

DECISÃO ADMINISTRATIVA SOBRE IMPUGNAÇÃO DE EDITAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 02.013-053/2026-PREGÃO ELETRÔNICO 016/2026

IMPUGNANTE G TRIGUEIRO BRASIL SERVIÇOS TECNOLÓGICOS LTDA – CNPJ 08.336.975/0001-05

OBJETO: Contratação de serviços de organização, preparação, digitalização, indexação, disponibilização, armazenamento digital e suporte técnico do arquivo público municipal.

SESSÃO PREVISTA PARA: 20/10/2026, às 08h01 (horário de Brasília).

INTERESSADO Município de Passa e Fica/RN.

I. RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 016/2026, apresentada por G TRIGUEIRO BRASIL SERVIÇOS TECNOLÓGICOS LTDA, que questiona o instrumento convocatório, seu Termo de Referência (TR) e a minuta contratual. A licitação tem por objeto a execução integrada de serviços de tratamento documental e solução de pesquisa e visualização de arquivos digitalizados.

A impugnante desenvolve treze núcleos de insurgência: (1) ordem das fases; (2) requisitos de habilitação; (3) qualificação econômico-financeira; (4) especificações e execução; (5) preços unitários e lances; (6) quantitativo e vigência; (7) recebimento, pagamento e sanções; (8) garantia de proposta; (9) definição de lauda; (10) contrato versus sistema de registro de preços; (11) inconsistências formais; (12) omissões adicionais; e (13) disponibilidade do ETP. Requer suspensão da sessão, alteração das peças, divulgação de elementos preparatórios e reabertura do prazo de propostas.

Foram examinados: (a) a impugnação com 15 páginas, datada e assinada em 15/10/2026; (b) o edital e minuta contratual em 37 páginas; e (c) o TR em 7 páginas. Não foram disponibilizados nesta revisão o comprovante do protocolo

da impugnação, o ETP, a pesquisa de preços e respectivas memórias, os despachos preparatórios e as respostas efetivamente publicadas aos pedidos de esclarecimento anteriores. A existência e o teor dessas peças nos autos ou no Portal de Compras Públicas deverão ser certificados antes da decisão definitiva.

II. ADMISSIBILIDADE E DELIMITAÇÃO

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa pode impugnar irregularidades do edital até três dias úteis antes da abertura. A sessão está prevista para 20/10/2026 e o edital estabelece o limite de 15/10/2026, às 23h59. A assinatura digital da impugnação indica 15/10/2026, mas não substitui o comprovante de protocolo. Uma vez certificada a apresentação tempestiva na plataforma, estão presentes os requisitos para conhecimento da insurgência.

O presente julgamento separa falhas efetivamente demonstradas nas peças examinadas, questões cujo saneamento depende de manifestação da área técnica e consulta aos autos e pretensões da empresa que não decorrem automaticamente da legislação. A resposta administrativa não pode criar, por simples esclarecimento, obrigação nova que altere a formulação de propostas; nesse caso, exige-se retificação com a divulgação e os prazos cabíveis (art. 55, §1º).

III. ANÁLISE INDIVIDUALIZADA DAS ALEGAÇÕES

1. Ordem das fases e alegada inversão

Alegação. A impugnante aponta antagonismo entre o item 3.1 do edital, que situa a habilitação após propostas e lances, e o item 3.3, que afirma antecipação da habilitação e ordena apresentação simultânea de documentos. Também indica disposições condicionais nos itens 6.4, 7.7 e 8.3.4.

Análise. A inconsistência textual está comprovada (Edital, pp. 4, 15 e 19–20). Pela sequência ordinária do art. 17 da Lei nº 14.133/2021, o julgamento precede a habilitação. A inversão é exceção, exige motivação sobre seus benefícios e

previsão editalícia expressa (art. 17, §1º). Disposições padronizadas sobre uma hipótese não adotada podem aparecer apenas como condicionais, mas a afirmação categórica do item 3.3 torna incerta a obrigação de entrega antecipada.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — CORREÇÃO DE REDAÇÃO E COERÊNCIA; SEM INVERSÃO PRESUMIDA.

2. Habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e qualificação técnica

Alegação. Os itens 7.1 a 7.3 não enumeram com precisão os documentos de habilitação; o TR não explicita os documentos referidos na cláusula 7.3. A impugnante contesta ainda a certidão de cumprimento de cotas PCD e pleiteia atestados com quantitativo de 250.000 laudas e comprovação de solução de gestão eletrônica.

