



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Resposta a impugnação

DECISÃO SOBRE IMPUGNAÇÕES AO EDITAL

Objeto: Locação de equipamentos de Raios-X, com fornecimento de manutenção

preventiva e corretiva, insumos e demais serviços correlatos para atendimento das unidades da Secretaria Municipal de Saúde de Santa Luzia/MG.

I – PRELIMINARMENTE

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico acima mencionado, apresentado através do representante legal da empresa apresentado pela empresa ANIMATI SISTEMAS DE INFORMATICA LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 09.504.718/0001-90, com sede à Av. Nossa Senhora Medianeira, nº 1321, sala 02, bairro Centro, município de Santa Maria-RS, CEP 97.060-003.

DA ADMISSIBILIDADE DO PEDIDO

Após análise, a Secretaria Municipal de Saúde manifestou-se pelo não acolhimento da impugnação, tendo em vista que as exigências constantes no instrumento convocatório foram estabelecidas com base nas necessidades específicas do Município, observando as características do serviço a ser contratado e o interesse público envolvido.

Ressalta-se que as especificações técnicas e os requisitos definidos no processo foram elaborados de forma criteriosa, visando atender às demandas da Administração, sem restringir indevidamente a competitividade, mas assegurando que a futura contratação seja capaz de atender, com eficiência e qualidade, às necessidades do Município.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Dessa forma, mantêm-se integralmente as condições estabelecidas no edital, permanecendo inalterados os seus termos.

Santa Luzia/MG, 02 de julho de 2026

Documento assinado digitalmente
 **KAROLAYNE TIENGOS DA COSTA MELO**
Data: 02/07/2026 16:19:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Karolayne Tiengos da Costa Melo
Coordenadora de Compras e Licitação

Á COMISSÃO DE LICITAÇÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA – MG

REF.: EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90005/2026

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva, com fornecimento de peças, para os aparelhos de raios-X (portátil e fixos) das unidades de saúde do município, incluindo: Fornecimento e locação de digitalizadora de imagens radiológicas, bem como o suprimento contínuo de insumos específicos e recorrentes para o seu pleno funcionamento; Disponibilização e manutenção de software gerador de imagens médicas (PACS), com licenciamento regular de uso, garantindo a integração, visualização e armazenamento adequado das imagens radiológicas no ambiente digital.

ANIMATI SISTEMAS DE INFORMATICA LTDA inscrita no CNPJ sob número 09.504.718/0001-90, com sede no endereço Av. Nossa Senhora Medianeira, número 1321, pavimento sala 02, bairro Centro, cidade de Santa Maria, estado de Rio Grande do Sul, CEP 97060-003, vem apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, em face da flagrante **ilegalidade por Aglutinação Indevida de Objetos Heterogêneos**, conforme as razões de Direito que passam a expor:

I. DA LEGITIMIDADE E TEMPESTIVIDADE

A Impugnante é empresa atuante no mercado de tecnologia aplicada à gestão de imagens médicas, com expertise específica no fornecimento e locação de sistemas PACS (Picture Archiving and Communication System), possuindo interesse direto e inequívoco na participação do certame em epígrafe.

Nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação quando verificada ilegalidade ou cláusula restritiva à competitividade.

A presente impugnação é apresentada dentro do prazo legal, razão pela qual deve ser conhecida e apreciada.

II. DA SÍNTESE FÁTICA

O presente procedimento licitatório tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de manutenção corretiva e preventiva, com fornecimento de peças, para os aparelhos de raios-X portáteis e fixos das unidades de saúde do Município de Santa Luzia/MG, incluindo, ainda, a locação de sistema de digitalização de imagens radiológicas, impressoras, insumos e sistema PACS para visualização, distribuição e armazenamento das imagens médicas. Tal conformação consta do edital republicado e dos documentos técnicos que o instruem, especialmente o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Na versão originária do certame, a Administração havia estruturado a contratação em grupo único,



reunindo, em um só bloco competitivo, serviços de manutenção de equipamentos radiológicos, fornecimento de peças, locação de sistema DR, impressoras, insumos e sistema PACS, sob o argumento de que todos esses componentes integrariam um suposto ecossistema único e tecnicamente interdependente de diagnóstico por imagem. Essa modelagem foi expressamente impugnada pela ora Impugnante, que demonstrou a indevida aglutinação de objetos heterogêneos e a consequente restrição ao caráter competitivo do certame.

