GUARDIÃO
• gestão de arquivos •

ILUSTRÍSSIMA SENHORA PREGOEIRA DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE DE TERESINA – DIRETORIA DE COMPRAS PÚBLICAS

Pregão Eletrônico nº 164/2026 – UASG 927337
Processo SEI nº 00045.040394/2025-48
Edital: SEI nº 17129676

A empresa **GUARDIÃO SOLUÇÕES INTEGRADAS LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº **24.146.126/0001-37**, com sede na Rua Aviador Irapuan Rocha, nº 1765, Sala 03, Bairro Fátima, Teresina/PI, CEP 64.049-518, telefone (86) 3221-0321, e-mail guardiaosolucoesintegradas@gmail.com, neste ato representada por seu representante legal, **LÁZARO SOARES GUEDES RODRIGUES**, Sócio Administrador, portador do RG nº 2.045.178 SSP/PI e inscrito no CPF sob o nº 002.134.763-80, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e no item 15 do Edital, apresentar a presente

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

referente ao Pregão Eletrônico nº 164/2026, UASG 927337, Processo SEI nº 00045.040394/2025-48, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

I. TEMPESTIVIDADE, LEGITIMIDADE E FORMA DA RESPOSTA

1. Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa possui legitimidade para impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da legislação, desde que a impugnação seja protocolada até três dias úteis antes da abertura do certame. Considerando que a sessão pública está designada para **17/11/2026**, o prazo legal para apresentação da impugnação encerra-se em **12/11/2026**, razão pela qual a presente manifestação, protocolada dentro desse período, deve ser reconhecida como **tempestiva**. O parágrafo único do referido dispositivo estabelece que a resposta deverá ser divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até três dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à abertura do certame.

2. Requer-se que a Administração proceda à **análise efetiva, individualizada e fundamentada das irregularidades apontadas e dos pedidos formulados**, mediante manifestação expressa sobre as questões jurídicas, técnicas e econômico-financeiras relevantes, com indicação dos fundamentos de fato e de direito que sustentem suas conclusões. Requer-se, ainda, que a decisão e os respectivos elementos de fundamentação sejam **formalmente incorporados aos autos do processo administrativo SEI correspondente**, assegurando-se a publicidade, a transparência e a possibilidade de controle da legalidade do procedimento, não se mostrando suficiente resposta genérica que deixe de enfrentar questões essenciais à controvérsia.

3. Para fins de precisão e segurança jurídica, esclarece-se que **todas as referências a itens, subitens, cláusulas, anexos e demais disposições editalícias constantes desta impugnação correspondem à versão do Edital expressamente identificada em seu preâmbulo**, de modo que eventuais alterações posteriores deverão ser consideradas com a devida identificação da versão modificada, preservando-se a rastreabilidade documental dos fundamentos apresentados.

II. DELIMITAÇÃO

4. A impugnante **não questiona a necessidade, a relevância ou a urgência da contratação**, reconhecendo a importância da continuidade dos serviços de guarda, conservação e gestão do acervo documental. O próprio Termo de Referência, em seu item 2.2.1, registra que aproximadamente **80% do acervo encontra-se sem cobertura contratual desde abril de 2025**, circunstância que reforça a necessidade de solução administrativa célere, juridicamente segura e tecnicamente adequada. Entretanto, **a urgência da contratação não afasta o dever de observância da legalidade, da isonomia, do planejamento e da competitividade**, tampouco justifica a manutenção de exigências potencialmente restritivas ou de inconsistências capazes de

comprometer a seleção da proposta mais vantajosa. Assim, os pedidos formulados nesta impugnação **não têm por finalidade inviabilizar a contratação, mas assegurar a correção tempestiva das irregularidades apontadas**, inclusive mediante eventual suspensão cautelar da sessão, caso necessária, de modo a permitir o regular prosseguimento do certame em condições de efetiva competitividade, transparência e segurança jurídica.

III. FUNDAMENTOS

III.1. Instalações integralmente operantes exigidas de todos os licitantes antes da adjudicação (Edital 5.5; TR 3.4.3, 3.4.4 e 5.6; Anexos IV e V)

5. O que o Edital efetivamente exige.
5.1. Declaração obrigatória na apresentação da proposta. Nos termos dos subitens 3.4.4 e 4.5.1, alínea "f", do Termo de Referência, toda licitante deverá apresentar a declaração prevista no Anexo V, afirmando, **"sob as penas da lei"**, que dispõe de instalações de guarda e de bureau de serviços situadas no Município de Teresina/PI, com indicação do respectivo endereço, e que essas instalações atendem integralmente aos requisitos dos itens 3.2, 3.3, 3.5 e 3.6 do Termo de Referência. A declaração também estabelece que as instalações deverão estar integralmente disponíveis e adequadas na data da visita técnica.

5.2. Verificação das instalações antes da contratação. A licitante provisoriamente classificada em primeiro lugar será submetida à visita técnica, realizada na fase de julgamento da proposta, como requisito de sua aceitabilidade (TR 5.6.1 e 5.6.2). Conforme o subitem 5.6.2.1, a verificação será **única**, sem previsão de nova visita após a adjudicação ou assinatura do contrato, exigindo-se que o galpão e o bureau estejam integralmente disponíveis e adequados na data da inspeção. A possibilidade de demonstrar futura mobilização por compromisso formal restringe-se ao aparelhamento e ao pessoal técnico, observadas as condições expressamente previstas no instrumento convocatório.

5.3. Exigências materiais e documentais da visita. O roteiro de verificação compreende, entre outros requisitos: existência e adequação das instalações; capacidade de armazenamento; comprovação da capacidade de suporte de carga do piso mediante laudo ou declaração técnica de profissional legalmente habilitado, acompanhada da respectiva anotação de responsabilidade técnica; sistema de CFTV em operação, com verificação da gravação e retenção de imagens; controle de acesso; documento válido de regularidade do Corpo de Bombeiros e sistemas de prevenção e combate a incêndio operantes; comprovantes de controle integrado de pragas; registros de temperatura e umidade; e infraestrutura operacional do bureau de serviços (Edital 5.5.4; TR 5.6.4; Anexo IV do TR).

5.4. Prazo para realização da visita e consequências. O subitem 5.6.3 do Termo de Referência estabelece convocação com antecedência mínima de cinco dias úteis e realização da visita em prazo não superior a cinco dias úteis contados da convocação, admitindo uma única prorrogação por igual período, mediante justificativa aceita pela Administração. Constatada não conformidade sanável, admite-se prazo de regularização não superior a cinco dias úteis (TR 5.6.5). O resultado desfavorável, devidamente motivado, poderá acarretar a desclassificação da proposta, assegurados o contraditório e a ampla defesa (TR 5.6.6).

6. A exigência produz efeitos restritivos desde a apresentação das propostas, e não apenas na visita técnica. O subitem 5.6.2 do Termo de Referência afirma que a visita técnica não gera custo prévio aos demais licitantes, por ser realizada exclusivamente em relação à primeira colocada. Entretanto, essa justificativa não enfrenta os efeitos da declaração obrigatória do Anexo V, exigida de todas as participantes já na apresentação da proposta. Nas alíneas "a" e "b", a licitante deve declarar, sob as penas da lei, que dispõe de instalações de guarda e de bureau de serviços em endereço determinado no Município de Teresina/PI e que tais instalações atendem integralmente aos requisitos técnicos especificados. **Não se trata de simples compromisso de futura disponibilização**, pois o próprio Anexo V utiliza expressamente essa possibilidade apenas para aparelhamento e pessoal técnico, nas alíneas "c" e "d". Embora o TR 3.4.4 admita imóveis

locados, cedidos ou disponibilizados mediante compromisso de terceiros, inclusive sob condição suspensiva de adjudicação, essa flexibilização não resolve a exigência de declaração atual de conformidade integral das instalações. A assinatura de declaração materialmente inverídica pode caracterizar a infração prevista no art. 155, VIII, da Lei nº 14.133/2021, sujeita à sanção de declaração de inidoneidade prevista no art. 156, § 5º, mediante o devido processo legal. **A exigência, portanto, pode produzir efeito equivalente ao de uma condição material antecipada de participação**, desestimulando concorrentes tecnicamente capazes de implantar a estrutura durante a mobilização contratual, mas que não disponham de instalações previamente adequadas no momento da proposta.