Análise. A remissão genérica aos arts. 62 a 70, sem indicação das provas efetivamente exigidas em cada categoria, dificulta a verificação objetiva (Edital, p. 17; TR, pp. 1–5). A certidão prevista no item 7.2 foi classificada como habilitação jurídica, quando o tema diz respeito à reserva legal de cargos; o art. 63, IV, exige declaração. A Portaria MTE nº 547/2025 foi revogada a partir de 02/01/2026 pela Portaria Consolidada MTE nº 1/2025 (arts. 116, XII, e 117). Ademais, conforme o TCU, Acórdão 1.930/2025-Plenário, eventual certidão desfavorável não autoriza inabilitação automática sem exame das justificativas pertinentes. Empresas fora do campo de incidência do art. 93 da Lei nº 8.213/1991 não devem ser oneradas com prova impossível.

Quanto à qualificação técnica, o art. 67 admite comprovação técnico-operacional estritamente pertinente às parcelas de maior relevância; não determina a exigência universal de atestado, muito menos o quantitativo fixado unilateralmente pela impugnante. A opção por dispensar ou exigir prova deve resultar de avaliação motivada da complexidade e dos riscos, sem barreiras desproporcionais à competição. A inexistência de exigência no TR não autoriza suprimento posterior por interpretação do pregoeiro.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — CLAREZA DOCUMENTAL E REVISÃO DA CERTIDÃO; INDEFERIMENTO DO QUANTITATIVO IMPOSTO PELA EMPRESA.

3. Habilitação econômico-financeira e índices

Alegação. Ausência de fórmulas e limites objetivos de índices; dúvida sobre exercícios de balanço; exigência de demonstrativos de resultados associados a contratos e menção a “índices zerados”, sem parâmetro de aferição.

Análise. Os itens 7.3 e 7.4 do edital exigem balanço patrimonial, certidão de falência e relação de compromissos, mas não delimitam o regime de demonstrações e a aferição econômico-financeira. O art. 69 da Lei nº 14.133/2021 estabelece demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, ressalvado seu §6º para pessoa jurídica constituída há menos de dois anos; permite relação de compromissos que reduzam a capacidade financeira (§3º); e exige índices e coeficientes previamente definidos e motivados, quando empregados. A expressão “índices zerados” não contém sentido operacional aferível. Os “demonstrativos de resultados” de contratos, como redigidos, não equivalem necessariamente à documentação legalmente admitida.

ENQUADRAMENTO: PROCEDENTE — DEFICIÊNCIA DE OBJETIVIDADE NAS REGRAS DE HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA.

4. Especificações técnicas, software, segurança e modelo de execução

Alegação. O TR descreve etapas gerais sem fixar os requisitos mínimos de digitalização, indexação, qualidade, software, armazenamento e suporte, tampouco cronograma, ambiente de execução e medição dos resultados.

Análise. O TR enumera recebimento, preparação, digitalização, conferência, indexação, backup e suporte (itens 3 e 4), mas, para a execução e fiscalização, ainda deixa indeterminados padrões essenciais: formatos e resolução de captura adequados às tipologias; qualidade e correção de falhas; campos de indexação; controle de acesso e auditoria; perfil dos 30 usuários; continuidade da consulta; segurança da informação; backups; exportação e devolução de arquivos e metadados; canais e tempos de resposta do suporte; responsabilidades pelo ambiente; e prazos de cada etapa. O TR passa dos requisitos ao modelo de gestão sem apresentar modelo de execução completo (art. 6º, XXIII, “e”, e art. 92 da Lei nº 14.133/2021).

Há disciplina de digitalização com potencial incidência no Decreto nº 10.278/2020, inclusive seus padrões e metadados, cuja adequação concreta deve ser avaliada conforme a finalidade e a espécie documental. Acervos de Saúde e Assistência Social podem envolver dados pessoais sensíveis, exigindo adequação das responsabilidades e salvaguardas à LGPD. O edital apenas

prevê amostra se exigida no TR (item 6.9), de modo que não se pode presumir obrigatoriedade de prova de conceito sem previsão expressa e critérios objetivos.

**ENQUADRAMENTO: PROCEDENTE NECESSIDADE DE
COMPLEMENTAÇÃO TÉCNICA MATERIAL DO TR.**

5. Orçamento, preços unitários e forma de oferta de lances

Alegação. O TR revela apenas R\$ 167.646,60 como estimativa total; o edital prevê menor preço por lote, mas o item 5.5 manda ofertar lance unitário. Não há indicação objetiva de preços máximos e dos ajustes permitidos pelo item 5.9.

