processos, prontuários, dossiês, unidades de arquivamento ou outra referência técnica previamente definida, indicando seus parâmetros médios de composição, dimensão ou volume.

Além disso, o próprio Termo de Referência condiciona a eliminação documental ao cumprimento de procedimentos legais específicos, incluindo classificação e avaliação arquivística, aplicação de instrumentos de temporalidade, atuação da comissão competente, autorização formal e publicação dos atos exigíveis.

Desse modo, **a previsão de 40.000 unidades para eliminação não pode ser examinada exclusivamente sob a perspectiva quantitativa**, devendo estar acompanhada de justificativa técnica que esclareça a origem da estimativa, a situação dos instrumentos de gestão documental e a quantidade de documentos efetivamente elegíveis ao procedimento durante a vigência inicial.

Não se questiona a necessidade de contratar serviço especializado de eliminação segura, especialmente diante da existência de informações pessoais sensíveis e documentos de saúde sujeitos a obrigações específicas de conservação.

Questiona-se, objetivamente, **a precisão da unidade de pagamento e a demonstração da demanda estimada para uma atividade cuja execução depende de condições legais e administrativas que não se encontram sob controle exclusivo da futura contratada**.

A ausência dessas definições pode comprometer tanto a comparabilidade das propostas quanto a posterior verificação da correspondência entre as unidades faturadas e os volumes efetivamente eliminados.

DA NECESSIDADE DE PADRONIZAÇÃO DAS UNIDADES FÍSICAS DE GUARDA E DE CRITÉRIOS OBJETIVOS DE MEDIÇÃO

Também merecem reavaliação os parâmetros utilizados para a remuneração dos serviços de custódia documental e guarda de bens patrimoniais.

Quanto às caixas-arquivo, o Termo de Referência prevê acondicionamento em unidades padronizadas, mas não apresenta, de maneira suficientemente inequívoca, os critérios dimensionais necessários à comparação econômica entre propostas, tais como dimensões nominais, capacidade admissível, padrão de acondicionamento e tratamento de volumes fora das especificações.

A importância dessa definição decorre do fato de que o custo de armazenamento está diretamente relacionado à ocupação volumétrica, à capacidade das estruturas de guarda, à movimentação física e às condições de preservação exigidas.

Sem padronização objetiva da unidade "caixa-arquivo", o preço por caixa/mês poderá representar capacidades físicas diferentes, prejudicando a uniformidade das propostas e a aferição do custo efetivo da custódia.

Quanto aos bens patrimoniais, cuja guarda é remunerada por metro cúbico/mês, torna-se igualmente necessário estabelecer o método de aferição do volume ocupado, esclarecendo se a medição considerará dimensões externas dos bens, volume geométrico efetivamente ocupado, embalagens, espaços técnicos indispensáveis ao armazenamento ou outro critério previamente definido.

A ausência de metodologia uniforme poderá produzir divergências relevantes na medição de mobiliário irregular, equipamentos desmontados e bens que demandem acondicionamento especial.

Outro aspecto que exige definição expressa refere-se à **proporcionalidade da cobrança nos meses de ingresso ou retirada dos volumes custodiados**.

Os itens 7.1.5 e 7.1.6 estabelecem corretamente a cobrança mensal pelos quantitativos efetivamente armazenados. Entretanto, não disciplinam com a mesma precisão a metodologia aplicável aos casos em que uma caixa-arquivo ou um bem patrimonial permaneça sob guarda durante apenas parte do mês.

A necessidade de esclarecimento torna-se particularmente evidente quando comparada ao tratamento conferido ao item 1.13, relativo ao licenciamento do sistema GED, para o qual o Termo de Referência estabelece expressamente a proporcionalidade da subscrição em razão dos dias de efetiva disponibilização.

A ausência de regra igualmente objetiva para a custódia física cria risco de interpretações divergentes quanto ao início da cobrança, à saída dos volumes, à apuração de períodos incompletos e à composição das faturas mensais. Recomenda-se, portanto, a definição prévia de metodologia verificável, preferencialmente baseada no período efetivo de permanência de cada unidade sob custódia, com registro no sistema GED e possibilidade de auditoria pela fiscalização contratual.

DA NECESSIDADE DE APRESENTAÇÃO DOS ESTUDOS PREPARATÓRIOS E DA MEMÓRIA DE FORMAÇÃO DOS PREÇOS

O Termo de Referência faz referência ao Estudo Técnico Preliminar e ao **Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026**, documentos que constituem elementos relevantes à verificação das premissas quantitativas e econômicas adotadas pela Administração.

Não se afirma que tais documentos inexistam nos autos do processo administrativo. Registra-se que **não integraram os dois instrumentos disponibilizados para a presente análise**, circunstância que impede a conferência independente da metodologia de dimensionamento e dos elementos utilizados para estabelecer os preços referenciais.

Nos termos do **art. 18, caput, inciso IV, e § 1º, incisos IV e VI, da Lei nº 14.133/2021**, o planejamento da contratação deve contemplar orçamento estimado, composições dos preços, estimativas quantitativas, memórias de cálculo e respectivos documentos de suporte.

O **art. 23 da mesma Lei** determina que o valor previamente estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as particularidades do objeto e as condições de execução.

A demonstração da compatibilidade dos preços estimados com os efetivamente praticados no mercado não se satisfaz com a simples apresentação de valores unitários médios ou com a consolidação de montantes globais em planilha orçamentária. Exige a existência de pesquisa de preços tecnicamente fundamentada, rastreável e passível de verificação, acompanhada da identificação das fontes consultadas, das datas e condições das cotações, das especificações dos serviços pesquisados, dos quantitativos considerados e dos critérios utilizados para selecionar, tratar e consolidar os valores de referência. No presente certame, essa exigência assume especial relevância diante da reunião, em lote único, de atividades economicamente distintas, como guarda de bens patrimoniais por metro cúbico/mês, custódia documental por caixa/mês, classificação e higienização arquivística, digitalização por página, indexação por documento e disponibilização de sistema GED em modelo SaaS. **A Administração deve demonstrar que os preços utilizados na estimativa decorrem de contratações ou cotações efetivamente comparáveis, considerando as diferenças de escopo, escala, capacidade operacional, infraestrutura, requisitos de segurança, condições de execução e períodos de prestação.** Também se impõe a identificação dos critérios empregados para tratamento de valores discrepantes e das premissas que fundamentaram o dimensionamento dos serviços continuados e das atividades não recorrentes, especialmente diante da transferência progressiva do acervo documental.

DA CONSEQUÊNCIA JURÍDICA E DOS REQUERIMENTOS

Diante das inconsistências identificadas, requer-se que a Fundação Municipal de Saúde promova a reavaliação técnica e econômica do orçamento estimativo, mediante disponibilização do Estudo Técnico Preliminar, do Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026, das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte.

Requer-se, especialmente, a demonstração do cronograma de ocupação considerado para os serviços de custódia no primeiro exercício, a definição inequívoca da unidade remunerável no serviço de eliminação documental, a padronização dos parâmetros de medição de caixas-arquivo e metros cúbicos de bens patrimoniais e a regulamentação objetiva da cobrança proporcional por períodos incompletos.

Requer-se, ainda, a suspensão do certame até que sejam esclarecidas e, quando necessário, corrigidas as condições que possam comprometer a formação e a comparabilidade das propostas, com avaliação fundamentada da necessidade de revisão do Termo de Referência e do orçamento estimativo.

No mérito, requer-se que essas irregularidades sejam apreciadas em conjunto com os demais vícios estruturais apontados na impugnação, para fins de reconhecimento da invalidade do procedimento e **anulação dos atos comprometidos, caso constatada ilegalidade insanável**, com retorno à fase preparatória para revisão do planejamento.

Subsidiariamente, caso demonstrada a possibilidade de saneamento integral, requer-se a correção substancial dos instrumentos convocatórios e sua republicação, com reabertura dos prazos legalmente exigíveis sempre que as alterações afetarem a formulação das propostas.

Diante das particularidades do objeto, a consistência da estimativa orçamentária depende da demonstração de que os quantitativos, períodos de execução, unidades remuneráveis e critérios de medição correspondem às obrigações efetivamente previstas. A verificação dessas premissas, especialmente diante da implantação progressiva da custódia documental e da diversidade dos serviços reunidos em lote único, é indispensável para assegurar a comparabilidade das propostas e prevenir divergências na medição e no pagamento. Requer-se, portanto, a apresentação das memórias de cálculo e dos estudos de suporte, com revisão das premissas que se revelem materialmente inadequadas.

V — DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL NA TRANSFERÊNCIA DO ACERVO DOCUMENTAL, DA AUSÊNCIA DE ELEMENTOS LOGÍSTICOS ESSENCIAIS À FORMAÇÃO DOS PREÇOS E DO POTENCIAL FAVORECIMENTO COMPETITIVO DA ATUAL CUSTODIANTE

A análise do Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT revela condição potencialmente restritiva à competitividade, decorrente da postergação da disponibilização de informações logísticas essenciais ao dimensionamento dos custos da transferência inicial do acervo documental.

O item **2.2.1.3 do Termo de Referência** estabelece que o endereço do estabelecimento onde se encontra armazenado o acervo sob custódia provisória será informado à futura contratada somente antes do início da execução contratual.

Entretanto, o próprio item **2.2.1** reconhece que aproximadamente **52.000 caixas-arquivo, equivalentes a 80% das 65.000 unidades estimadas**, permanecem nas instalações da empresa anteriormente responsável pela prestação dos serviços.

Por sua vez, o item **2.2.1.1** determina a retirada ordenada e a transferência desse acervo, enquanto o **item 1.2 da planilha orçamentária** prevê a movimentação de 65.000 caixas-arquivo, ao preço unitário estimado de R$ 25,80, representando despesa de **R$ 1.677.000,00**.