Ao apreciar as impugnações apresentadas, a própria Administração reconheceu a procedência da insurgência quanto ao ponto central da modelagem do objeto, afirmando, de maneira expressa, que o desmembramento dos lotes não comprometeria a execução contratual, tampouco geraria prejuízo à eficiência administrativa e que, ao contrário, tenderia a ampliar a competitividade, permitir a participação de maior número de empresas, favorecer a obtenção de preços mais vantajosos e reduzir riscos de concentração contratual. Em razão disso, determinou a retificação do edital e sua republicação.

Ocorre que, embora tenha havido a substituição formal do antigo grupo único por uma divisão em lotes, a reestruturação promovida não eliminou o vício material anteriormente apontado. O edital republicado passou a prever disputa por lotes/grupos, mas preservou, no âmbito do Lote 3, a concentração de soluções técnicas e mercadologicamente distintas, exigindo, em um mesmo lote, a contratação conjunta de sistema de digitalização DR e de sistema PACS, sendo que, em relação a este último, o Termo de Referência impõe que a contratada forneça, além do software propriamente dito, toda a infraestrutura tecnológica necessária ao seu funcionamento, incluindo hardwares, servidores de imagens, roteadores, switches, sistema web, hospedagem em nuvem, rotinas de backup e demais serviços correlatos à implantação e operação da solução.

LOTE 3

1.	LOCAÇÃO SISTEMA DE DIGITALIZAÇÃO DR PARA RAIOS X -PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE SISTEMA DE DIGITALIZAÇÃO DO TIPO DR PARA RAIOS X MÓVEL COM CONSOLE. SISTEMA DE RADIOGRAFIA COMPUTADORIZADA (DR) DE DIGITALIZAÇÃO DE IMAGENS PARA RADIOLOGIA GERAL; DEVE POSSUIR 01 (UM) PAINEL DETECTOR DE IMAGEM DIGITAL DE ESTADO SÓLIDO COM CONVERSÃO DE IMAGENS A BASE DE IODETO DE CÉSIO (CSI) OU GOS SIMILAR; ÁREA DE 35X43CM OU MAIOR PARA AQUISIÇÃO DE IMAGENS NA MESA E MURAL BUCKY; RESOLUÇÃO DE IMAGEM COM MATRIZ DE NO MÍNIMO 2300X2800 PIXELS; TAMANHO DO PIXEL DE 150 UM OU MENOR A FIM DE GARANTIA EXCELENTE RESOLUÇÃO DE IMAGENS CLÍNICAS. O DETECTOR DEVE POSSUIR GRAU DE PROTEÇÃO DE NO MÍNIMO IPX4, EVITANDO PROBLEMA COM LÍQUIDOS E SUJEIRAS. DEVE POSSUIR TEMPO PARA EXIBIÇÃO DA IMAGEM PÓS PROCESSADA APÓS A LIBERAÇÃO DO BOTÃO DE DISPARO DE 15 SEGUNDOS OU MENOR. PARA DETECTORES WIRELESS, DEVE ACOMPANHAR DUAS BATERIAS. PESO MÁXIMO DO DETECTOR DE 3,0 KG; DEVE POSSUIR NOTEBOOK COM ESPECIFICAÇÃO MÍNIMA EXIGIDA PARA O PERFEITO FUNCIONAMENTO DA PLACA DR; ACOMPANHADA DE NOBREAK COMPATÍVEL; DEVE POSSUIR SOFTWARE DE AQUISIÇÃO E MANIPULAÇÃO DE IMAGENS DIGITAIS; ZOOM, BRILHO, ORIENTAÇÃO DAS IMAGENS, ROTAÇÃO, ANOTAÇÕES E SOFTWARE TOTALMENTE EM PORTUGUÊS (BR); PACOTE DICOM 3.0 COM: PRINT (IMPRESSÃO DICOM), STORAGE (ENVIO DE IMAGENS NO PADRÃO DICOM PARA SISTEMA PACS); MODALITY WORKLIST (LISTA DE TRABALHO DICOM). REVERSÃO/ROTAÇÃO DE IMAGEM (CIMA PARA BAIXO OU DIREITA PARA ESQUERDA); ALTERAÇÃO DE DENSIDADE, SENSIBILIDADE, CONTRASTE E LATITUDE DAS IMAGENS; EFETUAR CONEXÃO DICOM 3.0 PARA IMPRESSÃO PRINT SCU; EFETUAR CONEXÃO DICOM 3.0, MODALITYWORKLIST MANAGEMENT COM SISTEMAS RIS/HIS; SERVIÇO DICOM 3.0 WORKLIST MANAGEMENT SCU PARA RECEBIMENTO DE INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO RADIOLÓGICA (RIS) E HOSPITALAR (HIS); SISTEMA COMPLETO COM LAN FAST ETHERNET; ALIMENTAÇÃO DE REDE DO CONSOLE 127/220 VOLTS-60 HZ. NOBREAK COMPATÍVEL SISTEMA DR; APRESENTAR CATÁLOGO DO PRODUTO COM MARCA E MODELO.	SERVIÇO	12
----	---	---------	----