Análise. A incompatibilidade entre critério de adjudicação “menor preço por lote” (Edital, p. 1) e item 5.5 (“valor unitário do item”, p. 9) está demonstrada. O TR quantifica dois itens em 500.000 laudas e dois em 12 meses, sem apresentar valores unitários de referência (TR, pp. 1 e 3). O art. 6º, XXIII, “i”, exige estimativa com preços referenciais, memórias e suporte, admitido tratamento documental compatível com o regime de publicidade e eventual sigilo justificado (arts. 23 e 24). A informação ao licitante acerca de lance por lote, critério de aceitabilidade e readequação dos unitários deve ser suficiente e uniforme.

**ENQUADRAMENTO: PROCEDENTE QUANTO À CONTRADIÇÃO DA
DISPUTA E INSUFICIÊNCIA DA REGRA DE ACEITABILIDADE; EXAME DA
PUBLICIDADE DE PESQUISAS CONFORME AUTOS.**

6. Quantitativos, prazo de vigência e cronograma

Alegação. O item 4.2 proíbe proposta inferior ao quantitativo máximo, mas o acervo foi descrito pela impugnante como estimativo; o TR e o contrato não fixam com clareza marcos e etapas, e há menção a “contrato/ARP”.

Análise. O lote reúne digitalização/indexação de 500.000 laudas e software/suporte por 12 meses (TR, p. 1). É juridicamente possível contratar serviços medidos pela efetiva execução, mediante ordens de serviço e quantidades estimadas, desde que os limites, condições de acionamento e metodologia de medição estejam definidos; não se extrai, da simples previsão de contrato, obrigação automática de consumo integral da estimativa. Também é possível estruturar parte da solução por escopo e parte por execução

continuada, mas os marcos, prorrogações e remuneração precisam ser coerentes com a natureza de cada prestação (arts. 105–107 e 111).

Providência. Confirmar documentalmente o modelo pretendido; explicitar natureza estimada ou definida das quantidades, previsão de demanda, ordens de serviço, marcos de início e medição das parcelas mensais, prazo de conclusão do acervo e regra de prorrogação. Retirar a expressão “ARP” se não houver SRP.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — FALTA DE DISCIPLINA EXECUTIVA; REJEITA-SE EXIGÊNCIA ABSTRATA DE QUANTITATIVO MÍNIMO GARANTIDO.

7. Recebimento, medição, pagamento e penalidades

Alegação. O TR vincula pagamento ao recebimento da nota e exige recebimento definitivo antes da fatura; a minuta refere-se à nota atestada; faltam métodos de medição, prazos de aceite e multa graduada e adequada ao pregão.

Análise. O TR (item 6.1) prevê até 30 dias do recebimento da nota e o item 6.2 subordina sua emissão ao recebimento definitivo. A minuta (cláusula 3.4) conta o prazo da nota atestada. Embora os comandos possam ser conciliados por descrição adequada das etapas, inexistente metodologia suficientemente clara de medição de laudas e de recebimento provisório e definitivo, em descompasso com a precisão exigida pelo art. 140. Na cláusula 12.2 da minuta há expressão “contratação direta”, inadequada ao pregão. O intervalo sancionatório geral de 0,5% a 30% está previsto em lei, mas faltam hipóteses graduadas para infrações e mora (arts. 156 e 162), observados proporcionalidade e defesa.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — COMPLEMENTAÇÃO E HARMONIZAÇÃO NECESSÁRIAS; SEM NULIDADE AUTOMÁTICA DOS PRAZOS DE 30 DIAS.

8. Garantia de proposta

Alegação. O edital exige 1% sem detalhar modalidades, apresentação, envio e devolução, e a empresa afirma não ter recebido dados para eventual caução em dinheiro.

Análise. O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 autoriza garantia da proposta como requisito de pré-habilitação, limitada a 1% do estimado, mediante as modalidades do art. 96, §1º; determina devolução em até dez dias úteis da assinatura do contrato ou da declaração de fracasso. Logo, a mera exigência de 1% não é ilegal. Sobre R\$ 167.646,60, o montante corresponde a R\$ 1.676,47 (arredondamento ao centavo). Entretanto, a falta de procedimento operacional no item 7.5 (Edital, p. 17) pode impedir o cumprimento isonômico e não deve ser suprida apenas por mensagem que altere exigências.