7. A restrição envolve não apenas custos antecipados, mas também prazos de adequação e dependência de terceiros. O roteiro de visita técnica previsto no TR 5.6.4 e no Anexo IV exige condições materiais e operacionais efetivamente verificáveis, incluindo documento válido de regularidade do Corpo de Bombeiros, comprovação da capacidade de suporte de carga do piso por profissional habilitado, sistema de CFTV em operação, controle de acesso, comprovantes de controle de pragas e registros ambientais. Parte dessas condições depende de avaliações técnicas, providências administrativas ou atuação de terceiros, cujos prazos de obtenção não estão integralmente sob controle da licitante. O TR 5.6.3 estabelece prazo de realização da visita de até cinco dias úteis contados da convocação, prorrogável uma única vez por igual período mediante justificativa aceita pela Administração; o TR 5.6.5 admite prazo adicional de até cinco dias úteis para sanar não conformidades consideradas corrigíveis. **Tais mecanismos não demonstram, por si, que empresas sem estrutura previamente implantada consigam atender às exigências dentro dos períodos previstos**, especialmente quanto às providências sujeitas a licenciamento, adequação física e efetiva operacionalização dos sistemas exigidos. Embora o instrumento convocatório dispense a propriedade do imóvel e admita formas alternativas de disponibilização, permanece necessário justificar por que a conformidade integral das instalações deve ser comprovada ainda na fase de julgamento, em vez de ser exigida em etapa de mobilização anterior ao início da execução contratual. O art. 9º, inciso I, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021 veda disposições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.712/2025-Plenário do TCU reafirma a necessidade de demonstrar a essencialidade de exigências técnicas potencialmente restritivas. **O ponto controvertido não é a legitimidade das condições de segurança e preservação do acervo, mas a proporcionalidade de sua exigibilidade antecipada**, sem demonstração específica de que o prazo e o momento escolhidos sejam indispensáveis à adequada execução do objeto.

8. Incoerências internas e tratamento desigual das exigências de mobilização.
O próprio instrumento convocatório adota soluções distintas para exigências relacionadas à mesma finalidade de assegurar a capacidade operacional da futura contratada, sem apresentar justificativa específica para a antecipação integral das condições físicas de guarda e do bureau de serviços:

a) Dispensa de ocupação anterior versus exigência de registros operacionais. O TR 3.4.3 estabelece expressamente que não se exige titularidade do imóvel nem ocupação anterior à contratação. Entretanto, o TR 5.6.4, alíneas “d”, “e” e “g”, determina a verificação de sistemas de CFTV em funcionamento, registros de acesso, comprovantes de controle de pragas e registros de temperatura e umidade. Embora esses elementos possam ser produzidos durante a preparação das instalações, sua exigência na visita técnica pressupõe estrutura previamente operacionalizada, impondo ônus que não se confunde com a simples disponibilidade jurídica do imóvel. Não está esclarecido como tais exigências serão compatibilizadas com a expressa dispensa de ocupação anterior.

b) Locação condicionada à adjudicação versus conformidade anterior à adjudicação. O TR 3.4.4 admite contrato de locação ou cessão celebrado sob condição suspensiva de adjudicação, bem como compromisso firmado com o titular do imóvel. Todavia, o TR 5.6.2.1 exige que as instalações estejam integralmente disponíveis e adequadas já na visita realizada durante o julgamento da proposta. Essa combinação suscita dúvida objetiva sobre a viabilidade da alternativa oferecida: se a disponibilização jurídica definitiva está condicionada à adjudicação, deve a Administração esclarecer como a licitante poderá assegurar previamente

todas as adaptações estruturais, autorizações, equipamentos e condições operacionais exigidas, especialmente quando depender da anuência ou da atuação do proprietário.

c) Aplicação seletiva da Súmula nº 272 do TCU. O TR 5.5.2 admite que o responsável técnico seja contratado somente até o início da execução, e o TR 5.5.3 justifica expressamente essa flexibilização pela Súmula nº 272 do TCU, destinada a evitar custos desnecessários antes da celebração do contrato. Entretanto, não se apresenta fundamentação equivalente para exigir antecipadamente a conformidade integral das instalações físicas, potencialmente sujeita a investimentos e compromissos econômicos mais expressivos. A distinção exige motivação técnica e econômica específica, não bastando a afirmação de que a visita será realizada apenas com a primeira colocada.

d) Admissão de compromissos futuros para outros componentes da estrutura. O TR 5.6.2.1 admite compromisso formal acompanhado de cronograma de mobilização para aparelhamento e pessoal técnico, e o TR 5.6.4.1 prevê solução específica para a futura disponibilização do equipamento de fragmentação. O próprio edital, portanto, reconhece que determinados recursos operacionais podem ser mobilizados posteriormente, sem prejuízo à execução contratual. Não se demonstra, contudo, por que solução proporcional semelhante seria necessariamente inadequada para adaptações físicas e operacionais do galpão e do bureau, desde que concluídas e verificadas antes do recebimento do acervo e do início dos serviços correspondentes.

e) Previsão expressa de implantação posterior à contratação. O TR 3.18.1 concede à contratada até dez dias úteis após a assinatura para apresentação do Plano de Implantação, enquanto o TR 3.18.4 determina que a transferência do acervo observe cronograma previamente pactuado com a fiscalização, priorizando-se os documentos mantidos sob custódia provisória. Essas disposições evidenciam que o início da execução depende de planejamento e mobilização operacional posteriores à contratação, embora não dispensem, por si, os requisitos de segurança das instalações. Cabe à Administração justificar por que a adequação física integral não poderia integrar etapa anterior ao recebimento efetivo do acervo, mediante prazo objetivo e mecanismos de verificação.

f) Fiscalização continuada versus exigência de visita pré-contratual única. O item 9.1.2 do Edital assegura à fiscalização livre acesso às instalações da contratada e ao sistema GED durante a execução, disposição reproduzida no TR 6.1.2. A fiscalização continuada não substitui automaticamente a verificação prévia de segurança. Contudo, demonstra a existência de mecanismos permanentes de controle, que poderiam integrar procedimento de recebimento e validação das instalações antes da primeira transferência documental. Assim, a previsão de visita única na fase de julgamento exige justificativa quanto à necessidade e à proporcionalidade do momento escolhido, especialmente diante das alternativas menos restritivas previstas no próprio instrumento.

9. Custo prévio vedado. A Súmula 272 do TCU proíbe exigências cujo atendimento obrigue o licitante a custos não necessários antes da celebração do contrato. O galpão só é necessário a partir da primeira transferência, que ocorre depois da assinatura.

10. Natureza do requisito. Instalações são característica do licitante, matéria de qualificação técnica, que o manual do TCU distingue dos critérios de aceitabilidade da proposta. O art. 67, III, admite apenas a indicação das instalações adequadas e disponíveis. O art. 17, §3º, permite verificar a aderência do objeto ofertado às especificações. Não autoriza antecipar a execução, nem rotular de "aceitabilidade" um requisito de habilitação para escapar do art. 67.

11. Precedente e parâmetro. No Acórdão 1.176/2021-Plenário, o TCU viu potencial restritivo até na exigência de instalar escritório em cidade específica em 60 dias após a vigência, sem demonstração de imprescindibilidade e sem avaliação de custos e impacto na competição. O parâmetro federal da IN Seges/MP

5/2017 (Anexo VII-A, 10.6, "a") admite declaração de que a licitante possui ou instalará escritório no local, comprovada em até 60 dias da vigência.

12. O precedente do TCE-ES não se aplica. Naquele caso, a restrição foi afastada porque sete empresas disputaram e a primeira colocada não tinha contrato com o município. Aqui ocorre o oposto. Cerca de 80% do acervo já está no galpão de um potencial concorrente (TR 2.2.1), e o TR reconhece "número restrito de prestadores aptos no âmbito regional" (1.9.2).

13. Redação proposta para o TR 5.6.2.1, com ajuste do Edital 5.5, do TR 3.4.4 e dos Anexos IV e V:
"A verificação das instalações será realizada após a assinatura do contrato e antes da primeira ordem de serviço de transferência, em prazo compatível com o Plano de Implantação, não inferior a [30] dias corridos. Na proposta, a licitante declarará que disporá, até essa data, de instalações no Município de Teresina que atendam aos itens 3.2, 3.3, 3.5 e 3.6. O resultado desfavorável acarretará a extinção do contrato e a convocação das remanescentes, na forma do art. 90."

