

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 015.392/2026-0

Natureza(s): Representação

Órgão/Entidade: Comando da 2ª Região Militar

Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Comando da 2ª Região Militar (09.581.399/0001-16)

Representação legal: Renato Oliveira dos Reis (34896/OAB-GO), representando Sos Tecnologia e Gestao da Informacao Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. COMANDO DA 2ª REGIÃO MILITAR. PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GESTÃO DOCUMENTAL. HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. INOBSERVÂNCIA DE REGRA EXPRESSAMENTE PREVISTA NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. EXIGÊNCIA DE ÍNDICES DE LIQUIDEZ, CAPITAL CIRCULANTE E PATRIMÔNIO LÍQUIDO COM BASE NOS DOIS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS SOCIAIS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA ESPECÍFICA. QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL. APROVEITAMENTO DE ATESTADOS EMITIDOS EM FAVOR DE PESSOA JURÍDICA DISTINTA SEM COMPROVAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DA CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL. NÃO COMPROVAÇÃO DO QUANTITATIVO MÍNIMO DE DIGITALIZAÇÃO EXIGIDO PELO EDITAL. CONTRATO EM EXECUÇÃO. AUSÊNCIA DE NOTÍCIA DE DESEMPENHO INSATISFATÓRIO. APLICAÇÃO DOS ARTS. 147 A 149 DA LEI 14.133/2021. DESCONSTITUIÇÃO DO AJUSTE INCOMPATÍVEL COM O INTERESSE PÚBLICO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. REPRESENTAÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.017/2025, sob a responsabilidade do Comando da 2ª Região Militar, com valor estimado de R\$ 7.068.605,00, cujo objeto é a *“contratação de Serviços de Gestão Documental para o Arquivo da SFPC/2ªRM, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos”*.

2. Transcrevo, com os ajustes de forma necessários, a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do respectivo corpo dirigente (peças 106 e 107):

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90017/2025, sob a responsabilidade de Comando da 2ª Região Militar, com valor estimado de R\$ 7.068.605,00, cujo objeto é a contratação de Serviços de Gestão Documental para o Arquivo da SFPC/2ªRM, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no*

Edital e seus anexos.

2. *O Pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>).*

3. *Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*

a) situação: contrato assinado em 19/6/2026 e em execução (peça 86, p. 7).

HISTÓRICO

4. *O representante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 1):*

a) habilitação econômico-financeira com apenas um exercício contábil: a empresa Pacta Clara, licitante vencedora do certame, teria sido habilitada com base somente no balanço patrimonial e nas demonstrações contábeis de 2025, embora o item 8.23 do Termo de Referência exigisse os dois últimos exercícios sociais;

b) ausência de demonstração objetiva da experiência em indexação em SIGAD: os atestados examinados mencionam digitalização, indexação, catalogação e cadastramento de documentos, mas não identificam claramente o Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD) utilizado, suas funcionalidades arquivísticas nem a quantidade de arquivos digitais efetivamente indexados por ano;

c) ausência inicial de prova de experiência em certificação digital ICP-Brasil: o próprio pregoeiro registrou que não havia identificado documento comprobatório da experiência da licitante vencedora em certificação digital. Após essa constatação, a empresa foi convocada e apresentou três anexos em 15/4/2026, em momento fora do prazo;

d) aproveitamento de atestado emitido para CNPJ diverso: o atestado FIA/Dersa foi emitido em favor de empresa identificada pelo CNPJ 05.545.609/0001-60, enquanto a licitante vencedora participou do certame com o CNPJ 38.457.506/0001-05; e

e) possível utilização da Prova de Conceito para reforçar ou convalidar a habilitação técnica: a Prova de Conceito foi realizada após as diligências sobre certificação digital e sobre o atestado FIA/Dersa. A aprovação na prova demonstraria capacidade operacional atual para executar uma amostra, mas não comprovaria experiência contratual pretérita nos quantitativos exigidos.