Página 4 de 40

	EQUIPAMENTO REGISTRADO NA ANVISA. CATÁLOGO DO PRODUTO; COM MARCA E MODELO.
	LOCAÇÃO SISTEMA VISUALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO IMAGENS MÉDICAS PACS - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO/CESSÃO DE SISTEMA DE VISUALIZAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE IMAGENS MÉDICAS PACS COM REGISTRO NA ANVISA. CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA MÉDICO PACS (SISTEMA COM SOFTWARE E HARDWARE) O CONTRATADO DEVERÁ FORNECER A SOLUÇÃO COMPLETA / CESSÃO, INCLUINDO TODOS OS HARDWARES, SOFTWARES E SERVIÇOS NECESSÁRIOS PARA IMPLANTAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE TELERRADIOLOGIA, TAIS COMO SERVIDOR DE IMAGENS, ROTEADORES, SWITCHES, SISTEMA DE WEB. O CONTRATADO SERÁ RESPONSÁVEL PELA HOSPEDAGEM DOS SISTEMAS EM NUVEM, EM DATA CENTER COM SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO

Em outras palavras, a Administração abandonou apenas a forma mais ostensiva da aglutinação anteriormente questionada, mas manteve, sob nova apresentação, o núcleo restritivo da modelagem original, concentrando, no Lote 3, uma pluralidade de objetos que não se confundem sob o ponto de vista técnico, funcional, econômico ou mercadológico.

De um lado, tem-se o sistema DR, correspondente à solução física de aquisição/digitalização de imagens; de outro, o sistema PACS, voltado ao armazenamento, gerenciamento, distribuição e visualização dessas imagens; e, adicionalmente, a exigência de fornecimento integral de infraestrutura de tecnologia da informação, que envolve servidores, elementos de rede, ambiente de hospedagem, serviços de armazenamento e suporte operacional.

A impropriedade da nova modelagem mostra-se ainda mais evidente porque o próprio Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência descrevem o sistema DR com requisitos de integração por DICOM 3.0, inclusive para impressão, armazenamento e comunicação com PACS e com sistemas RIS/HIS, o que revela, já na própria descrição técnica do objeto, que a interação entre as soluções ocorre por meio de protocolos de interoperabilidade e não por identidade necessária de fornecedor. Ainda assim, o edital republicado exige que tais componentes permaneçam reunidos em um só lote e, mais do que isso, impõe ao futuro contratado do PACS a obrigação de entregar uma “solução completa”, com hardware, software e serviços associados.

Tem-se, assim, situação peculiar e juridicamente sensível: a Administração reconheceu expressamente que a concentração originária dos objetos restringia a competitividade e que o parcelamento era compatível com a boa execução contratual, mas promoveu apenas um parcelamento parcial, incompleto e tecnicamente mal dimensionado, preservando no Lote 3 a indevida reunião entre software médico, sistema de digitalização radiológica e infraestrutura completa de TI.

Em vez de efetivamente segregar os mercados autônomos identificados na impugnação anterior, a republicação apenas redistribuiu os itens, sem eliminar a exigência de que um mesmo fornecedor atue, simultaneamente, como desenvolvedor/licenciante de sistema PACS, integrador de tecnologia, fornecedor de hardware e provedor de infraestrutura operacional.



Esse aspecto possui relevância fática central porque, na prática, reduz substancialmente o universo de potenciais licitantes.

Empresas especializadas no desenvolvimento, licenciamento e suporte de sistemas PACS, cujo núcleo de atuação se insere no mercado de tecnologia da informação em saúde, não são, em regra, fornecedoras ou locadoras de equipamentos de digitalização radiológica nem integradoras de infraestrutura física completa, tampouco possuem, necessariamente, estrutura empresarial compatível com o fornecimento conjunto de servidores, switches, roteadores e demais hardwares exigidos pelo edital.

A exigência de cumulação artificial desses encargos desloca indevidamente o eixo do objeto e afasta empresas especializadas, justamente aquelas que detêm expertise específica no segmento do PACS. Essa própria distinção entre mercados já havia sido apontada na impugnação anterior e, apesar do acolhimento parcial da tese pela Administração, permaneceu materialmente sem solução adequada na nova modelagem.

Também não se pode ignorar que o edital republicado manteve, paralelamente, a lógica argumentativa da versão originária, ao ainda registrar que a organização do objeto decorreria de “forte interdependência técnica e operacional” entre os componentes, os quais integrariam um suposto ecossistema unificado de diagnóstico por imagem.