A irregularidade potencial reside na imposição de obrigação de precificação economicamente vinculante de uma operação logística de elevada dimensão sem que sejam asseguradas, previamente e em condições isonômicas, as informações materiais necessárias à adequada avaliação dos custos e dos riscos envolvidos.

DA INFLUÊNCIA DAS CONDIÇÕES DE ORIGEM SOBRE OS CUSTOS DE TRANSFERÊNCIA

A retirada e o transporte de um acervo documental dessa magnitude não podem ser adequadamente precificados apenas pelo conhecimento do número de caixas a movimentar.

O custo efetivo da operação depende de fatores técnicos e logísticos diretamente relacionados às condições físicas e operacionais dos estabelecimentos envolvidos, entre os quais se destacam:

- Localização da instalação de origem, distância até o estabelecimento de destino e características dos trajetos;
- Quantidade de viagens, capacidade e tipo dos veículos necessários;
- Condições de acesso, circulação, estacionamento, carregamento e descarregamento;
- Existência de docas, elevadores, rampas, paleteiras ou outros recursos de movimentação;
- Distribuição física do acervo, altura das estruturas de armazenamento e necessidade de movimentação manual;
- Restrições de horários, capacidade diária de retirada e cronograma de liberação dos volumes;
- Condições de identificação, conferência, acondicionamento, lacração e rastreabilidade das caixas;
- Responsabilidades pela disponibilização de mão de obra, equipamentos e infraestrutura de apoio.

Esses fatores interferem diretamente na produtividade das equipes, no tempo de execução, no dimensionamento da frota e na composição dos custos de transporte, seguro, mão de obra e movimentação.

A definição do preço por caixa transferida não elimina a relevância das condições reais de retirada, pois uma mesma quantidade documental pode apresentar custos substancialmente diferentes conforme a localização, a acessibilidade, a organização física e as restrições operacionais do estabelecimento de origem.

A ausência de parâmetros logísticos suficientemente precisos cria risco de que diferentes licitantes formulem suas propostas com base em premissas distintas, comprometendo a comparabilidade econômica das ofertas.

DA ESPECIAL SENSIBILIDADE DO ACERVO DOCUMENTAL E DAS EXIGÊNCIAS DE CADEIA DE CUSTÓDIA

A questão assume maior gravidade diante da natureza dos documentos envolvidos.

O objeto contempla acervo pertencente à Fundação Municipal de Saúde, potencialmente composto por prontuários médicos e outros documentos contendo dados pessoais sensíveis, sujeitos a requisitos específicos de confidencialidade, integridade, segurança e rastreabilidade.

A transferência dessa documentação demanda planejamento operacional capaz de preservar a organização arquivística, a identificação dos volumes, os registros de movimentação e a correspondência entre o acervo retirado, transportado e recebido.

Para esse fim, podem ser necessários procedimentos de inventário, conferência quantitativa, identificação individualizada das caixas, registros de saída e entrada, controle de acesso, documentação das ocorrências e formalização da transferência de responsabilidade pela custódia.

Tais medidas não representam atividades acessórias irrelevantes, mas componentes materiais da própria execução contratual, com repercussão direta na produtividade operacional, no tempo de mobilização, nos custos da transferência e nos riscos assumidos pela contratada.

Por essa razão, a Administração deve assegurar que a descrição da operação permita aos interessados compreender as condições de retirada e as obrigações de preservação documental antes de assumirem os compromissos econômicos decorrentes da licitação.

DA ASSIMETRIA INFORMACIONAL ENTRE A ATUAL CUSTODIANTE E OS DEMAIS LICITANTES

A divulgação tardia das informações relativas ao estabelecimento de origem apresenta repercussão particular sobre a igualdade das condições competitivas.

A empresa que atualmente detém a custódia de aproximadamente 52.000 caixas-arquivo possui, em princípio, conhecimento direto das características físicas e operacionais de suas instalações, das condições de armazenamento e dos meios necessários à movimentação do acervo.

Caso participe do certame, poderá utilizar essas informações para dimensionar seus custos com maior precisão.

Os demais interessados, por sua vez, poderão ser obrigados a estimar despesas logísticas relevantes sem acesso equivalente às condições de execução.

Essa diferença pode repercutir na composição das propostas por dois mecanismos distintos: a incorporação de margens adicionais para cobertura de riscos desconhecidos ou a subestimação involuntária dos custos, com potencial comprometimento da futura execução contratual.

A assimetria informacional, quando decorrente da retenção de dados materiais necessários à precificação, pode conferir vantagem competitiva objetiva ao fornecedor que já conhece as condições da operação, ainda que não exista prova de intenção administrativa de favorecê-lo.

Não se afirma, neste momento, a ocorrência de direcionamento deliberado, conluio ou favorecimento efetivamente concretizado.

A questão consiste na existência de um **risco de desigualdade informacional decorrente da própria estrutura do Termo de Referência**, cuja relevância exige apuração e correção preventiva.

O dever de isonomia não se limita à aplicação de regras formais idênticas durante o julgamento. Abrange também a disponibilização, em condições equivalentes, das informações necessárias à elaboração de propostas economicamente comparáveis.

DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERIR PARA A EXECUÇÃO CONTRATUAL A DEFINIÇÃO DE PREMISSAS ESSENCIAIS À PRECIFICAÇÃO

A disponibilização do endereço somente à empresa vencedora, antes do início da execução, poderá ser adequada para determinadas providências operacionais de mobilização.

Entretanto, **esse momento é posterior à formação da proposta econômica e não supre eventual deficiência de informações indispensáveis à avaliação do custo que já terá sido assumido pela contratada**.

A distinção é fundamental.

Informações destinadas exclusivamente à organização final da execução podem ser compartilhadas após a contratação. Diversamente, elementos que influenciem materialmente o preço, a produtividade, os recursos exigidos e a distribuição dos riscos devem ser suficientemente conhecidos antes da disputa.

O art. 6º, inciso XXIII, especialmente suas alíneas relativas à definição do objeto, ao modelo de execução e às estimativas de custos, e o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exigem planejamento apto a caracterizar adequadamente as obrigações contratadas.

Além disso, o art. 63, §§ 2º a 4º, da mesma Lei estabelece mecanismos de conhecimento prévio das condições locais de execução quando sua avaliação for imprescindível, assegurando o direito de vistoria e disciplinando sua substituição por declaração técnica.

Embora essa disposição não imponha vistoria obrigatória nem determine a divulgação irrestrita de instalações sensíveis, evidencia a importância jurídica do conhecimento prévio das condições materiais necessárias à execução do objeto.

Portanto, eventual preservação do sigilo do endereço exato deverá ser conciliada com o dever de fornecer parâmetros técnicos e logísticos suficientes para a elaboração das propostas.

DOS PRECEDENTES FAVORÁVEIS À CORREÇÃO DE EDITAIS COM INFORMAÇÕES INSUFICIENTES À FORMAÇÃO DOS PREÇOS

A necessidade de disponibilização de informações relevantes à precificação encontra respaldo em precedente concreto do **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Processo TC-017129.989.18-2, julgado pelo Tribunal Pleno em 12 de setembro de 2018**, sob relatoria do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo.

Naquele procedimento, relacionado ao Pregão Eletrônico nº 07/2018 da Fundação para o Desenvolvimento Médico e Hospitalar – FAMESP, o Tribunal examinou representação contra condições estabelecidas para contratação de serviços de transporte mediante locação de veículos.

Entre as irregularidades acolhidas, destacou-se a insuficiência de informações relativas aos valores mínimos de cobertura dos seguros e à quilometragem mensal estimada.

O Tribunal reconheceu que esses elementos eram relevantes para a adequada formulação das propostas e para o julgamento isonômico, concluindo pela **procedência parcial das impugnações e determinando a inclusão das informações necessárias, a revisão das cláusulas relacionadas e a republicação do edital**.

A pertinência do precedente ao Pregão Eletrônico nº 164/2026 está na compreensão de que informações capazes de influenciar materialmente o custo de operações logísticas não podem ser omitidas quando sua ausência comprometer a precificação uniforme pelos interessados.

Embora os objetos sejam distintos, o fundamento é aplicável: **o conhecimento prévio dos fatores que determinam o custo da execução constitui requisito para a elaboração de propostas comparáveis em condições isonômicas.**

A mesma preocupação encontra respaldo no **Acórdão nº 2.549/2026-TCU-Plenário, Relator Ministro Antonio Anastasia, julgado em 16 de setembro de 2026**, relativo a auditoria dos procedimentos licitatórios da Petrobras no Projeto de Refino Boaventura.

Nesse julgamento, o Tribunal reconheceu irregularidades na divulgação de licitações sem detalhamento suficiente dos quantitativos e de outras informações necessárias à elaboração das propostas, registrando que a disponibilização tardia desses elementos compromete a consistência dos orçamentos e pode exigir readequação dos prazos.

A Petrobras assumiu compromisso de disponibilizar a documentação pertinente e restabelecer os prazos de cotação, razão pela qual o Tribunal deixou de expedir determinação específica nesse ponto, sem afastar o reconhecimento das falhas verificadas.

Ressalva-se que o referido julgamento foi proferido sob a disciplina da Lei nº 13.303/2016, sendo aqui utilizado por sua pertinência técnica quanto à necessidade de informações suficientes e tempestivas para a formação dos preços.

Esses precedentes demonstram que a insuficiência de informações materialmente relevantes à elaboração das propostas não deve ser tratada como questão meramente operacional a ser resolvida após a definição do vencedor, sobretudo quando capaz de interferir na igualdade competitiva e na própria viabilidade econômica da contratação.