5. *A unidade técnica (AudContratações) realizou o exame de admissibilidade e o exame técnico preliminar de cinco possíveis irregularidades indicadas pela representante. Dessas, afastou a plausibilidade jurídica de apenas uma e confirmou a plausibilidade de quatro pontos (peça 81):*

• **Habilitação Econômico-Financeira com apenas um balanço (Plausibilidade Confirmada):** *A vencedora Pacta Clara apresentou apenas o balanço de 2025, descumprindo a exigência de apresentação dos dois últimos exercícios (2024 e 2025) prevista no item 8.23 do Termo de Referência. A AudContratações destacou que a empresa possui mais de cinco anos de funcionamento, não se enquadrando na exceção legal de apresentação de apenas um exercício (destinada a empresas com menos de dois anos de constituição). A unidade técnica rejeitou o argumento do pregoeiro de que a exigência seria "meramente formal", frisando que a interpretação finalística não autoriza reduzir unilateralmente requisitos do edital, sob pena de ofensa à isonomia.*

• **Esvaziamento do requisito de SIGAD (Plausibilidade Confirmada):** *O edital exigia comprovação de experiência em serviços de indexação em Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), com volume mínimo de 50.000 arquivos digitais por ano.*

A unidade técnica observou que, embora o pregoeiro estivesse correto ao não exigir uma marca de software específica, **nem todo sistema de gestão eletrônica de documentos constitui um SIGAD**. À luz das diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq/e-ARQ Brasil), um SIGAD exige funcionalidades arquivísticas específicas (como controle de temporalidade e relação orgânica) que a maioria dos sistemas informatizados comuns não possui. Ademais, a aceitação dos atestados genéricos da vencedora contrastou com a desclassificação rigorosa de outras competidoras pelo mesmo motivo.

- **Aproveitamento indevido de atestado de CNPJ distinto (Plausibilidade Confirmada):** A Pacta Clara (CNPJ 38.457.506/0001-05) utilizou um atestado emitido pela FIA/Dersa em favor da empresa Memória Clara (CNPJ 05.545.609/0001-60). A unidade técnica identificou que se tratava de duas pessoas jurídicas distintas (com tempos de constituição e quadros societários diferentes) e que **não constavam nos autos provas de reestruturação societária (cisão, fusão ou incorporação) que justificassem legalmente a transferência do acervo técnico** sob as balizas do Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário.

- **Uso convalidatório da Prova de Conceito (PoC) (Plausibilidade Confirmada):** A unidade técnica anuiu com a alegação de que a Prova de Conceito (PoC) possui caráter estritamente prospectivo e confirmatório (para avaliar a adequação da ferramenta ofertada às especificações técnicas, conforme o Acórdão 2059/2017-TCU-Plenário). Portanto, **a PoC não pode ser utilizada para suprir, compensar ou convalidar falhas documentais** na comprovação de experiência contratual pretérita das licitantes.

- **Ausência inicial de experiência em certificação digital ICP-Brasil (Plausibilidade Afastada):** O pregoeiro realizou diligência permitindo que a vencedora enviasse posteriormente três anexos comprovando sua experiência em certificação digital. A AudContratações concluiu que, por se tratar de uma **condição fática preexistente**, o saneamento por diligência foi regular e amparado no formalismo moderado (Acórdão 988/2022-TCU-Plenário).

6. Diante do receio de que a assinatura do contrato e o início dos serviços pudessem inviabilizar uma correção futura, mas ressaltando a ausência de informações sobre o impacto de uma paralisação imediata (perigo da demora reverso), a AudContratações propôs:

- conhecer da representação, por preencher os requisitos regimentais de admissibilidade;
- realizar a oitiva prévia do Comando da 2ª Região Militar para que, no prazo de cinco dias úteis, se pronunciasse sobre os requisitos da medida cautelar e sobre os quatro indícios de irregularidades que apresentaram plausibilidade jurídica;
- solicitar informações detalhadas sobre o estágio atual do certame, eventual execução do contrato, existência de outras atas de cobertura e a essencialidade dos serviços para a unidade jurisdicionada; e
- alertar o órgão quanto à possibilidade de o TCU vir a conceder medida cautelar suspendendo os atos do certame.

7. Em 27/7/2026, o relator do processo, ministro Benjamin Zymler, acolheu integralmente o posicionamento da unidade técnica (peça 83).

8. Promovida a oitiva prévia quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I. Análise dos pressupostos para adoção de medida cautelar

9. Consoante o art. 276 do Regimento Interno/TCU, o Relator poderá, em caso de urgência,

de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos da plausibilidade jurídica e do perigo da demora, e ausente o do perigo da demora reverso.