Acrescente-se ainda que a respectiva empresa não solicitou nenhum pedido de esclarecimento quanto a conta bancária para depósito do seguro garantia, outra empresa interessada requereu e consta a resposta no portal.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — MANUTENÇÃO DA GARANTIA É POSSÍVEL; DEVE-SE REGULAMENTAR SUA OPERACIONALIZAÇÃO.

9. Unidade “lauda”, contabilização e indexação

Alegação. A expressão “lauda” não define se se refere a folha, face, imagem ou página com conteúdo e não há regras para versos em branco, formatos especiais, indexação, contagem ou retrabalho.

Análise. Os itens 1 e 2 do TR remuneram 500.000 “laudas” cada (TR, p. 1) sem definir a unidade operacional. Trata-se de lacuna relevante porque altera tanto o volume físico quanto a base de pagamento. A resposta mencionada na impugnação (cada face com conteúdo) não foi apresentada a este exame e, mesmo que comprovada, somente sanará o vício com inserção em instrumento vinculante e critérios aplicáveis ao acervo. O item 1 menciona formato A4, razão pela qual formatos diversos necessitam indicação expressa de inclusão/exclusão e eventual equivalência, sem impor automaticamente fatores não fundamentados.

ENQUADRAMENTO: PROCEDENTE — FALHA ESSENCIAL DE UNIDADE DE MEDIÇÃO E PAGAMENTO.

10. Natureza da contratação: contrato administrativo ou SRP

Alegação. A referência a “contrato/ARP” no TR e “contrato e/ou arp” no edital geraria dúvida quanto à existência de registro de preços, cujo regime seria distinto.

Análise. O edital informa contratação por lote, discrimina dotações e inclui minuta de contrato; não contém estrutura típica de registro de preços, nem minuta de ata (Edital, pp. 1 e 26–37; TR, p. 1). Os trechos genéricos alusivos a ARP sugerem aproveitamento de modelo, mas não convertem o certame em SRP. Ordens de serviço e parcelas mensuradas conforme demanda são compatíveis, em tese, com contrato administrativo, desde que planejadas e delimitadas. A opção pelo SRP, se de fato pretendida, exigiria instrumento próprio e observância dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — SANEAMENTO REDACIONAL; NÃO COMPROVADO QUE SE TRATE DE SRP.

11. Remissões, textos padronizados e incongruências diversas

Alegação. A peça aponta referências a números de itens inexistentes, regras de maior desconto, marca/fabricante, obras, amostras, cooperativas, prazo de proposta readequada e identificação de secretarias e responsáveis.

Análise. Confirmam-se, exemplificativamente, a remissão do item 3.7 aos itens 4.4 e 4.6, a do item 3.13 ao item 4.11, a redação oscilante sobre modos de disputa (item 5.12 e seguintes), a regra que apresenta prazo de “até duas horas” como de 20 a 120 minutos (item 5.22.4) e a vedação a cooperativas acompanhada de declarações relativas à sua participação. A presença de modelos genéricos não é, isoladamente, invalidante, mas disposições aptas a influir em participação, propostas, documentação e julgamento devem ser eliminadas ou alinhadas. A menção do tratamento de ME/EPP ao art. 16, quando o fundamento da Lei nº 14.133/2021 é o art. 4º, recomenda ajuste.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — HÁ INCONSISTÊNCIAS VERIFICÁVEIS; EFEITOS DEVEM SER AVALIADOS POR MATERIALIDADE.

12. Omissões complementares e obrigações acessórias

Alegação. Faltam delimitação de preparação, higienização, hospedagem e backup; disciplina sobre vistoria e subcontratação; cláusulas contratuais,

regularização fiscal de ME/EPP, exclusividade do lote, garantia de execução e outros pontos.

Análise. O TR compreende essas tarefas no objeto global, não sendo indispensável item autônomo de preço para cada atividade, desde que sua responsabilidade e custo estejam inequivocamente incluídos e adequadamente estimados. Vistoria pode ser útil e, se prevista, deve respeitar igualdade e alternativas admitidas legalmente; não é imposição universal. O art. 122 admite subcontratação sob condições administrativas, sem direito automático da licitante. O lote estimado em R\$ 167.646,60 não se torna automaticamente exclusivo para ME/EPP (art. 48, I, da LC nº 123/2006, em regra até R\$ 80.000,00 por item). A regularização fiscal e trabalhista de ME/EPP observa art. 43, §1º, da LC nº 123/2006, com prazo de cinco dias úteis, prorrogável por igual período.