DA NECESSIDADE DE ACESSO ISONÔMICO ÀS CONDIÇÕES LOGÍSTICAS E DE VERIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO ESTIMATIVO

A eventual necessidade de preservar a segurança física das instalações e a confidencialidade dos documentos não constitui impedimento absoluto à disponibilização antecipada das informações relevantes.

A Administração poderá adotar mecanismos proporcionais de acesso controlado, observadas as medidas de segurança e proteção de dados, ou disponibilizar informações logísticas equivalentes capazes de permitir a precificação sem revelar elementos sensíveis desnecessários.

Para esse fim, mostra-se pertinente esclarecer, de forma objetiva, a localização logística da origem, as distâncias de referência, as condições de carregamento, a distribuição do acervo, as restrições operacionais, os recursos disponíveis e o cronograma previsto para sua retirada.

Deve-se distinguir, ainda, a operação relativa às aproximadamente 52.000 caixas-arquivo custodiadas nas instalações da empresa anterior daquela referente às cerca de 13.000 caixas restantes, esclarecendo se as diferentes condições de origem foram consideradas na composição do preço unitário estimado.

Requer-se, igualmente, a demonstração de que o valor de R$ 25,80 por caixa transferida foi estimado com base em condições logísticas compatíveis com a operação efetivamente prevista, identificando-se as premissas de distância, produtividade, transporte, movimentação e segurança utilizadas na formação do orçamento.

A exigência de tais informações não pretende impor à Administração a divulgação de dados protegidos, mas assegurar que nenhum participante seja obrigado a formular proposta vinculante sem conhecimento suficiente dos fatores econômicos e operacionais que condicionam sua execução.

A Administração Pública não pode exigir dos licitantes a formulação de propostas economicamente vinculantes para operação logística de elevada dimensão e complexidade sem assegurar, previamente à disputa e em condições materialmente equivalentes, o acesso às informações indispensáveis ao dimensionamento dos custos e à adequada avaliação dos riscos da execução contratual.

No Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT, a questão assume particular gravidade diante da previsão de retirada e transferência de aproximadamente **52.000 caixas-arquivo**, correspondentes a 80% do acervo estimado, atualmente armazenadas nas instalações da empresa anteriormente responsável pela custódia documental.

Embora o item **2.2.1.3 do Termo de Referência** estabeleça que o endereço do estabelecimento de origem somente será informado à futura contratada antes do início da execução, o item **2.2.1.1** impõe a retirada ordenada do acervo, enquanto a planilha orçamentária estima a movimentação de **65.000 caixas-arquivo, ao preço unitário de R$ 25,80**, totalizando **R$ 1.677.000,00**.

A omissão prévia de informações logísticas materialmente relevantes pode comprometer a formação de preços comparáveis, pois transfere aos licitantes o risco de estimar custos operacionais cuja determinação depende de condições físicas e geográficas que não se encontram igualmente disponíveis a todos os concorrentes.

A localização do estabelecimento de origem, as distâncias de transporte, a capacidade de acesso de veículos, a disponibilidade de docas, elevadores e equipamentos de movimentação, as condições de carregamento, os horários autorizados e a organização física do acervo constituem variáveis capazes de influenciar diretamente o dimensionamento de equipes, veículos, viagens, equipamentos, prazos e custos de mobilização.

Em serviços especializados de guarda e gestão documental, tais fatores não podem ser examinados exclusivamente sob a perspectiva do transporte convencional de mercadorias. A transferência de acervo público exige procedimentos de identificação, conferência, acondicionamento, controle de movimentação e formalização de entrega e recebimento, preservando-se a integridade física, a organização arquivística, a rastreabilidade e a confidencialidade dos documentos.

A sensibilidade dos prontuários médicos e das demais informações pessoais custodiadas justifica a adoção de controles reforçados de segurança, mas não autoriza, por si só, que informações essenciais à precificação sejam conhecidas antecipadamente apenas pelo fornecedor que já detém o acervo.

Caso a empresa anteriormente responsável pela custódia participe da licitação, poderá dispor de conhecimento direto das condições operacionais do estabelecimento de origem, enquanto os demais concorrentes terão de estimar seus custos mediante informações incompletas. Essa circunstância configura **risco objetivo de assimetria informacional**, potencialmente capaz de influenciar a precisão das propostas, a precificação dos riscos e a efetiva igualdade competitiva.

Não se afirma, sem prova específica, a existência de direcionamento deliberado ou favorecimento efetivamente consumado. **O vício questionado está na modelagem editalícia que permite a manutenção de vantagem informacional potencialmente relevante, independentemente da intenção dos agentes envolvidos.**

A preservação do sigilo das instalações e da segurança documental constitui finalidade legítima, mas deve ser compatibilizada com os princípios da isonomia, da competitividade, da transparência e do julgamento objetivo. A Administração poderá proteger informações sensíveis mediante acesso controlado, compromissos de confidencialidade, vistorias facultativas em condições isonômicas ou fornecimento prévio de parâmetros logísticos equivalentes, desde que assegure aos interessados dados suficientes para a elaboração de propostas consistentes.

O que não se mostra juridicamente adequado é reservar para momento posterior à competição o conhecimento de condições materiais capazes de alterar significativamente o custo da obrigação que os licitantes já estarão contratualmente vinculados a executar.

Diante disso, requer-se a revisão do item **2.2.1.3 do Termo de Referência**, a disponibilização antecipada e isonômica das informações indispensáveis ao dimensionamento da operação, a demonstração das premissas logísticas utilizadas na estimativa de R$ 1.677.000,00 e a verificação da existência de eventual vantagem informacional do atual custodiante.

Caso se confirme que as informações omitidas são relevantes à composição dos preços, requer-se a suspensão do certame, a correção do instrumento convocatório e a republicação com reabertura dos prazos legalmente aplicáveis, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, assegurando-se que todos os interessados possam competir mediante conhecimento equivalente das condições efetivas de execução.

VI — DA ANTECIPAÇÃO DOS REQUISITOS DE INFRAESTRUTURA, DA VISITA TÉCNICA E DA NECESSIDADE DE PROPORCIONALIDADE

Os itens **5.5.2.1** e **5.5.3 a 5.5.6** do edital, reproduzidos nos itens **5.6.2.1 a 5.6.6** do Termo de Referência, submetem a licitante provisoriamente primeira colocada à visita técnica na fase de julgamento.

O item 5.5.2.1 do edital, reproduzido no item 5.6.2.1 do Termo de Referência, estabelece que as instalações de guarda e o bureau de serviços deverão estar integralmente disponíveis e adequados aos requisitos técnicos na data da visita realizada à licitante provisoriamente primeira colocada, antes da celebração do contrato. A possibilidade de comprovação mediante compromisso formal e cronograma de mobilização encontra-se limitada às hipóteses expressamente autorizadas, especialmente quanto ao aparelhamento e ao pessoal técnico. Desse modo, embora a exigência não recaia indistintamente sobre todos os participantes, a empresa mais bem classificada deverá comprovar, ainda na fase de julgamento, a disponibilidade antecipada de estruturas físicas e condições operacionais relevantes. A Administração deve demonstrar por que tais requisitos precisam estar integralmente atendidos nesse momento, distinguindo aqueles indispensáveis à segurança da contratação daqueles cuja implementação poderia ocorrer durante a mobilização contratual, sem comprometer a integridade do acervo ou a continuidade dos serviços.

O prazo entre convocação e visita é, em regra, de até cinco dias úteis, com possibilidade de prorrogação.

Reconhece-se a necessidade legítima de segurança física, proteção de dados pessoais sensíveis e preservação da integridade documental. Também se reconhece que a visita técnica ocorre exclusivamente em relação à licitante provisoriamente primeira colocada, que o edital admite a utilização de imóvel de terceiro e que determinadas obrigações relacionadas a equipamentos e pessoal técnico comportam comprovação por compromisso formal. Essas salvaguardas, contudo, não afastam a exigência expressa de disponibilidade antecipada das instalações de guarda e do bureau, nem

dispensam a demonstração de proporcionalidade dos requisitos que demandem investimentos ou compromissos econômicos relevantes antes da contratação.

Entretanto, a antecipação de requisitos que demandem investimentos substanciais, contratação de infraestrutura, obtenção de documentos técnicos ou disponibilidade operacional antes da celebração do contrato deve ser examinada individualmente quanto à sua necessidade e proporcionalidade. A Administração deve demonstrar quais condições precisam estar comprovadamente implementadas na inspeção da primeira classificada e quais podem ser legitimamente verificadas durante a mobilização contratual, antes do início da execução. A exigência antecipada de investimentos que não sejam tecnicamente indispensáveis nessa etapa pode restringir a competição e beneficiar empresas que já disponham de estruturas equivalentes, exigindo motivação específica à luz da Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União.

A Súmula TCU nº 272 veda exigências de habilitação e critérios técnicos que imponham custos desnecessários antes da celebração do contrato. O argumento de que a visita ocorre somente após os lances não resolve, por si, o problema econômico do investimento anterior à contratação. Pede-se justificativa específica da antecipação dos requisitos, estudo de alternativas proporcionais e revisão da cláusula, preservando integralmente a proteção do acervo **antes da efetiva execução**, mas sem impor barreiras antecipadas injustificadas.

Há, adicionalmente, divergência objetiva no alcance da inspeção: o item **5.5.4** do edital estabelece roteiro abrangendo **"no mínimo"** determinados aspectos, ao passo que o item **5.6.4** do Termo de Referência limita a verificação **"exclusivamente"** às verificações ali enumeradas. Essa divergência afeta a possibilidade de exigência surpresa e deve ser eliminada.