Ocorre que essa justificativa, já anteriormente reputada insuficiente pela própria necessidade de republicação do edital, reaparece de forma contraditória no novo instrumento convocatório, mesmo após o reconhecimento administrativo de que o desmembramento dos lotes era plenamente possível e benéfico à competitividade.

Em síntese, os fatos revelam que a Administração não mais sustenta, de forma coerente, a tese de indivisibilidade do objeto, mas tampouco realizou parcelamento apto a refletir a real separação técnica entre os componentes da solução pretendida.

O que se verifica é a manutenção de um arranjo híbrido, em que o agrupamento excessivo foi apenas parcialmente mitigado, permanecendo, no Lote 3, exigência conjunta de fornecimento de PACS, sistema DR e infraestrutura tecnológica completa, circunstância que preserva o efeito restritivo anteriormente denunciado e continua a comprometer a ampla participação de empresas especializadas.

É justamente a partir desse contexto fático, marcado pelo reconhecimento administrativo da necessidade de parcelamento, seguido de correção apenas aparente e insuficiente da modelagem licitatória, que se impõe a presente nova impugnação, a fim de demonstrar que a republicação do edital, embora tenha alterado a forma externa da contratação, não eliminou o vício material de aglutinação indevida de objetos autônomos, especialmente no que se refere à concentração, em um mesmo lote, de solução PACS, sistema DR e infraestrutura integral de hardware e hospedagem.



III. DO MÉRITO JURÍDICO: A VIOLAÇÃO AO DEVER DE PARCELAMENTO

A Administração Municipal, embora tenha promovido a reestruturação formal do certame após o acolhimento da impugnação anteriormente apresentada, optou por adotar solução apenas parcialmente corretiva, mantendo, no âmbito do Lote 3, a contratação conjunta do sistema de digitalização de imagens (CR/DR), do licenciamento de sistema de arquivamento e comunicação de imagens médicas – PACS (software em modelo SaaS) e do fornecimento de infraestrutura tecnológica correlata, compreendendo hardware, elementos de rede e serviços associados à operação da solução.

Tal modelagem revela-se juridicamente inadequada, porquanto, embora sob nova conformação formal, preserva a indevida aglutinação de objetos técnica e mercadologicamente distintos, em afronta direta ao disposto no art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, que impõe à Administração o dever de observar o parcelamento do objeto sempre que técnica e economicamente viável.

O parcelamento constitui diretriz estruturante do planejamento licitatório, não se tratando de faculdade discricionária, mas de comando normativo voltado à ampliação da competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa. **A regra é a divisibilidade; a contratação conjunta ou globalizada constitui medida excepcional, cuja adoção demanda demonstração técnica concreta da inviabilidade do fracionamento ou da ocorrência de efetiva perda de economia de escala.**

No caso em análise, **não há relação de dependência técnica indissociável entre o fornecimento de sistema de digitalização radiológica (CR/DR), o licenciamento de software especializado em gestão de imagens médicas (PACS) e o fornecimento de infraestrutura tecnológica de suporte.** Trata-se de segmentos de mercado distintos, com estruturas empresariais próprias, cadeias produtivas diversas e expertise técnica específica.

Mais do que isso, a própria arquitetura tecnológica adotada para tais soluções evidencia sua autonomia funcional, na medida em que sistemas PACS modernos operam em ambiente interoperável, concebidos justamente para integração com equipamentos e sistemas de diferentes fornecedores, por meio de padrões técnicos abertos, como o protocolo DICOM, circunstância que afasta qualquer alegação de necessidade de fornecedor único ou contratação conjunta por razões técnicas.

A mera conveniência administrativa, a invocação genérica de integração operacional, ou a manutenção de modelagem parcialmente aglutinada após a divisão formal do objeto não suprem a exigência legal de motivação técnica idônea que justifique a permanência da contratação conjunta.



Ao contrário, a própria decisão administrativa anterior, ao reconhecer a viabilidade do desmembramento dos lotes sem prejuízo à execução contratual, enfraquece qualquer tentativa de sustentar, agora, a permanência da concentração de objetos no Lote 3 sob fundamento técnico.

Assim, a manutenção da reunião desses objetos em um mesmo lote, ainda que sob a aparência de parcelamento, configura restrição indevida ao caráter competitivo do certame, na medida em que limita a participação de empresas especializadas, reduz o universo de potenciais licitantes e compromete o ambiente concorrencial que a Lei nº 14.133/2021 busca preservar.