I.1. Perigo da demora

10. *Está afastado o pressuposto do perigo da demora por haver contrato já assinado, serviços iniciados e ordem de serviço ou algum tipo de demanda preliminar da administração à contratada (peça 86, p. 7).*

I.2. Perigo da demora reverso

11. *Quanto ao perigo da demora reverso, está configurado a presença do pressuposto por se tratar de contratação de serviço ou bem essencial ao funcionamento das atividades da unidade jurisdicionada e não haver contrato anterior com razoável vigência (que comporte voltar a fase ou refazer o certame, a depender da consequência da concessão de cautelar no caso concreto) ou possibilidade de prorrogação, ainda que excepcional (peça 86, p. 7).*

I.3. Plausibilidade jurídica

12. *Foi encaminhado em 27/7/2026 ofício(s) de oitiva à Unidade Jurisdicionada (peça 84) acerca dos indícios de irregularidades apontados nesta representação e para a obtenção de informações adicionais àquelas já existentes nestes autos. Em resposta, a Unidade Jurisdicionada apresentou os documentos acostados às peças 86 a 98. Segue a análise dos pontos questionados.*

Item 26.2a: aceitação da habilitação econômico-financeira da empresa Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda., com fundamento apenas no balanço patrimonial e nas demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2025, em dissonância com o item 8.23 do Termo de Referência, que exigia as demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais;

Fundamento legal ou jurisprudencial: item 8.23 do Termo de Referência

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

13. *Em resposta aos questionamentos da oitiva prévia formulada pela unidade técnica, o Comando da 2ª Região Militar do Exército Brasileiro apresentou esclarecimentos detalhados defendendo a legalidade de suas decisões e a manutenção do resultado do Pregão Eletrônico 90017/2025.*

14. *O Exército enfatizou que a licitação não apresenta qualquer indício de fraude, conluio ou direcionamento. Esclareceu ainda que o rigor nas exigências técnicas foi motivado pelo fracasso de uma contratação anterior (Pregão 90013/2024), que acabou rescindida após seis meses por incapacidade da empresa então contratada de executar os serviços.*

15. *A Administração argumentou que o balanço de 2025 (o mais recente disponível à época, peça 68) cumpriu plenamente o objetivo de comprovar a solidez financeira da vencedora Pacta Clara. O documento registrou números robustos: patrimônio líquido de R\$ 1.929.053,23, ativo total de R\$ 5.556.918,64 e índices de liquidez corrente (2,29), geral (1,53) e solvência geral (1,53) todos confortavelmente superiores a 1 (item 8.23.1 do edital – peça 87, p. 37).*

16. *A ausência do balanço de 2024 foi considerada um vício estritamente formal. Amparado na jurisprudência do TCU (Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário, relator ministro Walton Alencar), que autoriza o saneamento de condições preexistentes, o Exército realizou uma diligência posterior e solicitou o balanço de 2024. A análise desse documento confirmou a saúde*

financeira da empresa no exercício anterior (PL de R\$ 1.247.782,91, lucro de R\$ 361.389,23 e Ativo Total de R\$ 1.255.331,56), provando que ela estaria habilitada mesmo sob uma interpretação literal do edital (peça 98).

Análise:

17. *A unidade técnica sustentou que a empresa vencedora, Pacta Clara, foi habilitada em descumprimento ao item 8.23 do Termo de Referência, que exigia balanços dos dois últimos exercícios (2024 e 2025). Todavia, a resposta do Exército elimina qualquer vício material ou lesão à isonomia.*

18. *A jurisprudência do TCU consolidou o entendimento de que a juntada posterior de documentos que apenas atestem uma condição já existente à data da abertura do certame é plenamente legítima e não fere a igualdade entre as licitantes (Acórdão 1.211/2021-TCU-Plenário). Com base nisso e no art. 64, § 1º, I, da Lei 14.133/2021, o Exército realizou diligência e solicitou o balanço de 2024.*

19. *A análise do balanço de 2024 revelou um patrimônio líquido de R\$ 1.247.782,91, lucro de R\$ 361.389,23 e ativo total de R\$ 1.255.331,56. Somando-se isso à saúde financeira já demonstrada no balanço de 2025 (PL de R\$ 1.929.053,23 e índices de liquidez corrente e geral em 2,29 e 1,53, respectivamente), comprova-se que a empresa possuía robustez econômico-financeira ininterrupta.*

20. *Desclassificar uma empresa com saúde financeira inquestionável, por mera ausência inicial de envio de um arquivo, configuraria formalismo exacerbado, violando o princípio da proporcionalidade e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 12, III, da Lei 14.133/2021).*