VII — DA CONTRADIÇÃO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE, DA INCOMPATIBILIDADE DOS ANEXOS E DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO ESPECÍFICA DOS REQUISITOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

O instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT apresenta inconsistências expressas na disciplina dos documentos de habilitação, especialmente quanto às exigências aplicáveis às microempresas e empresas de pequeno porte, além de estabelecer requisitos econômico-financeiros cuja adequação deve ser examinada à luz da proporcionalidade, da efetiva necessidade da contratação e da orientação jurisprudencial mais recente do Tribunal de Contas da União.

DA CONTRADIÇÃO EXPRESSA ENTRE O EDITAL E O TERMO DE REFERÊNCIA

O item **8.2.4.7 do edital** exige que a licitante enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte apresente declaração relativa ao limite de contratos celebrados com a Administração Pública durante o ano-calendário da licitação, acompanhada de relação nominal dos respectivos instrumentos, com identificação dos órgãos contratantes, números, datas e valores.

A exigência é reiterada nos subitens 8.2.4.7.1 a 8.2.4.7.4, nos quais se afirma sua obrigatoriedade, com fundamento no art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Entretanto, **o item 5.3.7 do Termo de Referência estabelece expressamente que essa declaração não será exigida**, sob o fundamento de que o tratamento diferenciado das microempresas e empresas de pequeno porte foi afastado pelo art. 4º, § 1º, inciso I, da mesma Lei.

A incompatibilidade é agravada pelo fato de que o **Anexo VI do Termo de Referência se encontra expressamente suprimido**, com justificativa vinculada à dispensa da declaração prevista no art. 4º, § 2º.

Há, ainda, uma divergência adicional na identificação dos modelos documentais. Enquanto o item 8.2.4.7 remete ao Anexo VI para a declaração de ME/EPP, a relação de anexos do próprio edital identifica o Anexo VI como modelo de declaração relativa ao art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, e o Anexo VII como modelo relacionado ao enquadramento de ME/EPP.

Verifica-se, portanto, a coexistência de comandos que exigem, dispensam e remetem a modelos documentais incompatíveis, sem definição inequívoca da obrigação efetivamente exigível para fins de habilitação.

Não se trata de divergência meramente interpretativa. A irregularidade recai sobre documento cuja apresentação poderá ser considerada condição de participação e cuja ausência poderá suscitar controvérsia quanto à habilitação da empresa.

O art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 vincula a declaração de observância do limite de contratos à obtenção dos benefícios previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Ocorre que o próprio Termo de Referência afirma expressamente a inaplicabilidade desses benefícios à contratação estruturada em lote único, cujo valor global estimado supera o limite legal de enquadramento das empresas de pequeno porte.

Se a Administração considera inaplicáveis os benefícios legais ao objeto licitado, deverá justificar a finalidade e a necessidade da declaração exigida no item 8.2.4.7, bem como esclarecer o fundamento específico para exigir, adicionalmente, a relação nominal de todos os contratos celebrados no período.

Caso adote interpretação diversa, deverá corrigir o Termo de Referência e os respectivos anexos, eliminando a incompatibilidade documental.

O que não se admite é que o mesmo instrumento convocatório contenha obrigação expressa e dispensa igualmente expressa, transferindo ao licitante o risco de interpretar qual delas prevalecerá durante a habilitação.

DO PRECEDENTE DO TCE-SP QUE DETERMINOU A RETIFICAÇÃO DE EXIGÊNCIAS RELATIVAS ÀS ME/EPP E DE REGRAS CONTRADITÓRIAS DE JULGAMENTO

A relevância dessas inconsistências encontra respaldo no julgamento do **Processo TC-008228.989.25-7, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Tribunal Pleno, sessão de 4 de junho de 2025, Relator Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira**.

Naquele procedimento, relativo ao Pregão Eletrônico nº 11/2025 da Prefeitura Municipal de Riversul/SP, destinado à contratação de soluções tecnológicas e serviços correlatos, foram examinadas irregularidades nas exigências documentais de microempresas e empresas de pequeno porte, bem como divergências entre os critérios de julgamento previstos no edital.

O Tribunal julgou a representação parcialmente procedente e determinou a retificação do instrumento convocatório.

Quanto às microempresas e empresas de pequeno porte, reconheceu a necessidade de adequação da declaração prevista no art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a aplicação do tratamento favorecido naquele certame.

Também determinou a correção de cláusulas contraditórias que estabeleciam, simultaneamente, julgamento pelo menor preço global, apresentação de lances por valor unitário e referência ao menor preço por lote.

O precedente apresenta especial pertinência à presente impugnação porque demonstra que **contradições documentais em matéria de habilitação e julgamento podem justificar a intervenção corretiva do controle externo, não devendo ser automaticamente desconsideradas como simples falhas redacionais**.

Ressalva-se que, naquele caso, o tratamento favorecido das ME/EPP estava previsto na contratação, enquanto o Termo de Referência da FMS afirma seu afastamento. Essa diferença não elimina a relevância do precedente: reforça a necessidade de definir corretamente a aplicação da legislação e compatibilizar os documentos exigidos.

DA EXIGÊNCIA DE ÍNDICES ECONÔMICO-FINANCEIROS EM AMBOS OS EXERCÍCIOS SOCIAIS

Além da contradição documental, o item **8.2.4.3 do edital** e o item **5.3.3 do Termo de Referência** exigem que os índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) sejam iguais ou superiores a 1 em cada um dos dois exercícios contábeis apresentados.

A exigência merece análise específica.

Embora o art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 determine a apresentação das demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, **essa obrigação documental não se confunde com a necessidade de comprovar, simultaneamente em ambos os exercícios, todos os índices destinados à avaliação da capacidade econômico-financeira atual da licitante**.

A distinção foi expressamente examinada no **Acórdão nº 2.418/2026-TCU-Plenário, Processo TC 015.392/2026-0, Relator Ministro Benjamin Zymler, sessão de 9 de setembro de 2026**.

O precedente possui relevância excepcional para o presente caso, pois examinou o Pregão Eletrônico nº 90.017/2025, promovido pelo Comando da 2ª Região Militar, cujo objeto era precisamente a contratação de **serviços de gestão documental**.

Naquela oportunidade, o Tribunal assentou que a apresentação de demonstrações contábeis referentes aos dois últimos exercícios não impõe, por si só, o atendimento dos requisitos econômico-financeiros em ambos os períodos.

O entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União no **Acórdão nº 2.418/2026-Plenário** estabelece distinção juridicamente relevante entre a obrigatoriedade de apresentação das demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais e a exigência de atendimento cumulativo dos índices econômico-financeiros em ambos os períodos. **A aferição da capacidade financeira deve guardar correspondência com a situação econômica efetiva e atual da licitante, constituindo a análise do exercício social mais recente o parâmetro ordinário para os indicadores de liquidez e solvência.** A extensão dessa exigência ao exercício anterior não decorre automaticamente do art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, dependendo de motivação técnica específica que demonstre sua necessidade, adequação e proporcionalidade diante dos riscos concretos da contratação.

Aplicada essa orientação ao **Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT**, verifica-se que a exigência de índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 em cada um dos dois exercícios contábeis pode produzir restrição competitiva que ultrapassa a finalidade legítima da habilitação econômico-financeira. **A Administração não pode presumir a incapacidade de execução contratual de empresa que apresente situação financeira atual satisfatória exclusivamente porque, no exercício anterior, seus indicadores foram inferiores aos parâmetros estabelecidos.** Uma empresa pode ter superado dificuldades financeiras pretéritas mediante integralização de capital, redução de endividamento, reestruturação de passivos, ampliação de ativos circulantes ou reorganização de sua estrutura operacional, passando a demonstrar capacidade econômica suficiente para assumir as obrigações da futura contratação.

A exigência simultânea em ambos os exercícios, portanto, **pode excluir licitantes atualmente aptos e economicamente solventes, restringindo o universo de competidores sem que tal exclusão represente, necessariamente, redução efetiva dos riscos de inadimplemento contratual**. Tal circunstância assume especial relevância em contratação que reúne guarda de bens patrimoniais, custódia de acervos documentais, digitalização em larga escala e disponibilização de sistema GED, atividades que demandam segurança financeira, mas cuja complexidade não autoriza a imposição de restrições desprovidas de demonstração concreta de necessidade.

Não basta à Fundação Municipal de Saúde invocar genericamente o vulto econômico do contrato, a sensibilidade dos prontuários médicos ou a necessidade de continuidade dos serviços para justificar a exigência de índices satisfatórios em dois exercícios consecutivos. Compete-lhe demonstrar, mediante avaliação objetiva de riscos, estudos técnicos e fundamentação incorporada à fase preparatória, por que o desempenho financeiro do exercício anterior constitui requisito indispensável à segurança da execução, mesmo quando a licitante comprova plena aptidão no exercício mais recente.

Na ausência dessa motivação específica, a imposição cumulativa dos índices LG, LC e SG em ambos os exercícios revela-se juridicamente questionável, por potencialmente transformar a habilitação econômico-financeira de instrumento de aferição da capacidade contratual em barreira desproporcional à competitividade. Requer-se, assim, a revisão dos itens 8.2.4.3 do edital e 5.3.3 do Termo de Referência, para que a Administração adote critérios compatíveis com a finalidade do art. 69 da Lei nº 14.133/2021 e com a orientação firmada no Acórdão nº 2.418/2026-TCU-Plenário, afastando a exigência referente ao exercício anterior caso não seja demonstrada sua efetiva necessidade no caso concreto.

A complexidade dos serviços de guarda documental, preservação de prontuários, digitalização e gestão eletrônica de informações pode justificar cautelas econômico-financeiras relevantes. Contudo, essa complexidade não dispensa a demonstração de pertinência entre o risco identificado e a exigência adotada.