III.2. Vedação de consórcio sem justificativa válida (Edital 3.6; TR 1.10)
14. Da admissibilidade de consórcios como regra legal e da necessidade de motivação da vedação. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 estabelece a possibilidade de participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio, ressalvada a vedação devidamente justificada no processo licitatório. O art. 18, inciso IX, exige motivação circunstanciada das regras relativas à participação de empresas consorciadas. No mesmo sentido, o Acórdão nº 1.170/2025-Plenário do TCU reafirma que a proibição constitui decisão discricionária, mas deve estar expressamente prevista e fundamentada. No presente certame, embora o TR 1.10.1 a 1.10.4 apresente justificativas para a vedação, **a questão é verificar se tais fundamentos demonstram concretamente a necessidade da restrição, especialmente diante da diversidade de atividades reunidas em lote único e do reconhecimento, pela própria Administração, de mercado regional restrito**.

15. Da insuficiência do fundamento relativo à responsabilidade entre consorciadas. O TR 1.10.3 sustenta que a participação de mais de uma empresa transferiria à Administração o ônus de apurar, entre as consorciadas, a responsabilidade por extravio, dano ou vazamento de dados pessoais sensíveis, mesmo diante da solidariedade legal. O fundamento, nessa extensão, **desconsidera os efeitos jurídicos da responsabilidade solidária expressamente estabelecida pelo art. 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021**, aplicável tanto à licitação quanto à execução contratual. A Administração conserva o dever de apurar os fatos, os danos e eventuais infrações, mas não necessita individualizar previamente a participação de cada consorciada como condição para exigir o cumprimento das obrigações pelas integrantes solidariamente responsáveis. Ademais, o art. 15, inciso II, exige a indicação de empresa líder, responsável pela representação do consórcio perante a Administração. A existência de distintas empresas integrantes não implica, necessariamente, fragmentação da cadeia de custódia, multiplicidade de endereços de guarda ou ausência de coordenação operacional. Esses riscos podem ser disciplinados mediante obrigações contratuais de custódia única, rastreabilidade, definição operacional de atribuições, controles de acesso e responsabilidade solidária. **A vedação integral exige demonstração de que tais mecanismos seriam insuficientes no caso concreto**, o que não decorre automaticamente da mera existência de múltiplas empresas consorciadas.

16. Da heterogeneidade do objeto e do reconhecimento de mercado regional restrito. O TR 1.10.2 justifica a vedação afirmando que o objeto constitui serviço comum, ordinariamente executado por um único prestador, sem necessidade de soma de capacidades empresariais. Entretanto, o próprio TR 1.9.2 reconhece expressamente a existência de número restrito de prestadores aptos no mercado regional. Além disso, o lote único reúne atividades de naturezas técnicas distintas, incluindo guarda de bens patrimoniais e acervo documental, tratamento arquivístico, higienização, digitalização com OCR, indexação de metadados, operação de bureau e disponibilização de sistema GED em modelo SaaS. A classificação como serviço comum não demonstra, isoladamente, que exista universo competitivo suficiente de empresas individualmente capacitadas para executar todas essas atividades. **A formação de consórcios constitui**

alternativa legal para reunir capacidades técnicas e econômico-financeiras complementares, preservando a unidade contratual e a responsabilidade solidária. Não se afirma que a diversidade de serviços torne obrigatória, por si só, a admissão de consórcios; exige-se, porém, que a Administração demonstre, mediante elementos de mercado e análise dos riscos, por que a vedação seria mais vantajosa do que a participação consorciada sob regras específicas de coordenação, segurança e responsabilização.

17. Da preservação das garantias e da existência de mecanismos legais de controle. A admissão de consórcios não implica dispensa das exigências técnicas, econômico-financeiras ou contratuais. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 prevê compromisso de constituição, indicação de empresa líder, possibilidade de somatório das capacidades das consorciadas, responsabilidade solidária e constituição formal do consórcio antes da celebração do contrato. O § 1º do dispositivo determina, como regra, acréscimo de 10% a 30% sobre o valor exigido do licitante individual para a habilitação econômico-financeira, ressalvada justificativa em sentido diverso e a exceção legal do § 2º para consórcios compostos integralmente por microempresas e empresas de pequeno porte. Permanecem exigíveis, ainda, os requisitos de segurança documental, proteção de dados, infraestrutura, fiscalização e desempenho previstos no instrumento convocatório.

III.3. Aglutinação de mercados distintos sem demonstração (Edital 1.2 e 6.22 a 6.25; TR 1.7)

18. Do dever legal de parcelamento e da demonstração de sua inviabilidade. O art. 47, inciso II e § 1º, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 determina que o parcelamento seja observado quando técnica e economicamente viável, considerando expressamente o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado. A Súmula nº 247 do TCU estabelece a adjudicação por item nos objetos divisíveis, ressalvadas as hipóteses de prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala. No Acórdão nº 2.529/2021-Plenário, o TCU assentou que incumbe ao gestor demonstrar que o não parcelamento não restringe indevidamente a competitividade e proporciona vantagens à Administração. Mais recentemente, no Acórdão nº 791/2024-Plenário, o Tribunal apontou irregularidades relacionadas à insuficiência de justificativas no Estudo Técnico Preliminar quanto ao parcelamento e à vedação de subcontratação. **Não basta, portanto, afirmar que o lote único proporciona integração operacional ou economia de escala; é necessário demonstrar, mediante avaliação técnica e econômica do caso concreto, por que a divisão em parcelas autônomas seria inviável ou desvantajosa.**

19. Da ausência de justificativa específica para a inclusão da guarda de bens patrimoniais no lote único. O TR 1.7.2 invoca o art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, mas, ao sintetizar seu inciso III, menciona apenas o dever de ampliação da competição, omitindo a necessidade igualmente expressa de evitar a concentração de mercado. As justificativas apresentadas nas alíneas “a”, “b” e “d” concentram-se na cadeia de custódia documental, na integração entre guarda, tratamento arquivístico, digitalização e sistema GED e na preservação da integridade dos prontuários. **Nenhuma delas demonstra especificamente por que os serviços de transferência e guarda de bens patrimoniais, itens 1.1 e 1.3, estimados conjuntamente em R$ 2.131.095,00, devem integrar obrigatoriamente o mesmo lote documental.** O próprio TR 3.8.4 estabelece procedimento específico de movimentação dos bens, mediante conferência de plaquetas patrimoniais e emissão de termo de responsabilidade, evidenciando mecanismo próprio de identificação e controle. A justificativa econômica do TR 1.7.2, alínea “c”, afirma que a multiplicidade de contratos elevaria os custos de gestão sem redução dos preços unitários, mas não apresenta, no próprio dispositivo, memória de cálculo ou comparação quantitativa entre as alternativas. O Acórdão nº 1.214/2013-Plenário do TCU, item 9.1.16, orienta o parcelamento de serviços quando demonstrada a atuação segmentada de empresas por especialização. **Impõe-se, assim, avaliação específica da viabilidade de separar a transferência e a guarda de mobiliário dos serviços de gestão documental**, inclusive quanto aos custos, à responsabilidade operacional e ao universo de potenciais concorrentes, sem prejuízo da análise de integração técnica das demais parcelas.

20. Da contradição expressa entre as disposições editalícias sobre parcelamento. A inconsistência não se limita à motivação do Termo de Referência. O próprio Edital, em seus itens 6.22 a 6.24, estabelece que a contratação será definida como divisível, tornando necessário o parcelamento, e determina que a contratação

seja realizada por item. Essas disposições contrastam diretamente com o item 1.2 do Edital e com o TR 1.7, que estabelecem lote único e julgamento global. Acrescenta-se que o item 6.25 apresenta justificativa relacionada à gestão das informações dos equipamentos, sem esclarecer sua correspondência com a estrutura efetiva dos serviços contratados. **Trata-se de divergência objetiva entre comandos do mesmo instrumento convocatório, que compromete a clareza e a coerência da disciplina do julgamento e do parcelamento.** Ainda que a Administração alegue erro material ou utilização de cláusula padronizada, deverá corrigir expressamente os dispositivos incompatíveis e demonstrar, com apoio na fase preparatória, qual decisão de parcelamento foi efetivamente adotada e por quais razões técnicas e econômicas. A simples prevalência declarada de uma cláusula sobre outra não supre eventual deficiência de motivação da escolha.