Em síntese, o vício originalmente apontado não foi efetivamente sanado, tendo sido apenas parcialmente deslocado na nova modelagem do edital, subsistindo afronta material ao dever de parcelamento e impondo-se, por conseguinte, nova revisão do instrumento convocatório.

III.1 Da Distinção de Mercados e da Aplicabilidade da Súmula 247 do TCU

É tecnicamente incontroverso que o mercado de Tecnologia da Informação, especificamente no segmento de desenvolvimento e licenciamento de software médico (PACS/SaaS), e o mercado de equipamentos e insumos de apoio ao setor de radiologia, inserido no contexto da engenharia clínica, constituem **segmentos econômicos distintos**, com estruturas empresariais, cadeias produtivas, exigências regulatórias e especializações técnicas próprias.

Empresas desenvolvedoras de sistemas PACS atuam na criação, manutenção e suporte de soluções digitais para arquivamento, visualização e interoperabilidade de imagens médicas, enquanto fornecedores e locadores de bens físicos de suporte ao setor de radiologia concentram-se na disponibilização, manutenção e assistência técnica de equipamentos e insumos operacionais, como impressoras médicas, sistemas de radiografia computadorizada (CR) e equipamentos de proteção individual plumbíferos, sujeitos a regulamentações sanitárias e técnicas próprias.

A exigência editalícia de que o mesmo licitante forneça, cumulativamente, os bens físicos de suporte ao setor de radiologia (locação e manutenção) e o sistema PACS não decorre de qualquer interdependência técnica indissociável, mas de uma opção administrativa que, na prática, restringe o mercado a integradores ou fornecedores que atuem simultaneamente nos segmentos de infraestrutura física e tecnologia da informação.

Tal modelagem favorece a consolidação de soluções “verticalizadas”, nas quais fabricantes de equipamentos passam a fornecer software próprio atrelado ao equipamento, o que pode implicar redução do universo concorrencial e mitigação da competitividade técnica, em detrimento de soluções especializadas desenvolvidas por empresas dedicadas exclusivamente ao segmento de software médico.

O Tribunal de Contas da União, ao consolidar a Súmula 247, estabeleceu diretriz clara no sentido



de que:

“É obrigatória a adjudicação por itens e não por preço global, nas licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala.”

A orientação sumular reafirma que a adjudicação global constitui exceção e somente se legitima quando demonstrado, de forma técnica e objetiva, que o parcelamento acarretará prejuízo ao conjunto contratado ou perda concreta de economia de escala.

No presente caso, não há demonstração de que a contratação separada do sistema PACS e dos equipamentos radiológicos gere prejuízo operacional ou inviabilize a execução contratual. **Ao contrário, a interoperabilidade é característica inerente aos sistemas PACS modernos, concebidos para integração com equipamentos de múltiplos fabricantes, o que evidencia a plena viabilidade técnica do fracionamento.**

Dessa forma, a aglutinação promovida pelo edital distancia-se das balizas fixadas pela jurisprudência de controle, configurando restrição indevida à competitividade e afronta ao dever de parcelamento previsto na Lei nº 14.133/2021.

IV. DA INEXISTÊNCIA DE INTERDEPENDÊNCIA TÉCNICA ENTRE OS OBJETOS (INTEROPERABILIDADE – PADRÃO DICOM)

Não há, no caso concreto, qualquer vínculo técnico estrutural que torne indissociável a contratação conjunta dos equipamentos e insumos físicos destinados ao suporte operacional do setor de radiologia e do sistema PACS, inexistindo fundamento técnico que legitime a modelagem em lote único.

A tecnologia de imagens médicas é internacionalmente regida pelo padrão **DICOM (Digital Imaging and Communications in Medicine)**, protocolo universal que estabelece regras de interoperabilidade entre equipamentos de aquisição de imagens e sistemas de arquivamento e comunicação.

Tal padronização técnica foi concebida justamente para assegurar que aparelhos de diferentes fabricantes possam transmitir e compartilhar dados com sistemas PACS de múltiplos desenvolvedores, garantindo neutralidade tecnológica, integração e liberdade de escolha da Administração.



SISTEMA PACS INTEROPERÁVEL

Compatível com Equipamentos de Diferentes Fornecedores



1

A interoperabilidade demonstrada não se limita à comunicação entre fornecedores distintos. Ela evidencia, igualmente, a autonomia funcional do sistema PACS em relação aos demais componentes indevidamente agrupados no edital.

Com efeito, o sistema PACS não depende, como pressuposto técnico de funcionamento, de identidade de fornecedor com o sistema de digitalização (CR/DR), tampouco exige que seu fornecedor seja responsável pelo fornecimento da infraestrutura física descrita no edital, como servidores, switches, roteadores ou demais hardwares.

