

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 INFORMÁTICA 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 prestação de serviços de manutenção preventiva e corretiva dos aparelhos de raios-X das unidades de saúde do Município de Santa Luzia/MG, com fornecimento de peças, incluindo ainda a locação de digitalizadora de imagens radiológicas, impressora médica do tipo DRY, disponibilização de sistema PACS para gerenciamento e armazenamento de imagens médicas, bem como o fornecimento de insumos necessários à operacionalização dos serviços de diagnóstico por imagem.



Conforme disposto no instrumento convocatório, a licitação foi estruturada em grupo único, sendo estabelecido como critério de julgamento o menor preço global do grupo, condicionando-se a participação dos licitantes à apresentação de proposta para todos os itens que compõem o referido grupo.

Assim, a modelagem adotada pela Administração reúne em um único objeto contratual uma série de componentes de natureza técnica e mercadológica distinta, dentre os quais se destacam:

- serviços de manutenção preventiva e corretiva de equipamentos de radiologia;
- fornecimento de peças e componentes para aparelhos de raio-X;
- locação de equipamentos digitalizadores de imagens radiológicas (sistema DR);
- locação de impressora médica para impressão de filmes radiológicos;
- fornecimento de insumos para impressão e operação dos equipamentos;
- disponibilização de solução tecnológica PACS para gerenciamento, visualização e armazenamento de imagens médicas.

Além da concentração desses diversos elementos em um único grupo licitatório, o edital estabelece ainda restrições adicionais relevantes, como a vedação à subcontratação do objeto e a impossibilidade de participação por meio de execução fracionada entre empresas especializadas.

Em complemento, o Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativa para a adoção da contratação em lote único sob o argumento de que os elementos que compõem a solução seriam tecnicamente interdependentes, formando um suposto ecossistema integrado de diagnóstico por imagem, cuja execução conjunta garantiria maior eficiência operacional, padronização tecnológica e redução de riscos assistenciais.

Todavia, a análise técnica do edital, do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar evidencia que a modelagem adotada reúne serviços, equipamentos, softwares e insumos pertencentes a mercados distintos, cuja execução, no âmbito do setor de diagnóstico por imagem, é usualmente realizada por empresas especializadas em segmentos específicos, sem prejuízo à interoperabilidade dos sistemas envolvidos.

Além disso, a justificativa apresentada para o agrupamento dos itens limita-se a afirmações genéricas acerca da suposta interdependência tecnológica entre os componentes da solução, sem apresentar demonstração técnica concreta de inviabilidade do parcelamento do objeto, tampouco estudo de mercado capaz de evidenciar que tais serviços e fornecimentos são usualmente prestados por um único fornecedor.

Dessa forma, a estruturação da licitação em grupo único, associada à exigência de proposta global para todos os itens e à vedação de subcontratação, acaba por restringir significativamente o universo de potenciais licitantes, especialmente aqueles especializados em segmentos específicos do mercado de radiologia digital e soluções PACS.

Diante desse contexto, torna-se necessária a análise da legalidade da modelagem adotada pela Administração, especialmente sob a ótica do dever de parcelamento do objeto licitatório, da promoção da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, princípios estruturantes do regime jurídico das contratações públicas estabelecido pela Lei nº 14.133/2021.

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

A Administração Municipal optou por estruturar o certame em **grupo e o critério de julgamento em GRUPO ÚNICO**, reunindo, sob um mesmo objeto contratual, a locação de equipamentos e insumos de apoio ao setor de radiologia e o licenciamento de sistema de arquivamento e comunicação de imagens médicas – PACS (software em modelo SaaS), além da infraestrutura correlata.

Tal modelagem revela-se juridicamente inadequada, porquanto promove 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 globalizada é medida excepcional, cuja adoção demanda demonstração técnica concreta de inviabilidade do fracionamento ou de efetiva perda de economia de escala.

No caso em análise, não há relação de dependência técnica indissociável entre o fornecimento de equipamentos físicos para o setor de radiologia e o licenciamento de software especializado em gestão de imagens médicas. Trata-se de segmentos de mercado distintos, com estruturas empresariais próprias, cadeias produtivas diversas e expertise técnica específica.

A mera conveniência administrativa ou a alegação genérica de integração operacional não supre a exigência legal de motivação técnica idônea que justifique a contratação conjunta.

Assim, a concentração dos referidos objetos em lote único 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.

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.

Em outras palavras, o sistema PACS não depende de marca específica de equipamento radiológico, tampouco o equipamento exige software proprietário do mesmo fabricante para operar. A interoperabilidade é premissa estrutural do setor.

Dessa forma, inexistente fundamento técnico que torne indissociável a contratação conjunta. A integração entre os sistemas ocorre por protocolo padronizado, e não por dependência comercial ou estrutural entre fornecedor de equipamentos e insumos e fornecedor de software.

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.¹

No presente caso, não há demonstração de risco operacional, perda de eficiência ou

¹ Acórdão 2529/2021-Plenário; Acórdão 1695/2011-Plenário; Acórdão 1782/2004-Plenário
Documento: 3.0.10 | Versão 18



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, ao reunir em lote único objetos de naturezas técnicas e mercados distintos, 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 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 vinculação obrigatória do software PACS ao fornecimento de equipamentos e insumos de apoio ao setor de radiologia impede que empresas especializadas em tecnologia médica (SaaS), como a Impugnante, participem da disputa. Isso configura direcionamento indireto, pois o modelo favorece fabricantes de equipamentos que comercializam software proprietário agregado ao hardware, promovendo verdadeira “venda casada” no âmbito da contratação pública.

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 vincular o fornecimento do sistema PACS (solução de Tecnologia da Informação em modelo SaaS) à locação dos bens físicos de suporte operacional ao setor de diagnóstico por imagem, bem como suas manutenções, sistema de radiografia computadorizada (CR) e equipamentos de proteção individual plumbíferos, o edital promove a 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.²

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, mesmo após o presente alerta técnico-jurídico, pode caracterizar hipótese de erro grosseiro na condução do processo licitatório, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942).

O referido dispositivo estabelece que o agente público responderá pessoalmente 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 diretrizes legais expressas e de jurisprudência pacificada pode configurar erro grosseiro, especialmente quando a irregularidade é previamente apontada e permanece sem correção.

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

² Súmula 247 TCU
Documento: 3.0.10 | Versão 18

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.

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.

Cumprido 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)

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 **segregação do objeto em lotes distintos**, observando-se a divisão técnica e mercadológica entre:
- serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de raios-X, incluindo fornecimento de peças e suporte técnico especializado para os equipamentos de diagnóstico por imagem;
 - fornecimento ou locação de equipamentos digitalizadores de imagens radiológicas (sistema DR) e demais equipamentos associados ao processo de digitalização das imagens;
 - locação de impressoras médicas do tipo DRY, bem como o fornecimento dos respectivos insumos e películas radiológicas necessários à operação dos equipamentos;
 - licenciamento ou locação de sistema PACS (Picture Archiving and Communication System) destinado ao armazenamento, gerenciamento, visualização e distribuição de imagens médicas, incluindo eventual infraestrutura tecnológica necessária ao funcionamento da solução.

Tal segregação 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 equipamentos radiológicos por empresas cujo objeto social e expertise se restrinjam ao desenvolvimento, licenciamento e suporte de sistemas PACS, permitindo-se a participação de empresas especializadas por segmento;
- 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, 16 de março de 2026