21. Da inaplicabilidade automática do RMS nº 76.772/MT e dos efeitos sobre as microempresas e empresas de pequeno porte. O TR 1.7.3 invoca o julgamento do RMS nº 76.772/MT, no qual o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legalidade de licitação em lote único para aquisição de kits de material escolar, diante da existência de justificativa técnica adequada. O precedente, contudo, não autoriza a aglutinação indiscriminada de objetos de natureza distinta, nem dispensa a demonstração de viabilidade técnica e vantagem econômica no caso concreto. Naquele julgamento, o STJ considerou as particularidades logísticas e operacionais dos kits escolares, enquanto, neste certame, a Administração fundamenta a integração essencialmente na cadeia de custódia documental, sem demonstrar de modo específico a necessidade de incorporar os serviços de guarda de mobiliário. **A distinção é material e exige exame próprio, não sendo suficiente a invocação abstrata do precedente.** Além disso, o TR 1.8.3 utiliza o valor global do lote, de R$ 17.885.158,60, para afastar o tratamento favorecido às ME/EPP, embora nenhum dos 14 itens individualmente considerados ultrapasse o limite de R$ 4.800.000,00 referido no art. 4º, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. O efeito jurídico do eventual parcelamento sobre os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 deve ser avaliado conforme o valor, a natureza e a autonomia de cada parcela, observadas as demais condições legais. A concentração do objeto em lote único pode, portanto, reduzir as oportunidades de participação favorecida de empresas especializadas de menor porte, circunstância que reforça a necessidade de demonstração objetiva da vantagem econômica e da preservação da competitividade.

III.4. Assimetria em favor do atual custodiante (TR 1.4.1, 2.2.1, 2.2.1.3, 3.4.2 e 4.2.4; item 1.2)

22. Da assimetria de informações essenciais à formação do preço da transferência inicial. O TR 2.2.1, alínea “a”, informa que aproximadamente 52.000 das 65.000 caixas-arquivo estimadas, correspondentes a 80% do acervo, permanecem no galpão da empresa executora dos Contratos nº 40/2023 e nº 41/2023, encerrados em abril de 2025, sendo a custódia mantida mediante pagamentos indenizatórios. Contudo, o TR 2.2.1.3 estabelece que o endereço desse local somente será informado à futura contratada antes do início da execução. **Essa previsão impede que os demais licitantes conheçam, na fase de elaboração das propostas, a localização de origem da maior parcela do acervo cuja transferência deverão precificar.** A omissão é materialmente relevante porque o próprio TR 3.4.2 reconhece que o custo logístico varia em função da distância e incide sobre a transferência inicial. Sem informações suficientes sobre localização, acesso, condições de carregamento e deslocamento, os concorrentes precisam estimar parcela expressiva dos custos com premissas não disponibilizadas de forma equivalente, enquanto a atual detentora possui conhecimento direto dessas condições. A disponibilização do endereço exclusivamente após a contratação não corrige a assimetria existente no momento da competição.

23. Do potencial desequilíbrio econômico na formação das propostas. O item 1.2 do quadro do TR 3.1.1 prevê a transferência ordenada de 65.000 caixas-arquivo, ao preço unitário estimado de R$ 25,80, totalizando R$ 1.677.000,00. Desse montante, R$ 1.341.600,00 correspondem às 52.000 caixas já custodiadas pela empresa responsável pelos contratos anteriores. **Caso essa empresa participe, vença a licitação e possa manter o acervo nas mesmas instalações, poderá existir redução relevante dos custos de deslocamento físico em comparação com os concorrentes que necessitem transportar os volumes para outros galpões.** Essa possibilidade não significa ausência de custos de inventário, conferência, organização ou formalização da transferência de responsabilidade, nem comprova vantagem efetiva de R$ 1.341.600,00. Demonstra, entretanto, que a estrutura atual do acervo pode produzir cenários operacionais

substancialmente distintos para o mesmo quantitativo utilizado no julgamento global. Embora o TR 1.4.1 determine remuneração apenas pelos quantitativos efetivamente executados, permanece indefinido como será tratado o item 1.2 quando houver continuidade da custódia no mesmo imóvel, sem deslocamento físico, especialmente quanto à caracterização, medição e remuneração da transferência. **A Administração deve esclarecer essas hipóteses previamente à disputa e demonstrar que a metodologia de formação e julgamento dos preços permite comparação objetiva das propostas, sem remuneração por serviços não executados.**

24. Da insuficiência do controle de exequibilidade para corrigir a assimetria logística. O TR 4.2.4 prevê a desclassificação de propostas com preços unitários manifestamente inexequíveis ou superiores aos valores estimados, como mecanismo de prevenção ao jogo de planilha. Essa regra, entretanto, não resolve necessariamente a diferença de condições operacionais decorrente da custódia pré-existente. Um preço reduzido para o item 1.2 poderá ser efetivamente exequível para a empresa que já mantém o acervo, caso não necessite realizar o mesmo deslocamento físico exigido dos demais concorrentes. A fiscalização da exequibilidade verifica a compatibilidade entre preços e condições de execução, mas não substitui o dever de disponibilizar informações suficientes e equivalentes para a elaboração das propostas. **Não se questiona a legitimidade de eventuais eficiências operacionais da atual detentora, mas a ausência de tratamento transparente de uma diferença material de custos conhecida pela Administração e potencialmente relevante para o julgamento global.** A situação exige exame específico à luz dos princípios da isonomia, da transparência, da competitividade, do planejamento e do julgamento objetivo, previstos no art. 5º, bem como dos objetivos estabelecidos no art. 11, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021.

25. Da necessidade de disponibilização isonômica das informações logísticas, preservada a segurança do acervo. A proteção de documentos administrativos e prontuários médicos constitui finalidade legítima, mas eventual necessidade de restringir a divulgação do endereço exato do galpão não afasta o dever de fornecer aos interessados informações suficientes para a elaboração de propostas consistentes. A Administração pode avaliar soluções menos restritivas, como divulgação da região ou zona de localização, faixas de distância operacional, condições de acesso, capacidade de carregamento, restrições de horário, quantidade de volumes e demais parâmetros logísticos necessários à composição dos custos, desde que tais informações sejam efetivamente suficientes. Alternativamente, poderá estabelecer procedimento de acesso controlado a informações adicionais, em condições uniformes para todos os interessados e mediante compromissos de confidencialidade devidamente justificados. **O que se impugna não é a preservação de informações sensíveis, mas a ausência de mecanismo equivalente que permita aos concorrentes estimar o custo da transferência da parcela correspondente a 80% do acervo.** Requer-se, portanto, a disponibilização prévia e isonômica dos dados logísticos relevantes, a definição expressa das regras de medição e remuneração para a hipótese de permanência do acervo no imóvel atualmente utilizado e a revisão da metodologia de formação das propostas, com a correspondente reabertura do prazo, caso as alterações afetem sua elaboração.

III.5. Instrumento convocatório com duas versões conflitantes

26. Das divergências materiais entre o Edital e o Termo de Referência e da necessidade de harmonização dos instrumentos convocatórios.