Isso porque tais componentes operam em camadas tecnológicas distintas (aquisição, gestão de imagens e suporte computacional) e podem funcionar de forma integrada em arquiteturas segregadas, inclusive em ambientes próprios da Administração, em nuvem ou em infraestrutura provida por terceiros.

Em outras palavras, a mesma arquitetura interoperável que permite ao PACS operar com equipamentos de múltiplos fabricantes é a que demonstra que o software tampouco depende, tecnicamente, do fornecimento conjunto do sistema CR/DR ou da infraestrutura de hardware exigida no certame.

¹ DICOM Standard (NEMA – National Electrical Manufacturers Association); DICOM PS3 – Digital Imaging and Communications in Medicine
Documento: 3.0.10 | Versão 18



A inexistência dessa dependência técnica reforça, portanto, a plena viabilidade do parcelamento e afasta, de forma objetiva, eventual argumento de indivisibilidade do objeto por razões técnicas.

A eventual alegação de que o lote único proporcionaria “facilidade gerencial” ou “responsabilidade contratual concentrada” não constitui justificativa juridicamente suficiente para afastar o dever de parcelamento. Conveniência administrativa não se sobrepõe ao princípio da competitividade nem à obrigação legal de estruturar o certame de modo a ampliar o universo de participantes.

O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento no sentido de que a ausência de parcelamento somente se legitima quando devidamente demonstrada, de forma técnica e objetiva, a inviabilidade do fracionamento ou a ocorrência de ganhos concretos para a Administração. Nesse sentido, o Acórdão 2.529/2021-Plenário consignou que incumbe ao gestor comprovar que a opção pela contratação global não restringe indevidamente a competitividade nem compromete a eficiência administrativa.²

No presente caso, não há demonstração de risco operacional, perda de eficiência ou comprometimento da execução decorrente da contratação separada dos objetos. Ao contrário, a interoperabilidade inerente ao padrão DICOM evidencia a plena viabilidade técnica do fracionamento.

Assim, a manutenção do lote único revela-se medida desproporcional e restritiva, sem lastro técnico que a sustente, comprometendo o caráter competitivo do certame e afastando empresas especializadas do segmento de software médico.

V. DO DIRECIONAMENTO INDIRETO POR AGLOMERAÇÃO INDEVIDA DE OBJETOS (ACÓRDÃO 1.845/2018-PLENÁRIO E DEMAIS PRECEDENTES)

A modelagem adotada no edital, embora formalmente reestruturada após o acolhimento da impugnação anterior, mantém, no âmbito do Lote 3, a reunião indevida de objetos de naturezas técnicas e mercados distintos, circunstância que encontra óbice frontal na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.

No **Acórdão 1.845/2018 – Plenário**, o TCU examinou situação análoga e reafirmou que a ausência de parcelamento, quando tecnicamente viável, compromete a competitividade do certame, determinando que a Administração observe o princípio do fracionamento do objeto e a Súmula 247.

A lógica é objetiva: quando o objeto é tecnicamente divisível e pode ser executado por mercados

² Acórdão 2529/2021-Plenário; Acórdão 1695/2011-Plenário; Acórdão 1782/2004-Plenário
Documento: 3.0.10 | Versão 18



especializados distintos, como é o caso de locação e manutenção dos equipamentos de suporte ao setor de radiologia, ou seja, a sua contratação conjunta em lote único elimina empresas que atuam exclusivamente em um dos segmentos, impedindo sua participação.

Trata-se de restrição estrutural do certame.

No caso concreto, a manutenção, em um mesmo lote, do sistema PACS, do sistema de digitalização (CR/DR) e da infraestrutura tecnológica correlata impede a participação de empresas especializadas em software médico, como a Impugnante, que possuem plena capacidade técnica para fornecer o sistema PACS, mas não atuam como fornecedoras de equipamentos de digitalização ou integradoras de infraestrutura física.

Isso configura direcionamento indireto.

Não por indicação expressa de marca ou fornecedor específico, mas pela própria modelagem restritiva do objeto, estruturada de forma a favorecer empresas verticalizadas, integradores ou fornecedores que concentram, simultaneamente, atuação nos segmentos de software, equipamentos e infraestrutura.

O vício, portanto, não foi eliminado. Apenas foi deslocado.

Substituiu-se a aglutinação ostensiva do modelo originário por aglomeração remanescente em lote específico, preservando-se, em essência, o mesmo efeito restritivo anteriormente apontado.

O entendimento não é isolado.

A **Súmula 247 do TCU** é categórica:

“É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes (...)”.