DA CUMULATIVIDADE DOS REQUISITOS DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA, DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO CONCRETA E DO POTENCIAL EFEITO RESTRITIVO ASSOCIADO À CONTRATAÇÃO EM LOTE ÚNICO

A regularidade dos requisitos de qualificação econômico-financeira previstos no Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT não pode ser examinada mediante a verificação isolada da autorização legal conferida a cada exigência. Impõe-se avaliar **a necessidade, a proporcionalidade e os efeitos competitivos de sua aplicação simultânea**, considerando as características efetivas do objeto, os riscos identificados no planejamento e a capacidade econômico-financeira exigível para assegurar a execução contratual.

O item **8.2.4.3 do edital** determina a comprovação de índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 em cada um dos dois exercícios sociais apresentados.

O item **8.2.4.4** exige, cumulativamente, capital social mínimo equivalente a 5% do valor global estimado da contratação, correspondente a **R$ 894.257,93**, enquanto o item **8.2.4.5** impõe a apresentação da relação dos compromissos assumidos que possam reduzir a capacidade econômico-financeira da licitante.

O próprio item **8.2.4.4.2** estabelece expressamente a cumulatividade desses requisitos, sustentando que os índices contábeis, o capital social mínimo e os compromissos assumidos se destinam à aferição de dimensões distintas da capacidade econômico-financeira.

Reconhece-se que a Administração possui competência para estabelecer critérios objetivos de habilitação destinados à proteção da execução contratual, e que o percentual de 5% não ultrapassa o limite previsto no art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Também não se desconhece o **Acórdão nº 2.724/2025-TCU-Plenário**, Relator Ministro Benjamin Zymler, julgado em 18 de novembro de 2025, que reconheceu a possibilidade jurídica de cumulação de determinados requisitos econômico-financeiros, desde que devidamente motivados nos atos preparatórios da contratação.

Entretanto, a autorização legal para cumular exigências não equivale à presunção de que sua adoção simultânea seja automaticamente necessária, adequada e proporcional em toda contratação.

A própria orientação do Tribunal de Contas da União condiciona a utilização conjunta desses instrumentos à existência de motivação compatível com os riscos e as particularidades do objeto.

No caso concreto, a Administração apresenta justificativa conceitual para a autonomia funcional dos indicadores, mas essa explicação, isoladamente, não demonstra que a cumulação de todos os requisitos, nos parâmetros e períodos escolhidos, seja indispensável à execução segura do contrato.

A distinção entre as funções dos indicadores constitui apenas uma etapa da motivação administrativa. É necessário demonstrar, adicionalmente, por que sua exigência conjunta representa proteção efetiva e proporcional aos riscos financeiros identificados, sem produzir restrição competitiva superior à necessária.

O capital social registrado, por exemplo, representa grandeza jurídica e contábil distinta da disponibilidade imediata de recursos financeiros, não sendo possível presumir, exclusivamente a partir de seu valor nominal, a existência de liquidez suficiente para suportar as despesas iniciais da operação.

Da mesma forma, os índices econômico-financeiros evidenciam relações entre ativos e passivos em determinada data-base, mas sua utilização como requisito eliminatório exige correspondência com a finalidade da habilitação e com a situação econômica relevante para a futura execução contratual.

A relação de compromissos assumidos, por sua vez, constitui instrumento legítimo para avaliar obrigações que possam reduzir a capacidade de cumprimento de novos contratos, não dispensando, entretanto, a necessidade de delimitar sua utilização às condições previstas no art. 69, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

DO EFEITO RESTRITIVO RESULTANTE DA COMBINAÇÃO ENTRE LOTE ÚNICO, HABILITAÇÃO FINANCEIRA E CAPACIDADE TÉCNICA ESPECIALIZADA

A análise da proporcionalidade assume maior relevância diante da estrutura adotada pela Administração.

O Pregão Eletrônico nº 164/2026 reúne, em lote único de **R$ 17.885.158,60**, atividades pertencentes a segmentos econômicos e operacionais distintos, entre elas guarda de mobiliário, custódia documental, tratamento arquivístico, digitalização com OCR, indexação e disponibilização de sistema GED em modelo SaaS.

A reunião desses serviços produz efeitos não apenas sobre a formação do preço global, mas também sobre as condições de habilitação exigidas dos potenciais interessados.

Além das exigências econômico-financeiras, o Termo de Referência estabelece comprovação de capacidade técnico-operacional em três atividades: guarda de acervo documental, guarda de bens e mobiliário e digitalização com OCR.

Os quantitativos mínimos previstos correspondem à experiência de custódia de **32.500 caixas-arquivo**, armazenamento de **750 m³ de bens patrimoniais** e digitalização de **3.000.000 de páginas com OCR**.

Embora o edital admita o somatório de atestados, a exigência conjunta dessas experiências, associada à vedação de consórcios e aos requisitos econômico-financeiros calculados sobre o valor global, deve ser considerada na avaliação da competitividade.

A irregularidade não decorre da mera quantidade de requisitos de habilitação individualmente considerados, mas do potencial efeito restritivo produzido por sua aplicação simultânea e cumulativa, especialmente quando

associados à concentração, em lote único, de serviços pertencentes a segmentos técnicos e econômicos distintos. Ao exigir que uma única empresa reúna experiência operacional em custódia documental, guarda de bens patrimoniais e digitalização de milhões de páginas, além de comprovar índices econômico-financeiros satisfatórios em dois exercícios consecutivos, capital social mínimo calculado sobre o valor global da contratação e capacidade financeira não comprometida por outras obrigações, a Administração estabelece um conjunto de condições que pode excluir fornecedores tecnicamente especializados e economicamente aptos à execução de parcelas potencialmente autônomas do objeto. **O fato de cada exigência encontrar previsão abstrata na legislação não dispensa a demonstração de que sua combinação é necessária, proporcional e efetivamente relacionada aos riscos concretos da contratação.** A opção pelo lote único, especialmente quando acompanhada da vedação à participação em consórcio, exige fundamentação ainda mais consistente quanto aos efeitos sobre a competitividade, uma vez que impede a participação independente de empresas especializadas em determinados serviços e restringe alternativas de reunião de capacidades empresariais. **Sem análise técnico-econômica que demonstre a indispensabilidade dessa concentração e a adequação conjunta dos critérios de habilitação, a modelagem adotada apresenta risco de restrição competitiva superior à necessária à segurança contratual**, em possível afronta aos princípios da proporcionalidade, da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como às exigências de motivação estabelecidas nos arts. 18, 47 e 69 do mesmo diploma legal.

A contratação em lote único eleva a dimensão econômica da obrigação assumida e concentra, no mesmo fornecedor, riscos operacionais de natureza diversa.

Essa escolha pode justificar determinadas cautelas adicionais, mas também exige maior rigor na demonstração de que o agrupamento e os requisitos de habilitação preservam a competitividade sem comprometer a segurança contratual.

Não é suficiente afirmar que cada exigência encontra previsão legal ou que cada indicador possui finalidade própria. A Administração deve demonstrar que o conjunto de condições estabelecidas corresponde ao nível de risco efetivamente identificado e não ultrapassa o necessário para assegurar a execução satisfatória do contrato.

A avaliação deve contemplar, entre outros fatores, a necessidade real de capital de giro, os investimentos iniciais, os custos de mobilização das instalações e dos equipamentos, os prazos de implantação, as condições de faturamento, as despesas de custódia continuada e a capacidade financeira necessária à manutenção dos serviços em caso de atraso nos pagamentos.

Também deve examinar se existem alternativas de habilitação menos restritivas, capazes de oferecer proteção equivalente aos riscos contratuais.

DOS PRECEDENTES DE ACOLHIMENTO DE IMPUGNAÇÕES EM MATÉRIA DE QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A necessidade de compatibilização entre segurança contratual e competitividade encontra respaldo em decisões administrativas que acolheram impugnações destinadas à revisão das condições de habilitação.

No **Pregão Eletrônico nº 035/2025 do Ministério Público do Estado de Goiás**, as impugnações apresentadas pela Telefônica Brasil S.A. e pela Claro S.A. foram julgadas procedentes em 26 de maio de 2025, resultando na alteração das exigências econômico-financeiras para admitir, nas condições estabelecidas pela Administração, comprovação alternativa mediante capital social ou patrimônio líquido mínimo.

O órgão determinou a publicação de errata, com redefinição das condições editalícias e nova data para realização do certame.

Também no **Pregão Eletrônico nº 08/2022 do Ministério da Economia**, Processo SEI nº 19973.110731/2021-26, foi julgada procedente impugnação apresentada pela Dell Computadores do Brasil Ltda., com alteração dos requisitos de habilitação econômico-financeira.

Esses precedentes demonstram que a revisão administrativa dos critérios de habilitação constitui providência legítima quando necessária à preservação da competitividade e à adequação das exigências à finalidade legal da contratação.

Ressalva-se, contudo, que essas decisões não estabeleceram proibição geral de cumulação dos índices com capital social ou patrimônio líquido mínimo. Seus resultados devem ser interpretados conforme as respectivas circunstâncias e a evolução jurisprudencial posterior, especialmente o Acórdão nº 2.724/2025-TCU-Plenário.

No presente caso, o fundamento mais específico para questionar a exigência temporal dos índices encontra-se no **Acórdão nº 2.418/2026-TCU-Plenário**, enquanto a necessidade de motivação da cumulação decorre do art. 69 da Lei nº 14.133/2021 e da orientação estabelecida no Acórdão nº 2.724/2025.

DA NECESSIDADE DE REVISÃO DAS EXIGÊNCIAS E DOS REQUERIMENTOS

Diante do exposto, requer-se que a Fundação Municipal de Saúde apresente os estudos preparatórios e a avaliação de riscos que fundamentam a imposição simultânea dos índices LG, LC e SG, do capital social mínimo e da relação de compromissos assumidos.