O subitem 13.5 do Termo de Referência estabelece que o documento aprovado substitui integralmente a versão anterior, identificada como V12. Entretanto, a leitura conjunta do Edital e do Termo de Referência revela disposições incompatíveis, remissões incorretas e cláusulas aparentemente não harmonizadas, inclusive sobre critérios de julgamento, habilitação e execução contratual. Não foi identificada regra geral expressa que solucione essas divergências, tampouco seria suficiente estabelecer prevalência abstrata entre os documentos quando as inconsistências interferem nas obrigações dos licitantes.

a) Critérios da visita técnica. O item 5.5.4 do Edital estabelece que o roteiro de verificação abrangerá, **"no mínimo"**, os requisitos relacionados, enquanto o TR 5.6.4 determina que a verificação compreenderá **"exclusivamente"** os critérios enumerados. A diferença é relevante porque o resultado desfavorável da visita

pode acarretar a desclassificação da proposta. Embora ambos os instrumentos vedem a introdução de exigências não previstas, permanece necessário esclarecer se o roteiro possui caráter taxativo, assegurando critérios objetivos e previamente conhecidos.

b) Subcontratação e utilização de recursos de terceiros. O Edital 1.4.21.1 determina a execução integral do objeto com meios próprios, vedando a subcontratação total ou parcial. Por sua vez, o TR 3.21.5 esclarece que determinadas contratações de apoio não configuram subcontratação, admitindo expressamente licenciamento de sistema GED de terceiros, infraestrutura de hospedagem em nuvem, locação de imóveis, veículos e equipamentos, além de serviços auxiliares especificados. Embora essas disposições possam ser interpretadas conjuntamente, a ausência de ressalva correspondente no comando geral do Edital recomenda harmonização expressa, para afastar interpretações restritivas sobre os meios de execução permitidos e assegurar igualdade na composição dos custos.

c) Procedimentos de eliminação documental. O Edital 1.4.17.2, alínea "b", exige a elaboração da Listagem de Eliminação de Documentos e a obtenção de autorização da instituição arquivística pública competente. O TR 3.17.2, alínea "b", estabelece procedimento mais detalhado, contemplando aprovação da listagem pelo titular da FMS e distinguindo a autorização decorrente da aprovação dos instrumentos de temporalidade da autorização excepcional para documentos não abrangidos. A divergência também alcança a supervisão da fragmentação: enquanto o Edital 1.4.17.4 prevê responsável designado pela contratada, com possibilidade de acompanhamento pela FMS, o TR 3.17.4 atribui a supervisão a responsável designado pela própria Fundação, com apoio da contratada. **As diferenças atingem a definição de competências, o procedimento autorizativo e a responsabilidade pela eliminação de documentos públicos**, matéria que exige disciplina inequívoca.

d) Declaração de microempresa e empresa de pequeno porte. O Edital 8.2.4.7 exige das licitantes declaradas ME/EPP apresentação de declaração relativa ao limite de contratos celebrados com a Administração Pública, acompanhada de relação nominal dos instrumentos, remetendo ao Anexo VI e prevendo consequências para declaração falsa. Em sentido oposto, o TR 5.3.7 dispensa expressamente a apresentação dessa declaração, sob o fundamento de que o tratamento diferenciado foi afastado, enquanto o Anexo VI consta como **"SUPRIMIDO"**. Trata-se de incompatibilidade direta sobre documento de habilitação, capaz de gerar dúvida objetiva quanto à obrigação de apresentação e eventual risco de inabilitação ou questionamento posterior. Impõe-se definir expressamente a exigência aplicável e sua fundamentação legal.

e) Atestados de capacidade técnica. O Edital 8.2.5.1 remete ao modelo do Anexo VII, afirmando que o atestado deverá conter as informações nele indicadas, embora esse anexo corresponda à declaração de compromissos assumidos e atendimento dos índices contábeis, e não a modelo de atestado técnico-operacional. O TR 5.4.1, por sua vez, estabelece expressamente que não há modelo obrigatório e especifica os elementos mínimos necessários à comprovação. A remissão incorreta deve ser corrigida, evitando que documentos de capacidade técnica sejam avaliados mediante exigências incompatíveis com o anexo indicado.

f) Registro de preços e contratação por grupo. O Edital 5.2.4.4 permite o registro de mais de um fornecedor nas condições ali especificadas, enquanto o TR 4.3 afasta expressamente a adoção do Sistema de Registro de Preços. Adicionalmente, os itens 5.3.10 e 6.21 do Edital contemplam contratação posterior de item específico integrante de grupo, sem adequada harmonização com o modelo contratual escolhido. A Administração deve esclarecer o alcance dessas disposições e excluir ou adaptar as cláusulas incompatíveis com a modalidade de execução efetivamente adotada, afastando dúvidas sobre registro de fornecedores e contratação posterior de parcelas isoladas.

g) Campos não preenchidos e critérios não explicitados. Os itens 5.2.4.1 e 5.2.4.2 do Edital mantêm campos de valor identificados por **"R$ xxx,00"**, embora o instrumento contenha quadro de preços estimados em outras disposições. Ademais, o item 5.3.8 anuncia critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos,

mas não apresenta a relação prometida, passando diretamente ao item 5.3.10. Essas falhas não demonstram, isoladamente, ausência de todos os parâmetros econômicos da contratação, mas evidenciam deficiência de revisão e exigem correção para assegurar coerência entre as disposições editalícias.

As divergências apontadas não constituem simples questões de estilo ou numeração. Parte delas alcança diretamente as condições de participação, a documentação exigida, os critérios de avaliação e a distribuição de responsabilidades durante a execução contratual. A coexistência de comandos incompatíveis contraria as exigências de clareza, objetividade, transparência, vinculação ao instrumento convocatório e segurança jurídica decorrentes do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

27. Da necessidade de retificação, republicação e reabertura dos prazos. As divergências identificadas ultrapassam o âmbito de meras impropriedades formais, pois alcançam disposições relativas às condições de participação, aos documentos de habilitação, aos critérios de aceitabilidade das propostas, aos custos de execução e à distribuição de responsabilidades contratuais. **A ausência de harmonização prévia permite interpretações distintas sobre obrigações essenciais do certame, gerando insegurança jurídica e risco de tratamento desigual entre os licitantes.** Não se mostra juridicamente adequado transferir para a fase de julgamento a definição de qual disposição deverá prevalecer em cada situação, especialmente quando dessa escolha possam decorrer desclassificação, inabilitação ou alteração das condições de competição. Tal cenário compromete a observância dos princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da isonomia, da transparência e da segurança jurídica, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Nos termos do art. 55, § 1º, da mesma Lei, **as modificações editalícias exigem nova divulgação na mesma forma da divulgação inicial e cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, ressalvadas exclusivamente as alterações que, de maneira comprovada, não comprometam a formulação das propostas**. Assim, requer-se a correção expressa das incompatibilidades apontadas, com disponibilização de versão consolidada e inequívoca do Edital e de seus anexos, bem como a reabertura dos prazos legais sempre que as modificações afetarem a elaboração das propostas, assegurando-se a todos os interessados condições efetivamente iguais de participação.

III.6. Da indefinição das unidades de medição, da incerteza dos quantitativos e da insuficiência de parâmetros para formação de preços comparáveis (itens 1.11 e 1.12; TR 3.7.1, 3.10.1.1, 3.12.5, 3.13.4, 3.14.1, 3.17.7 e 3.17.8)

28. Da ausência de definição objetiva da unidade remunerável nos serviços de indexação e eliminação. Os itens 1.11 e 1.12 do quadro do TR 3.1.1, relativos à indexação de metadados e à eliminação segura de documentos, adotam a unidade de medida **"Documento"**, com quantitativos estimados de 60.000 e 40.000 unidades, respectivamente, totalizando **R$ 1.549.200,00**. Entretanto, o instrumento não esclarece suficientemente o que constitui uma unidade remunerável para cada atividade: documento individual, processo administrativo, prontuário, conjunto documental ou outra unidade previamente delimitada. A distinção é relevante porque essas categorias apresentam volumes, quantidades de páginas, complexidade de tratamento e custos operacionais potencialmente distintos. A Resolução CONARQ nº 40/2014, com as alterações da Resolução nº 44/2020, utiliza na Listagem de Eliminação de Documentos critérios de identificação de unidades de arquivamento e mensuração em metros lineares, unidades ou bytes, evidenciando a importância da quantificação arquivística precisa, embora não imponha, por si só, uma unidade contratual específica de remuneração. **Sem definição expressa do evento que constitui uma unidade executada e faturável, os licitantes podem formular preços para objetos quantitativamente distintos sob a mesma denominação**, comprometendo a comparabilidade das propostas e a posterior fiscalização das medições.

29. Da incerteza objetiva quanto à execução do quantitativo de eliminação documental. O item 1.12 prevê a eliminação de 40.000 documentos, com valor estimado de **R$ 1.111.200,00**, incorporado ao preço global utilizado no julgamento. Entretanto, o TR 3.17.7 condiciona expressamente a execução do serviço à aprovação do Código de Classificação e da Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos pela instituição arquivística pública competente, além do cumprimento integral dos procedimentos de autorização

de eliminação. O TR 3.10.1.1 admite a utilização subsidiária de instrumentos de referência enquanto não aprovados os instrumentos próprios da FMS, esclarecendo que essa solução não autoriza, por si só, a eliminação documental. Por sua vez, o TR 3.17.8 reconhece expressamente a possibilidade de inexecução total ou parcial do quantitativo estimado, inclusive em razão da demora na aprovação desses instrumentos, sem assegurar faturamento à contratada. **A controvérsia não está na natureza estimativa do quantitativo, mas na ausência de demonstração, nos dispositivos examinados, da base técnica utilizada para projetar 40.000 eliminações dentro da vigência contratual**, apesar das condições administrativas e legais ainda dependentes de verificação. Requer-se a indicação da situação atual dos instrumentos arquivísticos aplicáveis, da metodologia de estimativa, da quantidade de documentos efetivamente elegíveis à eliminação e do cronograma previsto para cumprimento das condições necessárias, de modo a permitir avaliação objetiva da demanda e de seu impacto na formação do preço global.