O Tribunal vem reiteradamente decidindo que:

- **A ausência de parcelamento que reduza o número de potenciais licitantes viola o art. 23, §1º, da Lei 8.666/93 (hoje art. 40, V, “b”, da Lei 14.133/2021) – Acórdão 491/2012-Plenário (citado na própria consolidação da Súmula 247).**
- **Cabe ao gestor demonstrar tecnicamente a inviabilidade do parcelamento**, sob pena de irregularidade – Acórdão 2.529/2021-Plenário.



- **O parcelamento é regra quando viável técnica e economicamente**, sendo a contratação em lote único exceção que exige motivação robusta – Acórdão 5260/2011-1ª Câmara.
- **A jurisprudência consolidada do TCU, inclusive aquela que deu origem à Súmula 247, exige demonstração concreta de que o parcelamento acarretaria prejuízo ao conjunto ou perda efetiva de economia de escala.**

Além disso, o próprio manual de orientação do TCU sobre parcelamento deixa claro que a Administração deve promover a divisão do objeto “em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis”, sob pena de restrição indevida da competitividade.

Ao manter o fornecimento do sistema PACS vinculado ao sistema de digitalização e à infraestrutura tecnológica em um mesmo lote, o edital preserva indevida aglutinação de mercados distintos.

Tal modelagem:

- exclui empresas especializadas exclusivamente em desenvolvimento, licenciamento e suporte de software médico, que detêm plena capacidade técnica para fornecer o sistema PACS de forma autônoma;
- concentra a disputa em fornecedores que atuam simultaneamente na locação de equipamentos físicos e na oferta de soluções digitais, ainda que esta última não constitua sua atividade principal;
- cria barreira estrutural à participação de empresas de tecnologia da informação puras, restringindo o ambiente competitivo sem que haja demonstração de interdependência técnica que justifique a contratação conjunta.

Trata-se de típica hipótese de direcionamento indireto por modelagem restritiva, não pela indicação nominal de marca, mas pela estruturação artificial do objeto de forma a limitar o universo competitivo.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a ausência de parcelamento do objeto, quando tecnicamente viável, pode configurar restrição indevida à competitividade, especialmente quando reduz o universo de licitantes aptos a executar parte das parcelas contratáveis, em afronta ao art. 23, §1º, da Lei nº 8.666/1993 (atual art. 40, V, “b”, da Lei nº 14.133/2021) e à Súmula 247 do TCU.

Mais ainda:

*O gestor que optar por não parcelar deve fazer constar nos autos conjunto probatório robusto demonstrando a inviabilidade técnica ou econômica do fracionamento.*³

³ Súmula 247 TCU
Documento: 3.0.10 | Versão 18



No caso concreto, não há demonstração técnica de:

- perda de economia de escala;
- risco operacional decorrente da contratação separada;
- impossibilidade de interoperabilidade;
- aumento relevante de custo administrativo.

Há, apenas, a consolidação de objetos heterogêneos em um único lote, cuja consequência prática é restringir o mercado participante.

VI. DO RISCO DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E DA INCIDÊNCIA DA LINDB E DA LEI 14.133/2021

A manutenção do edital nos moldes atualmente estruturados, especialmente com a preservação, no âmbito do Lote 3, de aglomeração indevida entre objetos tecnicamente segregáveis, não obstante o prévio reconhecimento administrativo da necessidade de parcelamento, impõe relevante alerta quanto ao risco jurídico associado à permanência da modelagem adotada.

Isso porque, uma vez apontada irregularidade potencialmente relacionada à restrição indevida da competitividade e ao descumprimento do dever de parcelamento, a manutenção de estruturação incompatível com as balizas legais e jurisprudenciais aplicáveis passa a demandar motivação técnica ainda mais robusta e específica.

Nesse contexto, eventual persistência da modelagem restritiva sem fundamentação idônea pode suscitar análise sob a ótica do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942), segundo o qual o agente público responde por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União vem consolidando entendimento no sentido de que a inobservância de comandos legais expressos ou de orientação jurisprudencial consolidada, sobretudo quando previamente apontada e passível de correção, pode ensejar exame quanto à adequação da atuação administrativa.

No caso em análise, a exigência de lote único para objetos tecnicamente divisíveis, em afronta ao art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021, à Súmula 247 do TCU e à jurisprudência reiterada da Corte de Contas, constitui circunstância que demanda motivação técnica robusta e específica. A ausência de fundamentação idônea para afastar o parcelamento pode caracterizar violação ao dever de planejamento e à busca da ampla competitividade.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a responsabilidade dos agentes públicos na fase preparatória da contratação. Nos termos do art. 18, o processo licitatório deve ser instruído com estudo técnico



preliminar, termo de referência ou projeto básico, estimativa de despesa e demais elementos aptos a demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução adotada, inclusive quanto à adequada modelagem do objeto.