Requer-se, especialmente, a demonstração da necessidade de exigir índices satisfatórios em ambos os exercícios sociais, mediante motivação concreta compatível com o entendimento do Acórdão nº 2.418/2026-TCU-Plenário.

Requer-se, ainda, a análise da proporcionalidade conjunta dos requisitos econômico-financeiros, considerando sua associação às exigências técnico-operacionais, à vedação de consórcios e à contratação integral dos 14 serviços em lote único.

A avaliação deverá identificar os riscos específicos que cada requisito busca mitigar, os parâmetros econômicos considerados, as alternativas eventualmente examinadas e os fundamentos que demonstram a compatibilidade das condições estabelecidas com a preservação da competitividade.

Na ausência de demonstração técnica suficiente, requer-se a revisão dos itens 8.2.4.3, 8.2.4.4, 8.2.4.4.2 e 8.2.4.5 do edital, bem como das disposições correspondentes do Termo de Referência, afastando-se as exigências cuja necessidade e proporcionalidade não estejam adequadamente justificadas.

Requer-se, por consequência, a suspensão da sessão pública até a apreciação fundamentada das irregularidades apontadas e, caso as alterações comprometam as condições de participação ou formulação das propostas, a republicação do edital com reabertura dos prazos pertinentes, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

As irregularidades deverão ser apreciadas conjuntamente com os demais vícios identificados na presente impugnação, para fins de avaliação da necessidade de invalidação dos atos comprometidos, caso constatadas ilegalidades insanáveis.

A qualificação econômico-financeira não pode ser utilizada como instrumento de restrição antecipada e desproporcional do universo de competidores, devendo limitar-se à verificação objetiva da capacidade necessária ao cumprimento das obrigações contratuais, nos termos do art. 69 da Lei nº 14.133/2021. Sua legitimidade não decorre exclusivamente da previsão legal isolada de cada requisito, mas da demonstração técnica de que as exigências estabelecidas, consideradas individual e cumulativamente, guardam relação direta com os riscos efetivos da contratação e não impõem barreiras superiores às estritamente necessárias à proteção do interesse público. No presente certame, essa análise assume especial relevância diante da reunião, em lote único, de serviços de guarda patrimonial, custódia arquivística, digitalização em larga escala e gestão eletrônica de documentos, associada à vedação de consórcios e à exigência simultânea de índices contábeis em dois exercícios, capital social mínimo e comprovação dos compromissos assumidos. **A Administração deve demonstrar não apenas a finalidade abstrata de cada condição de habilitação, mas também por que a combinação desses requisitos constitui medida necessária e proporcional para garantir a continuidade, a integridade e a segurança dos serviços contratados.** A ausência de fundamentação concreta dessa necessidade pode transformar mecanismos legítimos de proteção contratual em obstáculos injustificados à participação de empresas economicamente capazes e tecnicamente qualificadas, comprometendo a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa. **Assim, a manutenção das exigências somente se sustenta mediante motivação técnica específica, amparada nos estudos preparatórios e na avaliação dos riscos da contratação, que demonstre sua adequação conjunta e a inexistência de alternativas menos restritivas igualmente eficazes**, em observância aos princípios do planejamento, da motivação, da proporcionalidade, da isonomia e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

DOS REQUERIMENTOS RELATIVOS À HABILITAÇÃO

Diante do exposto, requer-se:

a) o reconhecimento da contradição entre o item 8.2.4.7 do edital e o item 5.3.7 do Termo de Referência, com a definição expressa e juridicamente fundamentada da exigibilidade da declaração relativa ao art. 4º, § 2º, da Lei nº 14.133/2021;

b) a compatibilização integral das referências aos anexos e modelos documentais, especialmente diante da supressão do Anexo VI do Termo de Referência e da divergência entre a numeração indicada no edital e a finalidade dos modelos relacionados;
c) a apresentação de motivação técnica específica para exigir o atendimento simultâneo dos índices LG, LC e SG nos dois exercícios sociais, à luz do Acórdão nº 2.418/2026-TCU-Plenário;
d) a reavaliação da proporcionalidade conjunta dos requisitos econômico-financeiros, considerando a cumulação dos índices contábeis, do capital social mínimo e da relação de compromissos assumidos, bem como os efeitos decorrentes do agrupamento dos serviços em lote único;
e) a disponibilização dos documentos preparatórios que fundamentam a definição dos requisitos de habilitação e a respectiva análise de riscos;
f) a suspensão da sessão pública até que sejam corrigidas as inconsistências capazes de afetar a habilitação e as condições de participação dos interessados;
g) o acolhimento da impugnação, com revisão dos atos comprometidos e avaliação da necessidade de anulação do certame caso constatadas ilegalidades insanáveis; subsidiariamente, o saneamento integral das cláusulas, com republicação e reabertura dos prazos pertinentes sempre que as alterações comprometerem a formulação das propostas.
A habilitação econômico-financeira deve funcionar como instrumento legítimo de aferição da aptidão da futura contratada, e não como mecanismo de seleção antecipada de determinado perfil empresarial mediante exigências cuja necessidade conjunta não esteja suficientemente demonstrada. A regularidade da contratação exige critérios claros, proporcionais e tecnicamente motivados, compatíveis com os riscos reais da execução e com a preservação da mais ampla competitividade possível.

VIII — NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO GLOBAL DOS VÍCIOS E INSUFICIÊNCIA DA TESE DO "MERO ERRO MATERIAL"

Antecipam-se as possíveis justificativas de que a Parte Específica prevaleceria sobre cláusulas gerais, de que os campos "R$ xxx,00" seriam resíduos de modelo e de que o sistema GED exigiria um único contratado. Tais argumentos devem ser individualmente considerados, mas **não afastam automaticamente a materialidade da combinação de falhas**:
(a) o edital apresenta comandos incompatíveis sobre o parcelamento e a adjudicação do objeto em lote único;
(b) coexistem disposições incompletas relativas à aceitabilidade dos preços e cláusulas características do Sistema de Registro de Preços em procedimento divulgado como contratação ordinária;
(c) o edital e o Termo de Referência divergem quanto à exigibilidade de declaração de ME/EPP e ao alcance da visita técnica;
(d) informações logísticas potencialmente relevantes à formação dos preços são reservadas para momento posterior à disputa;
(e) a exigência de disponibilidade antecipada das instalações de guarda e do bureau, ressalvadas as exceções expressamente previstas, demanda avaliação de sua necessidade e proporcionalidade; e
(f) a imposição cumulativa dos requisitos econômico-financeiros exige fundamentação compatível com os riscos efetivos da contratação, especialmente quanto à aferição dos índices nos dois exercícios sociais.

A orientação do STJ favorável à licitação por lote único quando adequadamente motivada não transforma qualquer reunião de serviços em lícita, especialmente quando não enfrentada a possibilidade de separar a guarda de mobiliário da cadeia documental. Igualmente, a existência de pagamentos somente por serviços executados não dispensa memória de preços e quantitativos para fins de competição.
A sucessão de erros relacionados à arquitetura do objeto e às regras de disputa recomenda **retirada do instrumento atual da fase externa** e revisão coordenada do edital, Termo de Referência e estudos, em vez de respostas pontuais que criem nova camada de interpretações incompatíveis.

IX — DA SUSPENSÃO IMEDIATA, DO RECONHECIMENTO DOS VÍCIOS ESTRUTURAIS E DA ANULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 164/2026 – FMS/PMT

Diante do conjunto de irregularidades documentadas na presente impugnação, requer-se, **em caráter preliminar e urgente, a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 164/2026 – FMS/PMT, especialmente da sessão pública designada para 17 de novembro de 2026**, impedindo-se a abertura da fase competitiva, o julgamento das propostas, a habilitação, a adjudicação e a homologação até que sejam integralmente examinadas e decididas, de maneira expressa e fundamentada, as questões suscitadas.

A providência requerida possui natureza preventiva e destina-se a evitar que o procedimento avance sob condições cuja regularidade jurídica, consistência técnica e adequação econômica se encontram seriamente questionadas, com potencial comprometimento da competitividade, da isonomia entre os licitantes e da seleção da proposta mais vantajosa.

Não se está diante de impugnação fundamentada em erros isolados de redação ou em inconformismo subjetivo com escolhas administrativas. O que se demonstra é a existência de inconsistências convergentes que atingem elementos essenciais da estruturação da contratação, da formação das propostas, dos requisitos de habilitação e das condições de execução contratual.

Entre as irregularidades identificadas, destacam-se:

1. **Contradições expressas na definição da estrutura do objeto**, uma vez que a Parte Específica e o Termo de Referência estabelecem lote único, enquanto os itens 6.22 a 6.24 do edital determinam ou justificam o parcelamento e a contratação por item, sem adequada compatibilização das disposições.
2. **Insuficiência a ser esclarecida na motivação técnico-econômica do não parcelamento**, especialmente quanto à possibilidade de contratação autônoma dos serviços de transferência e guarda de bens patrimoniais, cujas características operacionais não se confundem necessariamente com a custódia de prontuários e a gestão arquivística.
3. **Inconsistências nos critérios de aceitabilidade e julgamento das propostas**, incluindo campos econômicos não preenchidos, disposições incompletas sobre preços unitários máximos, divergências relativas à apresentação dos lances e cláusulas próprias do sistema de registro de preços inseridas em procedimento divulgado como contratação ordinária.
4. **Necessidade de demonstração da adequação dos quantitativos e das memórias de cálculo**, particularmente quanto à estimativa de custódia física durante os doze meses iniciais, ao cronograma de transferência progressiva, à definição da unidade remunerável no serviço de eliminação documental e aos critérios de medição proporcional dos serviços de guarda.
5. **Assimetria informacional potencialmente favorecedora da atual empresa custodiante**, decorrente da previsão de divulgação somente após a seleção da contratada de informações logísticas relevantes sobre o estabelecimento que abriga aproximadamente 80% do acervo documental.
6. **Contradições documentais nas exigências de habilitação das microempresas e empresas de pequeno porte**, diante da coexistência de cláusula que exige declaração específica e de disposição do Termo de Referência que expressamente a dispensa, acompanhada da supressão do respectivo modelo documental.
7. **Necessidade de reavaliação da proporcionalidade das exigências econômico-financeiras**, especialmente da comprovação dos índices LG, LC e SG nos dois exercícios sociais, cumulativamente com capital social mínimo e declaração de compromissos assumidos, considerando sua associação às exigências técnico-operacionais e à vedação de consórcios.
8. Necessidade de reavaliação da proporcionalidade dos requisitos de infraestrutura exigidos na visita técnica da licitante provisoriamente primeira colocada, especialmente quanto à disponibilidade antecipada das instalações de guarda e do bureau, à delimitação das hipóteses de mobilização posterior e à compatibilidade dessas exigências com a Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União.