30. Da indeterminação do parâmetro econômico do seguro obrigatório. O TR 3.7.1 exige que a contratada mantenha apólice para cobertura de incêndio, alagamento, desabamento, roubo e furto, com valor compatível com o custo de reconstituição do acervo e dos bens custodiados. Contudo, o dispositivo não estabelece capital segurado mínimo, faixa de valor, memória de avaliação patrimonial ou metodologia objetiva de cálculo da cobertura exigível. **A expressão "compatível com o valor de reconstituição do acervo", desacompanhada de parâmetros de referência, permite que os licitantes considerem coberturas e custos securitários distintos na composição das propostas.** A consequência potencial é a comparação de preços que não reflitam obrigações economicamente equivalentes, além da possibilidade de controvérsia posterior quanto à suficiência da apólice apresentada. A responsabilidade civil integral da contratada, preservada pelo TR 3.7.2, não elimina a necessidade de determinar objetivamente a cobertura securitária contratualmente exigida. Requer-se, portanto, a definição de parâmetros verificáveis para o seguro, mediante valor ou critério de cálculo justificado, contemplando os riscos cobertos, a extensão da cobertura e as condições mínimas aplicáveis, de modo a assegurar precificação uniforme e fiscalização objetiva.

31. Da insuficiência de definição das obrigações de digitalização, indexação e segurança dos prontuários. O TR 3.12.5 exige, para a digitalização de documentos públicos, assinatura digital no padrão ICP-Brasil, observância dos requisitos técnicos mínimos e inclusão dos metadados previstos no Decreto nº 10.278/2020, cujo art. 5º estabelece essas condições para a equiparação legal dos documentos digitalizados aos originais. O quadro de serviços prevê **6.000.000 de páginas digitalizadas com OCR**, enquanto o item 1.11 estima a indexação de apenas **60.000 documentos**. Esses quantitativos não demonstram, isoladamente, incompatibilidade, pois páginas e documentos constituem unidades distintas. Entretanto, o TR não esclarece suficientemente a relação entre os dois serviços, quais metadados obrigatórios estão incluídos no preço unitário da digitalização, quais atividades constituem indexação adicional remunerável e como serão individualizados, conferidos e assinados digitalmente os documentos resultantes. Acrescenta-se que o TR 3.13.4 condiciona o atendimento aos requisitos do Nível de Garantia de Segurança 2 (NGS2) à hipótese de a FMS pretender eliminar os prontuários em papel, sem explicitar suficientemente, para fins de precificação, se essa finalidade integra a execução pretendida e em que momento tais requisitos seriam exigíveis. **A indefinição do escopo efetivamente remunerado e das condições técnicas exigíveis pode gerar diferenças materiais entre as propostas, especialmente quanto aos custos de certificação digital, processamento, indexação, armazenamento e adequação do sistema GED.** Requer-se a delimitação expressa dessas obrigações, com definição das unidades de medição, dos metadados exigidos, das atividades incluídas em cada preço unitário e das condições de exigibilidade dos requisitos NGS2, sem prejuízo das obrigações legais de preservação e proteção dos prontuários.

III.7. Índices contábeis nos dois exercícios (Edital 8.2.4.3; TR 5.3.3)

32. Da exigência de índices econômico-financeiros nos dois exercícios sociais sem justificativa específica. O Edital 8.2.4.3 e o TR 5.3.3 exigem que a licitante comprove, **em cada um dos exercícios sociais apresentados**, índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) iguais ou superiores a 1 (um). Entretanto, o art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, ao determinar a apresentação das demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, não estabelece que os índices mínimos de

habilitação devam ser necessariamente satisfeitos em ambos. Essa distinção foi expressamente reconhecida pelo Tribunal de Contas da União no **Acórdão nº 2.418/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler**, proferido em representação relativa a pregão eletrônico para contratação de serviços de gestão documental. Na oportunidade, o TCU assentou que a aferição dos índices de liquidez, capital circulante e patrimônio líquido deve ocorrer, ordinariamente, com base no último exercício social, dependendo a extensão da análise ao exercício anterior de **justificativa concreta, relacionada à finalidade do requisito econômico-financeiro**. No presente certame, os dispositivos examinados não apresentam motivação específica que demonstre por que o atendimento simultâneo dos índices LG, LC e SG nos dois exercícios seria indispensável à garantia da execução contratual. A exigência pode afastar empresas que apresentam situação econômico-financeira suficiente no exercício mais recente, mas que não atingiram determinado índice no exercício anterior, independentemente de sua capacidade econômica atual. O efeito restritivo merece avaliação especialmente porque a habilitação também contempla capital social mínimo equivalente a 5% do valor estimado da contratação e relação de compromissos assumidos, cujos efeitos cumulativos devem ser considerados no exame de proporcionalidade. **Requer-se, portanto, a retificação do Edital 8.2.4.3 e do TR 5.3.3, para que a aferição dos índices mínimos seja realizada com base no último exercício social, sem prejuízo da apresentação das demonstrações contábeis legalmente exigidas. Subsidiariamente, caso mantida a exigência de atendimento cumulativo nos dois exercícios, requer-se a indicação expressa da justificativa técnica e econômico-financeira constante do processo administrativo, demonstrando sua indispensabilidade, proporcionalidade e impacto sobre a competitividade, em conformidade com o art. 69 da Lei nº 14.133/2021 e com a orientação do TCU.**

III.8. Subsidiariamente, do descumprimento do prazo mínimo legal de publicidade (arts. 55, II, "a", e 183, caput e § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021)

33. Da insuficiência do prazo mínimo para apresentação das propostas. O Edital do Pregão Eletrônico nº 164/2026 estabelece como data de sua disponibilização **03/11/2026**, informação corroborada pelo registro de publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A sessão pública foi designada para **17/11/2026, às 9h**, encerrando-se o recebimento das propostas às **8h59** do mesmo dia. Tratando-se de licitação para contratação de serviços comuns, pelo critério de menor preço, o art. 55, inciso II, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021 exige prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis** para apresentação de propostas e lances.

O art. 183, caput e § 1º, inciso I, da mesma Lei estabelece que, na contagem dos prazos, exclui-se o dia do começo e inclui-se o do vencimento, considerando-se como dia do começo, salvo disposição em contrário, o primeiro dia útil seguinte à disponibilização da informação na internet. **A aplicação conjunta desses dispositivos foi expressamente examinada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.921/2026-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, julgado em 21/10/2026**, no qual se reconheceu que o primeiro dia útil seguinte à divulgação eletrônica constitui o dia do começo e deve ser excluído da contagem do prazo mínimo legal.

Aplicando-se esse entendimento ao presente certame, a disponibilização em **03/11/2026** faz de **04/11/2026** o dia do começo, excluído da contagem. O primeiro dia útil computável é **05/11/2026**, e o décimo dia útil corresponde a **18/11/2026**, considerada a existência de expediente administrativo regular nos dias úteis do período. Consequentemente, a sessão prevista para **17/11/2026, às 9h**, ocorre antes do transcurso integral do prazo mínimo legal.

Mesmo sob a interpretação alternativa, menos favorável à ampliação da publicidade, que computasse 04/11/2026 como primeiro dia útil, o décimo dia corresponderia a 17/11/2026. Nessa hipótese, o encerramento do recebimento das propostas às 8h59 retiraria dos interessados praticamente todo o último dia do prazo mínimo. No Acórdão nº 2.921/2026-Plenário, o TCU também examinou essa circunstância e reconheceu a irregularidade do encerramento das propostas no início do próprio dia que integraria o prazo legal, em afronta à determinação de inclusão do dia do vencimento.