Distingue-se a garantia de proposta da eventual garantia de execução: referências ocasionais à execução da garantia em cláusulas de extinção não instituem, por si, obrigação nova de prestar garantia contratual; para cobrá-la, deve haver previsão expressa e clara, na forma dos arts. 96 e seguintes. A designação nominal de fiscal e gestor poderá ocorrer por ato próprio antes do início da execução, embora o TR e contrato devam disciplinar gestão e fiscalização. A data-base do reajuste deve ser explicitada de acordo com a lei.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — AJUSTES DE OBRIGAÇÕES; NÃO ACOLHIDAS IMPOSIÇÕES GENÉRICAS DE VISTORIA, EQUIPE MÍNIMA, SUBCONTRATAÇÃO OU EXCLUSIVIDADE.

13. Estudo Técnico Preliminar (ETP), publicidade e acesso aos autos

Alegação. O item 11.11 do edital afirma que o ETP integra o edital, mas a impugnante sustenta sua indisponibilidade e requer disponibilização imediata, reabertura de prazo para aditar a impugnação e divulgação da pesquisa de preços e do decreto municipal.

Análise. O edital efetivamente anuncia ETP como peça integrante (Edital, p. 25), e esse arquivo não integra os documentos fornecidos a esta análise. Não é possível afirmar, com base nisso, que inexistia ETP nos autos, no PNCP ou no portal. A jurisprudência atual do TCU (Acórdãos 2.273/2024 e 1.532/2026, Plenário) esclarece que a Lei nº 14.133/2021 não exige, como condição prévia à publicação do edital, a inclusão do ETP como anexo ou sua divulgação na internet. A Administração deve, entretanto, manter planejamento idôneo, gerir o

acesso aos documentos e não afirmar anexação que não corresponda à realidade. O art. 54, §3º, trata da divulgação, após a homologação, dos documentos preparatórios que não integraram o edital.

ENQUADRAMENTO: PARCIALMENTE PROCEDENTE — COERÊNCIA DOS ANEXOS E CONFERÊNCIA DOS AUTOS; INDEFERIDO DEVER LEGAL AUTOMÁTICO DE ETP COMO ANEXO E PRAZO ESPECÍFICO PARA ADITAMENTO.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento nos arts. 5º, 6º, XXIII, 17, 23, 55, §1º, 58, 63 a 69, 92, 140, 164 e demais disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021, DECIDO, observada a certificação prévia de protocolo tempestivo:

- 1. CONHECER** da impugnação formulada por **G TRIGUEIRO BRASIL SERVIÇOS TECNOLÓGICOS LTDA**, por sua legitimidade e tempestividade, após juntada do registro de protocolo no Portal de Compras Públicas;
- No mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO**, nos limites da análise individualizada dos treze tópicos desta decisão, sem acolhimento automático de quantitativos de atestados, exclusividade de **ME/EPP**, vistoria, **SRP** ou dever incondicional de publicidade antecipada do **ETP**;
- 3. DETERMINAR A SUSPENSÃO** da sessão prevista para 20/10/2026, às 08h01, com publicidade imediata no Portal de Compras Públicas e demais meios originalmente utilizados;
- 4. DETERMINAR** à unidade requisitante e ao Núcleo de Compras a revisão técnica do **TR**, especialmente dos itens relativos à unidade “lauda”, especificações, indexação, software, proteção de dados, execução, quantitativos, recebimento, medição, pagamento e memória de formação do preço;
- 5. DETERMINAR** ao setor competente a revisão do edital e da minuta contratual, notadamente sobre fases, documentos de habilitação, qualificação econômico-financeira, garantia da proposta, lances, critério de aceitabilidade, sanções, contratação por lote, vigência e referências indevidas a **ARP**;

6. ENCAMINHAR as versões revisadas à assessoria jurídica competente, acompanhadas da documentação de planejamento e do registro de esclarecimentos já prestados, para controle de legalidade cabível;

7. DETERMINAR que, concluído o saneamento e mantida a viabilidade da contratação, sejam os documentos retificados divulgados pelos mesmos meios de publicidade, fixando-se nova data e assegurando-se o prazo legal de propostas conforme o art. 55, §1º;

8. PUBLICAR a presente decisão no sistema eletrônico e juntar aos autos a impugnação, esta decisão, proceder com a publicação.

Publique-se no sistema eletrônico da licitação para que todos tomem conhecimento.

Passa e Fica, 16 de outubro de 2026

Documento assinado digitalmente
 **JAILSON FLORIANO DO NASCIMENTO**
Data: 16/10/2026 09:38:42-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Jailson Floriano do Nascimento

Pregoeiro/Municipal