A relevância dessas irregularidades decorre de sua incidência simultânea sobre aspectos essenciais da contratação, não podendo a Administração examiná-las exclusivamente como ocorrências autônomas e desconectadas.

O certame envolve contratação estimada em **R$ 17.885.158,60**, destinada à transferência e à guarda de aproximadamente 65.000 caixas-arquivo, à custódia de bens patrimoniais, à digitalização estimada de 6.000.000 de páginas, à organização arquivística, à indexação de documentos e à disponibilização de sistema GED em modelo SaaS.

A execução abrange, ainda, o tratamento de documentação pública e de informações pessoais sensíveis, inclusive prontuários de pacientes, cuja preservação exige procedimentos rigorosos de segurança física, confidencialidade, rastreabilidade, controle de acesso e continuidade operacional.

A dimensão financeira do objeto e a sensibilidade do acervo impõem especial rigor à fase preparatória, pois deficiências na definição das obrigações, no dimensionamento dos serviços ou na estrutura da competição podem repercutir diretamente sobre a integridade documental, a segurança das informações e a continuidade das atividades administrativas e assistenciais da Fundação Municipal de Saúde.

X — PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

1. Recebimento e conhecimento desta impugnação, com autuação no Processo SEI nº 00045.040394/2025-48 e resposta integral, específica e motivada a cada fundamento, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

2. A concessão de medida administrativa de suspensão imediata da sessão pública designada para 17 de novembro de 2026, às 9h, impedindo-se a abertura das propostas, a realização da fase competitiva e a prática dos atos subsequentes até a apreciação fundamentada das irregularidades suscitadas e a adoção das providências corretivas eventualmente necessárias. Requer-se que a decisão sobre a suspensão seja proferida e divulgada em tempo hábil, antes do início da sessão, com comunicação pelos meios oficiais de publicidade do certame, prevenindo-se a participação dos interessados sob condições cuja regularidade ainda esteja materialmente controvertida.

3. No mérito, o acolhimento da presente impugnação, com reconhecimento das irregularidades materialmente comprovadas e, caso constatadas ilegalidades insanáveis que comprometam a modelagem da contratação ou os elementos essenciais da competição, a anulação dos atos viciados e dos atos subsequentes que deles dependam, com retorno dos autos à fase preparatória para revisão do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da justificativa de não parcelamento, da pesquisa de preços, dos quantitativos, das exigências de habilitação e das regras de julgamento, observados o art. 71, inciso III e §§ 1º e 3º, da Lei nº 14.133/2021, a identificação motivada dos atos atingidos e a prévia manifestação dos interessados legalmente alcançados pela decisão.

4. Subsidiariamente, na hipótese de a autoridade reputar os vícios sanáveis, que determine **suspensão, retificação substancial e republicação integral do edital e anexos**, com **reabertura dos prazos legalmente exigidos**, pois as alterações envolvem regras de participação, composição das propostas, medição e julgamento (art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021), sem solução por mera comunicação privada ou resposta isolada à impugnação.

5. Revisão fundamentada da estrutura de lote único, enfrentando explicitamente a viabilidade técnica e econômica de separar os itens 1.1 e 1.3, de bens e mobiliário, do núcleo documental, com indicação dos resultados de pesquisa de mercado, das estimativas de custo de gerenciamento, da competição potencial e dos efeitos da vedação a consórcios e subcontratação.

6. A revisão integral e coordenada dos critérios de aceitabilidade, apresentação de lances, classificação e habilitação, com compatibilização dos itens 5.2.1, 5.2.2, 5.2.4.1, 5.2.4.2, 5.2.4.4, 5.2.6, 5.3.8, 5.3.10, 6.5, 6.21 e 6.22 a 6.25 do edital, mediante definição inequívoca da unidade de lance, dos limites unitários e globais, da metodologia de readequação da proposta vencedora e do regime de contratação efetivamente adotado. Requer-se também a correção das contradições relativas à declaração de microempresas e empresas de pequeno porte, especialmente entre o item 8.2.4.7 do edital, o item 5.3.7 do Termo de Referência, a supressão do Anexo VI deste último e a identificação dos Anexos VI e VII na relação do próprio edital, assegurando-se que nenhuma licitante seja submetida a exigências documentais incompatíveis ou insuficientemente definidas.

7. Disponibilização, para exame público, do ETP, do Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026, das cotações e respectivas datas e fontes, dos memoriais de quantitativos, do cronograma de entrada em custódia, dos registros

relevantes dos Contratos nº 40/2023 e nº 41/2023 e da justificativa comparativa de preços e estrutura de lotes, preservados apenas os trechos legalmente sigilosos e assegurada a ciência isonômica das informações necessárias à proposta.

8. Definição técnica e objetiva das unidades "caixa-arquivo", "documento" e "m³ de mobiliário"; do cálculo proporcional de custódia durante meses incompletos; dos critérios de medição da eliminação segura; e dos requisitos e momento de comprovação das instalações, evitando investimentos pré-contratuais desnecessários.

9. Divulgação isonômica das condições logísticas da retirada de aproximadamente 52.000 caixas do local de custódia provisória, incluindo localização e parâmetros objetivos suficientes para a composição dos preços, observadas apenas as cautelas de segurança comprovadamente necessárias.

10. Remessa dos autos à Assessoria Jurídica da FMS e à autoridade competente para avaliação expressa da natureza e extensão dos vícios, dos atos passíveis de aproveitamento e dos efeitos sobre a disputa, com preservação do contraditório nos termos legais.

11. Em caso de indeferimento, requer-se decisão expressa, individualizada e fundamentada, com identificação dos documentos constantes dos autos que demonstrem a adequação técnico-econômica do lote único, a consistência da pesquisa de preços, a proporcionalidade das exigências de infraestrutura antecipadas à contratação e a compatibilidade entre os critérios de apresentação de lances, aceitabilidade e julgamento. Requer-se, ainda, manifestação específica sobre as divergências entre o edital e o Termo de Referência, sem atribuir a esclarecimentos posteriores o efeito de modificar informalmente condições essenciais de participação ou formulação das propostas.

A presente impugnação é formulada para prevenir litígios, evitar propostas não comparáveis e assegurar disputa legítima em contratação de elevado valor e alta sensibilidade documental. A urgência na preservação do acervo recomenda procedimento seguro e juridicamente coerente, e não a manutenção de regras contraditórias.

Teresina/PI, 9 de novembro de 2026.

_____

THE BOX SOLUÇÕES LTDA
CNPJ 37.758.602/0001-12
Antonio de Oliveira Lopes Neto – Sócio-Administrador

birdID
Documento assinado digitalmente por:
ANTONIO DE OLIVEIRA LOPES NETO
040.315.283-61
10/11/26 às 06:34:40 (UTC-3)

ADITIVO N° 08 - SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA

THE BOX SOLUÇÕES LTDA - CNPJ: 37.758.602/0001-12

ANTÔNIO DE OLIVEIRA LOPES NETO, brasileiro, empresário, solteiro, Natural de Teresina, PI, Nascido em 08/11/1989 CPF: nº 040.315.283-61, CNH: 04763441301 residente e domiciliado na rua Deputado Laurentino Neto Nº 388, Bairro Fátima, na cidade de Teresina-PI, CEP: 64.049-350, registrada sob **THE BOX SOLUÇÕES LTDA**, com sede na Rua Professor Raimundo Nonato Andrade, 28, Quadra A8 Casa 28 Sala A , bairro Vale Quem Tem, CEP 640574-63 na Cidade de Teresina, Estado do Piauí, inscrita, no Teresina, devidamente inscrita no **CNPJ 37.758.602/0001-12,** resolvem alterar seu contrato mediante as seguintes cláusulas:

Cláusula Primeira - O Capital Social passará a ser:
De R$ 250.000,00 (Duzentos e Cinquenta Mil Reais) dividido em 250.000 (Duzentos e Cinquenta Mil de Quotas) no valor de R$ 1,00 (um real cada.) Neste Ato; todas já integralizadas em moeda corrente e legal do País.

Cláusula Segunda - A empresa terá por objeto o exercício das seguintes atividades econômicas: Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente; Guarda-móveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis; Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação; Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet; Promoção de vendas; Serviços de microfilmagem; Seleção e agenciamento de mão-de-obra; Locação de mão-de-obra temporária; Serviços combinados de escritório e apoio administrativo; Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; Atividades de bibliotecas e arquivos; Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas.