Acrescenta-se que o Mural de Licitações do TCE-PI registra **04/11/2026 como data de divulgação**, circunstância que, caso adotada como marco inicial, deslocaria o décimo dia útil para **19/11/2026**, reforçando a necessidade de esclarecimento da cronologia oficial de publicação.

IV. EFEITO SUSPENSIVO

34. Do pedido de efeito suspensivo e da necessidade de preservação da legalidade do certame. Requer-se a concessão de **efeito suspensivo à presente impugnação**, nos termos do item 15.4.1 do Edital, com a consequente suspensão cautelar da sessão pública designada para **17/11/2026**, até que sejam efetivamente examinadas e, quando procedentes, corrigidas as irregularidades apontadas. A medida justifica-se pela existência de questionamentos relevantes e documentalmente fundamentados quanto às condições de participação, à exigência antecipada de instalações integralmente adequadas prevista no Anexo V, às restrições à competitividade, às divergências entre Edital e Termo de Referência e à observância do prazo mínimo legal de publicidade. **O prosseguimento da disputa sem prévio saneamento dessas questões poderá consolidar condições desiguais de competição, afastar potenciais interessados e ensejar desclassificações fundadas em exigências cuja legalidade e proporcionalidade estão sendo questionadas.** A relevância da medida é reforçada pelo valor global estimado de **R$ 17.885.158,60 para a contratação inicial de 12 meses**, com possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite legal de dez anos, observados os requisitos de vantajosidade e disponibilidade orçamentária. Embora a impugnação não possua efeito suspensivo automático, o item 15.4.1 admite sua concessão excepcional mediante decisão motivada. No caso concreto, **a suspensão cautelar constitui providência proporcional para evitar o avanço de procedimento potencialmente viciado**, reduzindo o risco de invalidação posterior de atos licitatórios e de prejuízos administrativos, econômicos e concorrenciais mais expressivos. A medida não busca inviabilizar a contratação, cuja necessidade e urgência são reconhecidas, mas assegurar seu prosseguimento em condições juridicamente seguras, transparentes e isonômicas, com decisão fundamentada sobre os pontos impugnados e reabertura dos prazos legais quando exigida pelas correções realizadas.

V. PEDIDOS

35. Em caráter principal, requer-se:

a) O **conhecimento e o acolhimento da presente impugnação**, por sua tempestividade e pelos fundamentos jurídicos, técnicos e econômico-financeiros apresentados, reconhecendo-se a necessidade de saneamento das irregularidades materiais identificadas no Pregão Eletrônico nº 164/2026.

b) A **concessão de efeito suspensivo à impugnação**, nos termos do item 15.4.1 do Edital, com a **imediata suspensão da sessão pública designada para 17/11/2026**, até a análise fundamentada das questões suscitadas e a adoção das providências corretivas cabíveis, evitando-se o prosseguimento de procedimento sujeito a restrições competitivas, critérios contraditórios e eventual invalidação posterior.

c) A **retificação do Edital 5.5, do TR 3.4.4 e 5.6 e dos Anexos IV e V**, para afastar a exigência antecipada de conformidade integral das instalações físicas ainda na fase de julgamento da proposta, permitindo-se a declaração de futura disponibilização e adequação da estrutura, com prazo objetivo e proporcional de mobilização contratual. Requer-se que a verificação definitiva das instalações ocorra antes do recebimento ou da transferência do acervo e do início dos serviços correspondentes, **preservados integralmente os requisitos de segurança, prevenção e combate a incêndio, proteção de dados e preservação documental**. Subsidiariamente a essa alteração específica, caso a Administração entenda indispensável a vistoria anterior à contratação, requer-se motivação técnica e econômica individualizada e prazo de adequação compatível com as exigências efetivamente verificadas.

d) A **revisão da vedação à participação de consórcios**, prevista no Edital 3.6 e no TR 1.10, permitindo-se a participação de empresas consorciadas, observadas as condições e garantias do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, inclusive liderança, responsabilidade solidária e qualificação econômico-financeira. Caso mantida a vedação, requer-se demonstração técnica e econômica específica de sua indispensabilidade, mediante avaliação do mercado, dos riscos operacionais e das alternativas legais de coordenação e responsabilização.

e) A **reavaliação da adoção de lote único**, com análise técnica e econômica expressa da viabilidade de parcelamento do objeto, especialmente quanto à segregação dos serviços de **transferência e guarda de bens patrimoniais — itens 1.1 e 1.3**, em relação à cadeia de gestão documental, sem prejuízo da avaliação de outras parcelas tecnicamente autônomas. Requer-se a demonstração comparativa dos custos de gestão, ganhos de escala, riscos operacionais, número de potenciais fornecedores e efeitos sobre a competitividade e a participação de ME/EPP, promovendo-se o parcelamento quando comprovada sua viabilidade e vantagem para a Administração.

f) A **disponibilização prévia e isonômica das informações logísticas necessárias à formação dos preços**, especialmente quanto ao local de custódia provisória das aproximadamente **52.000 caixas-arquivo**, correspondentes a 80% do acervo estimado. Caso haja justificativa para restringir o endereço exato, requer-se o fornecimento de parâmetros equivalentes e suficientes de localização, deslocamento, acesso e carregamento, ou procedimento uniforme de acesso controlado às informações necessárias. Requer-se também a definição expressa dos critérios de execução, medição e remuneração do item 1.2 na hipótese de permanência do acervo no imóvel atualmente utilizado, evitando-se cobrança por movimentação física não realizada.

g) A **harmonização integral do Edital com o Termo de Referência e seus anexos**, mediante correção das disposições incompatíveis identificadas na Seção III.5, especialmente quanto:

- ao caráter taxativo dos critérios da visita técnica;
- à vedação de subcontratação e às hipóteses admitidas de utilização de recursos e serviços de terceiros;
- aos procedimentos e à responsabilidade pela eliminação documental;
- à exigência ou dispensa da declaração de ME/EPP e à situação do Anexo VI;
- à remissão incorreta ao Anexo VII como modelo de atestado de capacidade técnica;
- às cláusulas de registro de preços incompatíveis com o afastamento do SRP;
- aos campos de valores não preenchidos e aos critérios de aceitabilidade anunciados, mas não explicitados;
- às disposições contraditórias sobre divisibilidade, parcelamento e julgamento por item ou lote único.

h) A **definição objetiva da unidade de medida "Documento" nos itens 1.11 e 1.12**, esclarecendo-se a unidade efetivamente remunerável, os quantitativos correspondentes, as etapas incluídas em cada serviço e os critérios de medição e faturamento, de modo a assegurar preços comparáveis e fiscalização contratual objetiva.

i) A **reavaliação da estimativa de 40.000 documentos destinados à eliminação**, prevista no item 1.12, com apresentação da respectiva metodologia de cálculo, indicação da situação dos instrumentos arquivísticos necessários, identificação da demanda elegível e cronograma de cumprimento das condições legais. Não demonstrada a consistência da estimativa para o período contratual, requer-se a revisão do quantitativo e de sua repercussão no valor global utilizado no julgamento.

j) A **definição de parâmetros econômicos objetivos para o seguro obrigatório** previsto no TR 3.7.1, mediante estabelecimento de capital segurado mínimo ou metodologia verificável de cálculo, acompanhada das condições essenciais de cobertura, de modo a impedir que licitantes formulem propostas com custos securitários baseados em obrigações distintas.

k) O **esclarecimento e a delimitação das obrigações de digitalização, indexação e segurança da informação**, indicando-se quais metadados e procedimentos de assinatura digital estão incluídos no preço do item 1.9, quais atividades serão remuneradas separadamente pelo item 1.11 e quais condições técnicas deverão ser atendidas pelo sistema GED. Requer-se, igualmente, definição expressa das hipóteses e do momento de exigibilidade dos requisitos NGS2, quando aplicáveis à eventual eliminação de prontuários em papel.

l) A **retificação do Edital 8.2.4.3 e do TR 5.3.3**, para que a aferição dos índices mínimos de Liquidez Geral, Liquidez Corrente e Solvência Geral seja realizada com base no último exercício social, sem prejuízo da apresentação das demonstrações contábeis legalmente exigidas, em conformidade com o entendimento exposto no Acórdão nº 2.418/2026-Plenário do TCU. Caso mantida a exigência de atendimento cumulativo nos dois exercícios, requer-se justificativa técnico-econômica específica, com demonstração de sua necessidade e proporcionalidade.