21. *Não obstante, a análise do momento em que a diligência foi efetuada é crucial para aferir a gravidade da conduta do agente público. Com base nos documentos apresentados, durante a sessão pública e o trâmite regular do Pregão Eletrônico 90017/2025, não foi realizada diligência para obter o balanço de 2024 (peça 102). Na ausência de informações adicionais prestadas pela UJ, entende-se que o pregoeiro declarou a empresa habilitada acolhendo sua justificativa de que o balanço de 2025 supria a exigência de forma "finalística" e, somente em momento posterior, seja para responder ao recurso administrativo ou à oitiva prévia deste Tribunal, realizou diligência para obter o balanço de 2024, o que torna o ato original de habilitação irregular.*

22. *O art. 64, § 1º, I, da Lei 14.133/2021 permite o saneamento, mas a concessão de habilitação sem a documentação exigida, relegando a verificação de requisitos básicos para um momento pós-decisório de conveniência defensiva, fere frontalmente o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia.*

23. *A aplicação de uma proposta de anulação do certame esbarra no fato de que a empresa, conforme demonstrado retroativamente na diligência, atendia materialmente aos requisitos de solidez econômica (patrimônio líquido superior a R\$ 1,2 milhão em 2024 e índices financeiros robustos). Ademais, a paralisação ou anulação de um contrato já assinado e em andamento desde 19/6/2026 acarretaria grave prejuízo financeiro (diferença de mais de R\$ 2 milhões em relação à proposta da representante) e riscos operacionais de segurança.*

24. *Portanto, em linha com o princípio da proporcionalidade e com o art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, a expedição de **ciência** é a medida adequada para orientar o órgão jurisdicionado nos futuros certames.*

25. *Em função do exposto, considera-se que **há procedência** nas irregularidades tratadas nesse tópico.*

Item 26.2b: aceitação da qualificação técnico-operacional da empresa Pacta Clara sem

demonstração objetiva e individualizada de experiência anterior em contratos de serviços de indexação em Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), em afronta os arts. 5º e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26 e 8.27.7 do Termo de Referência;

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26 e 8.27.7 do Termo de Referência;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

26. O Exército reiterou que SIGAD é uma nomenclatura genérica definida pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ (Resolução 50/2022) para sistemas informatizados de gestão arquivística, de modo que o edital não poderia exigir marcas de softwares específicos (como o "SIGA-DOC").

27. A Pacta Clara apresentou atestados de sistemas informatizados válidos (FIPT com 1.244.123 páginas, Waldomiro Zarzur com 219.742 páginas, A.C. Camargo com 263.000 itens, além de Associação B3 e IASD). A capacidade prática do uso desse ambiente foi atestada e ratificada de forma presencial durante a Prova de Conceito (PoC – peça 94).

28. A rigidez do critério foi aplicada de forma idêntica a todas as concorrentes, resultando na desclassificação de outras empresas (como Realiza Gestão, Arquivos Gestão e 2M Gestão) que também falharam em demonstrar experiência compatível com o SIGAD.

Análise:

29. A alegação de que houve aceitação irregular da qualificação técnico-operacional da empresa Pacta Clara, sob o argumento de que não teria demonstrado objetiva e individualmente experiência prévia em Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), não procede.

30. A análise técnica fundamentada no modelo de requisitos do e-ARQ Brasil (CONARQ, peça 100), na decisão do pregoeiro sobre a impugnação do edital e nos esclarecimentos prestados pelo Comando da 2ª Região Militar em resposta à oitiva prévia (peça 86), demonstra que a habilitação da licitante vencedora ocorreu em estrita conformidade com os artigos 5º (princípios da isonomia e seleção da proposta mais vantajosa) e 67, inciso II (comprovação de aptidão equivalente), da Lei 14.133/2021, bem como com os itens 8.26 e 8.27.7 do Termo de Referência (peça 87, p. 38).

31. A representante parte de uma premissa errônea ao tentar equiparar a exigência de "experiência em SIGAD" ao domínio de uma marca, sistema proprietário ou software comercial específico (como o sistema SIGA-DOC da Administração).