Parágrafo único: **Em estabelecimento eleito como Sede (Matriz) será(ão) exercida(s) a(s) atividade(s) de:** Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente; Guarda-móveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis; Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação; Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet; Promoção de vendas; Serviços de microfilmagem; Seleção e agenciamento de mão-de-obra; Locação de mão-de-obra temporária; Serviços combinados de escritório e apoio administrativo; Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; Atividades de bibliotecas e arquivos; Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas.

E exercerá as seguintes atividades:
8219-9/99 - Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente (Escaneamento de documentos).
5211-7/02 - Guarda-móveis.
6202-3/00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis.

6203-1/00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis.
6209-1/00 - Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação.
6311-9/00 - Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet.
7319-0/02 - Promoção de vendas.
7420-0/05 - Serviços de microfilmagem.
7810-8/00 - Seleção e agenciamento de mão-de-obra.
7820-5/00 - Locação de mão-de-obra temporária.
8211-3/00 - Serviços combinados de escritório e apoio administrativo.
8599-6/04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.
9101-5/00 - Atividades de bibliotecas e arquivos.
6201-5/01 - Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda.
8599-6/04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.
7020-4/00 - Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica.

Em virtude da alteração acima, o contrato social da empresa que passa a vigorar por esse instrumento, conforme as cláusulas e condições seguintes.

CONSOLIDAÇÃO
SOCIEDADE EMPRESÁRIA LIMITADA
THE BOX SOLUÇÕES LTDA - CNPJ: 37.758.602/0001-12

CLÁUSULA I - DO NOME EMPRESARIAL (art. 968, II, CC) A empresa adotará como nome da sociedade a denominação social **THE BOX SOLUÇÕES LTDA** sob **CNPJ: 37.758.602/0001-12**, usará a expressão **THE BOX SOLUÇÕES** como nome fantasia.

CLÁUSULA II - DA SEDE (art. 968, II, CC) A empresa terá sua sede no seguinte endereço: Rua Professor Raimundo Nonato Andrade, 28, Quadra A8 Casa 28 Sala A, bairro Vale Quem Tem, Teresina-PI, CEP: 640574-63.

CLÁUSULA III - DO CAPITAL (art. 968, III, CC) O capital social é:
De R$ 250.000,00 (Duzentos e Cinquenta Mil Reais) dividido em 250.000 (Duzentos e Cinquenta Mil de Quotas) no valor de R$ 1,00 (um real cada.) Neste Ato; todas já integralizadas em moeda corrente e legal do País, sendo distribuídas conforme quadro que se segue:

SÓCIO	%	QUOTAS	VALOR R$
ANTÔNIO DE OLIVEIRA LOPES NETO	100%	250.000	205.000,00
Totals	100%	250.000	205.000,00

CLÁUSULA IV - As quotas da sociedade são indivisíveis e não poderão ser cedidas ou transferidas sem o expresso consentimento dos sócios, cabendo, em igualdade de condições, o direito de preferência aos sócios que queiram adquiri-las.
CLÁUSULA V - A responsabilidade dos sócios é limitada à importância do capital social, nos termos do artigo 1.052 do Código Civil de 2002.

CLÁUSULA VI - DO OBJETO SOCIAL (art. 968, II, CC) A empresa terá por objeto o exercício das seguintes atividades econômicas: Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente; Guarda-móveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis; Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação; Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet; Promoção de vendas; Serviços de microfilmagem; Seleção e agenciamento de mão-de-obra; Locação de mão-de-obra temporária; Serviços combinados de escritório e apoio administrativo; Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; Atividades de bibliotecas e arquivos; Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas.

Parágrafo único: **Em estabelecimento eleito como Sede (Matriz) será(ão) exercida(s) a(s) atividade(s) de:** Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente; Guarda-móveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis; Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis; Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação; Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet; Promoção de vendas; Serviços de microfilmagem; Seleção e agenciamento de mão-de-obra; Locação de mão-de-obra temporária; Serviços combinados de escritório e apoio administrativo; Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial; Atividades de bibliotecas e arquivos; Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda; Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica; Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas.

E exercerá as seguintes atividades:
8219-9/99 - Preparação de documentos e serviços especializados de apoio administrativo não especificados anteriormente (Escaneamento de documentos).
5211-7/02 - Guarda-móveis.
6202-3/00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis.
6203-1/00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não customizáveis.
6209-1/00 - Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação.
6311-9/00 - Tratamento de dados, provedores de serviços de aplicação e serviços de hospedagem na internet.
7319-0/02 - Promoção de vendas.
7420-0/05 - Serviços de microfilmagem.
7810-8/00 - Seleção e agenciamento de mão-de-obra.
7820-5/00 - Locação de mão-de-obra temporária.
8211-3/00 - Serviços combinados de escritório e apoio administrativo.
8599-6/04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.
9101-5/00 - Atividades de bibliotecas e arquivos.
6201-5/01 - Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda.
8599-6/04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial.
7020-4/00 - Atividades de consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica.

CLÁUSULA VII - A administração da sociedade fica a cargo do sócio, **ANTÔNIO DE OLIVEIRA LOPES NETO**, que assinará todos os atos necessários ao bom desempenho da sociedade, ou isoladamente; inclusive perante aos estabelecimentos comerciais, bancários e repartições públicas, E em qualquer ato jurídico, ficando ainda investidos de todos os poderes de que trata esta cláusula, podendo praticar atos de alienações sendo-lhes, porém vedada à prestação de aval ou fiança em operações estranhas aos interesses da sociedade.

CLÁUSULA VIII - O administrador declara que não está impedido de exercer o comércio ou a administração da sociedade civil em virtude de condenação criminal, de acordo com o artigo 1.011, §1o do CCB.

Parágrafo único: Fica facultado o administrador, nomear procuradores, para um período determinado que nunca poderá exceder a um ano, devendo o instrumento de procuração especificar os atos a serem praticados pelos procuradores assim nomeados.

CLÁUSULA IX - DO INÍCIO DAS ATIVIDADES E PRAZO DE DURAÇÃO (art. 53, III, F, Decreto n° 1.800/96) A Empresa iniciou suas atividades em **17/07/2020** e seu prazo de duração será por Tempo indeterminado.

CLÁUSULA X - Os sócios poderão fazer retiradas mensais, a título de distribuição de lucros, até o limite permitido pela legislação, na proporção das quotas que possuírem ou na forma que os mesmos designarem.

CLÁUSULA XI - O exercício social será coincidente com o ano-calendário, terminando em 31 de dezembro de cada ano, quando será procedido o balanço patrimonial e efetuada a apuração de resultados, cabendo aos sócios, na proporção de suas quotas, os lucros ou perdas apuradas, em conformidade com as disposições legais pertinentes.

CLÁUSULA XII - A sociedade não se dissolverá com o falecimento de qualquer dos sócios, mas prosseguirá com os remanescentes, pagando a sociedade ou os sócios remanescentes, aos herdeiros do falecido, sua quota de capital e sua parte nos lucros líquidos apurados até a data do falecimento, pela seguinte forma: 20% (vinte por cento) no prazo de três meses, 30% (trinta por cento) no prazo de seis meses e 50% (cinquenta por cento) no prazo de doze meses, tudo a contar da data do falecimento.

CLÁUSULA XIII - Os sócios não poderão ceder ou alienar por qualquer título sua respectiva quota a terceiro sem o prévio consentimento dos demais sócios, ficando assegurada a estes a preferência na aquisição, em igualdade de condições, e na proporção das quotas que possuírem.

CLÁUSULA XIV - O sócio que, por divergir de alteração contratual deliberada pela maioria, desejar retirar-se da sociedade, deverá notificar os demais, por escrito, com antecedência do prazo mínimo de 30 (trinta) dias, findo o prazo o silêncio será tido como desinteresse.

CLÁUSULA XV - As deliberações relativas à aprovação das contas dos administradores, aumento/redução do capital, designação/destituição de administradores, modo de remuneração, pedido de concordata, distribuição de lucros, alteração contratual e fusão, cisão e incorporação serão definidas nas assembleias de sócios.

CLÁUSULA XVI - Os sócios serão obrigados à reposição dos lucros e das quantias retiradas, a qualquer título ainda que autorizados pelo contrato, quando tais lucros ou a quantia se distribuírem com prejuízo do capital.

CLÁUSULA XVII - Os casos omissos neste contrato serão resolvidos com observância dos preceitos do Código Civil de 2002 e de outros dispositivos legais que lhes sejam aplicáveis.

CLÁUSULA XVIII - Fica eleito o foro da Cidade de Teresina, Estado do Piauí, com expressa renúncia a qualquer outro por mais privilegiado que seja, como o único competente para dirimir as dúvidas ou litígios decorrentes deste contrato.

E por estar assim justo e acertado, assina a presente alteração:

Teresina - PI, 20 de Agosto de 2026

_____

ANTÔNIO DE OLIVEIRA LOPES NETO
Sócio Administrador

ASSINATURA ELETRÔNICA

Certificamos que o ato da empresa THE BOX SOLUÇÕES LTDA consta assinado digitalmente por:

IDENTIFICAÇÃO DO(S) ASSINANTE(S)	
CPF/CNPJ	Nome
04031528361	ANTONIO DE OLIVEIRA LOPES NETO

CERTIFICO O REGISTRO EM 24/08/2026 13:30 SOB Nº 20260627011.
PROTOCOLO: 260627011 DE 19/08/2026.
CÓDIGO DE VERIFICAÇÃO: 12614882086. CNPJ DA SEDE: 37758602000112.
NIRE: 22200527175. COM EFEITOS DO REGISTRO EM: 20/08/2026.
THE BOX SOLUÇÕES LTDA

MARIA GELZUITA DE SOUSA LEANDRO MELO
SECRETÁRIA-GERAL
www.piauidigital.pi.gov.br

A validade deste documento, se impresso, fica sujeito à comprovação de sua autenticidade nos respectivos portais, informando seus respectivos códigos de verificação.