m) A **disponibilização dos documentos e fundamentos da fase preparatória necessários à verificação das escolhas administrativas impugnadas**, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, do Mapa Comparativo de Preços nº 238/2026, das memórias de cálculo pertinentes e das análises de riscos e de mercado que sustentem o lote único, a vedação de consórcios, a exigência antecipada das instalações, os quantitativos estimados e os requisitos econômico-financeiros, ressalvadas exclusivamente as informações legalmente protegidas, cuja restrição deverá ser motivada.

n) A **revisão do tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte**, considerando os efeitos de eventual parcelamento sobre a aplicação dos arts. 4º da Lei nº 14.133/2021 e 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, com adequação das disposições editalícias e eliminação das contradições relacionadas à declaração exigida e ao Anexo VI.

o) A **publicação de versão consolidada, revisada e coerente do Edital e de todos os anexos afetados**, acompanhada da identificação das alterações realizadas, com nova divulgação e **reabertura integral dos prazos legais sempre que as modificações comprometerem a formulação das propostas**, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

p) Caso a Administração conclua, mediante decisão devidamente motivada, que as irregularidades materiais não podem ser adequadamente sanadas por retificação do instrumento convocatório, requer-se a **anulação dos atos licitatórios viciados, na extensão necessária**, com a consequente revisão da fase preparatória e publicação de novo instrumento convocatório, preservados os atos legalmente aproveitáveis e observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021.

q) Por fim, requer-se que a decisão sobre a presente impugnação seja **expressa, individualizada e fundamentada**, enfrentando os pedidos e os respectivos fundamentos de fato e de direito, com incorporação aos autos do Processo SEI nº 00045.040394/2025-48 e divulgação em sítio eletrônico oficial, no prazo previsto no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

36. Em caráter subsidiário, requer-se:
a) Na hipótese de não acolhimento dos pedidos principais, a **remarcação da sessão pública inicialmente designada para 17/11/2026**, assegurando-se a observância integral do prazo mínimo de **10 (dez) dias úteis** para apresentação de propostas e lances, previsto no art. 55, inciso II, alínea “a”, da Lei nº 14.133/2021, mediante aplicação das regras de contagem estabelecidas no art. 183, caput e § 1º, inciso I, da mesma Lei, inclusive a exclusão do dia do começo e a inclusão integral do dia do vencimento
.
b) A **certificação, nos autos, da data e do horário da efetiva disponibilização do Edital** no Portal Nacional de Contratações Públicas e nos demais meios oficiais, acompanhada de memória de contagem do prazo mínimo legal, considerando-se a divergência apontada entre as datas de divulgação de 03/11/2026 e 04/11/2026.

c) A designação e divulgação de **nova data para a sessão e para o encerramento do recebimento das propostas**, de modo que todos os interessados disponham do prazo mínimo legal efetivamente completo, sem antecipação do encerramento para o início do último dia útil computável.

d) Na hipótese de acolhimento apenas parcial da impugnação, a **retificação dos pontos reconhecidos como procedentes**, com nova divulgação e reabertura dos prazos quando exigidas pelo art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, evitando-se a manutenção de disposições contraditórias ou a aplicação, durante o julgamento, de critérios materialmente alterados sem publicidade prévia.

e) Em qualquer hipótese, requer-se a emissão de **decisão administrativa expressa, individualizada e devidamente fundamentada** sobre o pedido de efeito suspensivo e sobre cada uma das irregularidades apontadas na presente impugnação, com o enfrentamento dos respectivos fundamentos jurídicos, técnicos e econômico-financeiros.

f) Da obrigatoriedade de resposta tempestiva à impugnação e das consequências de sua inobservância. Requer-se que a presente impugnação seja integralmente apreciada, com decisão expressa, individualizada e fundamentada, e que a respectiva resposta seja **divulgada em sítio eletrônico oficial até o último dia útil anterior à abertura do certame**, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Requer-se, ainda, o **encaminhamento formal e integral da presente impugnação à autoridade superior competente da Fundação Municipal de Saúde de Teresina**, para ciência, apreciação e deliberação sobre as providências inseridas em sua competência, especialmente quanto à suspensão do certame, à revisão das exigências editalícias, ao saneamento das irregularidades e à eventual anulação dos atos viciados, sem prejuízo das atribuições legalmente conferidas à Pregoeira.

Requer-se, igualmente, o **encaminhamento dos autos ao órgão de assessoramento jurídico competente da FMS, ou à Procuradoria Jurídica responsável**, para conhecimento e emissão de **manifestação jurídica expressa e fundamentada** acerca das controvérsias suscitadas, especialmente quanto à legalidade das exigências restritivas, à competitividade, às divergências entre os instrumentos convocatórios e à necessidade de suspensão, retificação ou invalidação dos atos administrativos.

Requer-se que **todos os atos administrativos relacionados à presente impugnação**, incluindo seu recebimento, os despachos, as manifestações técnicas e jurídicas, os pronunciamentos da Pregoeira, as deliberações da autoridade superior, as decisões sobre o pedido de efeito suspensivo, as respostas aos questionamentos, as eventuais retificações do Edital e de seus anexos, bem como os atos de suspensão, remarcação, anulação ou prosseguimento do certame, **sejam formalmente registrados e juntados aos autos do Processo SEI nº 00045.040394/2025-48**, assegurada a rastreabilidade das providências adotadas.

Requer-se, igualmente, que **todos os atos sujeitos à publicidade sejam divulgados tempestivamente nos meios oficiais competentes**, especialmente no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, no **Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI)**, no portal eletrônico utilizado para a realização do pregão e no sítio oficial da Fundação Municipal de Saúde, observadas as exigências legais, regulamentares e as funcionalidades de cada sistema.

Requer-se, ainda, a **comunicação tempestiva a todos os licitantes participantes ou cadastrados e aos demais interessados**, pelos canais oficiais disponíveis, acerca das decisões, alterações editalícias, suspensões, remarcações e demais atos capazes de afetar as condições de participação ou a formulação das propostas, assegurando-se tratamento isonômico e efetivo acesso às informações relevantes.

A ausência de publicidade legalmente exigida, a omissão de comunicação essencial ou a prática de atos subsequentes sem prévia divulgação de alterações materiais deverão ensejar a apuração da irregularidade e, quando configurados vício insanável e comprometimento da legalidade ou da competitividade, a invalidação dos atos afetados, sem prejuízo da responsabilização dos agentes competentes, observados o devido processo legal e os critérios aplicáveis à declaração de nulidade.

Os requerimentos fundamentam-se nos princípios da **publicidade, transparência, isonomia, vinculação ao edital, julgamento objetivo, motivação e segurança jurídica**, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como nas disposições dos arts. 54, 55, § 1º, 164 e 169 da mesma Lei e nas normas aplicáveis à prestação de informações ao TCE-PI, especialmente a Instrução Normativa TCE-PI nº 02/2026.

VI. DO ENCERRAMENTO

Diante de todo o exposto, a Impugnante requer o **conhecimento e a apreciação fundamentada da presente impugnação**, com o acolhimento dos pedidos formulados, especialmente quanto à suspensão cautelar da sessão pública designada para **17 de novembro de 2026**, à correção das irregularidades apontadas e à observância dos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade, da transparência, do julgamento objetivo e da segurança jurídica.

Ressalta-se que a presente manifestação **não pretende impedir a contratação dos serviços**, cuja necessidade é reconhecida, mas assegurar que o procedimento licitatório seja realizado em conformidade com a legislação vigente, mediante condições equitativas de participação e critérios objetivos de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Requer-se, por fim, que a decisão seja devidamente motivada, incorporada aos autos do **Processo SEI nº 00045.040394/2025-48** e divulgada no sítio eletrônico oficial, observados os prazos estabelecidos no art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Teresina/PI, 11 de novembro de 2026.

GUARDIAO SOLUCOES INTEGRADAS LTDA:24146126000137

Assinado de forma digital por GUARDIAO SOLUCOES INTEGRADAS LTDA:24146126000137
Dados: 2026.11.11 17:51:48 -03'00'

GUARDIÃO SOLUÇÕES INTEGRADAS LTDA
CNPJ nº 24.146.126/0001-37
LÁZARO SOARES GUEDES RODRIGUES
Sócio Administrador
RG nº 2.045.178 SSP/PI | CPF nº 002.134.763-80