Ademais, o art. 10 da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o art. 28 da LINDB, estabelece que o agente público responderá por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, exigindo atuação diligente e fundamentada.

Nos termos do art. 18, a Administração deve instruir o processo com elementos aptos a demonstrar a viabilidade técnica e econômica da solução adotada, inclusive quanto à adequada modelagem do objeto.

A eventual ausência de justificativa adequada para a não adoção do parcelamento, quando tecnicamente viável, pode ensejar a responsabilização solidária dos agentes que participaram da elaboração e aprovação do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e do instrumento convocatório.

Cumprir destacar que o Tribunal de Contas da União já assentou que incumbe ao gestor demonstrar, nos autos, a inviabilidade técnica ou econômica do parcelamento, sob pena de irregularidade (conforme consolidado na jurisprudência vinculada à Súmula 247).

Nesse cenário, o presente apontamento não possui caráter meramente confrontativo, mas preventivo, visando precisamente oportunizar o saneamento do vício remanescente antes da consolidação de risco jurídico, institucional e concorrencial para a Administração.

VII. DO CONTROLE EXTERNO E DAS POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS

A manutenção da modelagem restritiva, sem a devida motivação técnica, sujeita o certame à atuação dos órgãos de controle externo, notadamente:

- Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
- Ministério Público de Contas;
- Ministério Público Estadual.

A jurisprudência demonstra que, diante de indícios de restrição indevida à competitividade, é plenamente possível:

- a concessão de medida cautelar para suspensão do procedimento;
- a determinação de retificação do edital;
- a aplicação de multa aos responsáveis pela elaboração e aprovação dos atos;



- a expedição de recomendações ou determinações para ajuste da fase preparatória.

A jurisprudência recente reforça o dever de motivação técnica na modelagem da contratação e a necessidade de instrução adequada do processo.

Assim, o prosseguimento do certame, sem a reavaliação técnica da modelagem adotada, expõe a Administração e seus agentes a risco jurídico relevante, passível de controle e responsabilização.

VIII. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, requer-se:

1. Pedido Principal – Retificação do Edital

- a. Que seja determinada a **imediata revisão do Termo de Referência e do instrumento convocatório, promovendo-se a adequada reestruturação do Lote 3**, com a efetiva segregação dos objetos atualmente indevidamente agrupados, observando-se, no mínimo, a separação técnica e mercadológica entre:
 - fornecimento ou locação de sistema de digitalização de imagens radiológicas (CR/DR) e equipamentos associados ao processo de aquisição das imagens;
 - licenciamento ou locação de sistema PACS (Picture Archiving and Communication System), destinado ao armazenamento, gerenciamento, visualização e distribuição de imagens médicas;
 - infraestrutura tecnológica eventualmente necessária ao funcionamento da solução, compreendendo, se for o caso, hardware, elementos de rede e serviços correlatos, quando justificadamente tratados em contratação própria.

Tal providência mostra-se necessária para assegurar o cumprimento do **art. 40, inciso V, alínea “b”, da Lei nº 14.133/2021**, bem como da **Súmula nº 247 do Tribunal de Contas da União**, garantindo a ampliação da competitividade do certame e a participação de empresas especializadas em cada segmento do mercado de diagnóstico por imagem.

- b. Que seja excluída a exigência de fornecimento concomitante de sistema de digitalização (CR/DR) e infraestrutura tecnológica por empresas cujo objeto social e expertise se restrinjam ao desenvolvimento, licenciamento e suporte de sistemas PACS, afastando-se exigências que imponham atuação multidisciplinar artificial e restritiva;
- c. Que, em decorrência da retificação, seja reaberto o prazo para apresentação de propostas, em respeito ao princípio da isonomia e da ampla competitividade.

2. Advertência quanto às Providências Administrativas e Judiciais



Por fim, ressalta-se que a manutenção da modelagem atualmente adotada, em afronta ao dever legal de parcelamento e à jurisprudência consolidada dos órgãos de controle, poderá ensejar a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, inclusive:

- representação perante o Tribunal de Contas competente;
- provocação do Ministério Público de Contas;
- medidas judiciais visando à suspensão do certame e à declaração de nulidade do edital.

A presente impugnação possui caráter preventivo e colaborativo, buscando evitar prejuízos à Administração e aos agentes públicos responsáveis pela condução do procedimento.

Nestes termos,
Pede e espera Deferimento.

Santa Maria/RS, 30 de junho de 2026

ANIMATI SISTEMAS DE INFORMATICA LTDA
Representante Legal: Jean Carlo Albiero Berni
CPF: 004.430.790-05