32. O e-ARQ Brasil (documento oficial adotado pelo Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ) define explicitamente que o SIGAD é uma especificação de requisitos mínimos a serem cumpridos, a qual se aplica "independentemente da plataforma tecnológica em que for desenvolvido e/ou implantado" (peça 100, p. 11, 20-21). Conforme as diretrizes do e-ARQ, um SIGAD compreende qualquer software ou conjunto de softwares integrados que realizem a gestão, o registro, a classificação e a indexação de documentos digitais, não digitais ou híbridos.

33. Na decisão de impugnação, o pregoeiro fixou o entendimento (que passou a integrar o edital para todos os efeitos) de que SIGAD é uma "nomenclatura técnica e genérica para a classe de sistemas utilizados na gestão documental arquivística", sendo inadmissível exigir experiência em uma ferramenta de marca comercial exclusiva. Restringir a habilitação apenas a empresas que já operaram softwares específicos violaria frontalmente o princípio da competitividade e da isonomia (art. 5º da Lei 14.133/2021).

34. *A Pacta Clara demonstrou sua experiência pretérita em indexação e gestão documental por meio de sistemas informatizados que desempenham as exatas funções arquivísticas de um SIGAD preconizadas pelo e-ARQ. A empresa apresentou os seguintes atestados (peça 101):*

- Atestado FIPT: *Comprovação de processamento de 1.244.123 páginas.*

- Atestado Waldomiro Zarzur: *Comprovação de 219.742 páginas com menção literal à execução de serviços de indexação.*

- Atestado A.C. Camargo: *Comprovação de 263.000 itens indexados e organizados conforme a norma arquivística internacional ISAD(G). Cabe salientar que a ISAD(G) é uma das principais referências metodológicas e científicas utilizadas para a própria construção de metadados do e-ARQ Brasil.*

- Atestados adicionais: *Comprovantes emitidos pela Associação B3 e pela IASD.*

35. *Exigir que o atestado de capacidade técnica de contratos anteriores contivesse o termo literal “SIGAD” caracterizaria formalismo excessivo e ilegal, pois o que importa para a qualificação técnico-operacional é a comprovação da execução de atividades de complexidade equivalente (a indexação arquivística por metadados em ambiente de software), e não a nomenclatura burocrática do sistema utilizado pela outra contratante.*

36. *Qualquer suposta dúvida sobre a capacidade técnica e operacional da vencedora de manusear e indexar documentos no ambiente de SIGAD institucional foi sanada de forma prática na Prova de Conceito (PoC).*

37. *Na etapa prática presencial (peça 94) — realizada sob a presidência de profissional especialista em arquivística —, a Pacta Clara executou com sucesso a organização física de caixas, a digitalização e a indexação dos metadados e inserção do representante digital diretamente no sistema arquivístico, obtendo nota “Suficiente” (S).*

38. *O Exército seguiu à risca o disposto no Acórdão 2.059/2017-TCU-Plenário, utilizando a PoC com caráter prospectivo e confirmatório da aderência técnica. A licitante já possuía os atestados válidos antes da prova, de modo que a PoC não foi utilizada para convalidar ou “salvar” atestados deficientes.*

39. *Segundo a UJ, a Administração assegurou publicidade e isonomia ao convocar formalmente todos os licitantes interessados (inclusive a representante SOS Docs) para acompanhar e fiscalizar a PoC presencialmente. Contudo, nenhum licitante compareceu ou manifestou interesse em acompanhar o procedimento. Nesse passo, carece de razoabilidade jurídica que a representante venha a questionar a suficiência de um ato técnico que ela própria abdicou de fiscalizar in loco.*

40. *A alegação de tratamento diferenciado ou favorecimento é desmentida pelo histórico do certame. A comissão de licitação manteve rigor técnico inflexível, aplicando rigorosamente as exigências editalícias a todas as participantes. As empresas Realiza Gestão da Informação Ltda. e 2M Gestão Documental Ltda. foram devidamente desclassificadas justamente porque seus acervos documentais não conseguiram demonstrar experiência compatível com indexação sistemática em ambiente arquivístico (peça 102). A Pacta Clara foi habilitada porque, diferentemente das concorrentes desclassificadas, apresentou um conjunto robusto de atestados compatíveis e confirmou sua inteira aptidão operacional na execução prática.*

41. *Portanto, a aceitação da qualificação técnico-operacional da empresa vencedora foi legal, técnica e economicamente acertada, inexistindo razão que justifique o acolhimento da representação neste ponto.*

42. *Em função do exposto, considera-se que **não há procedência** nas irregularidades tratadas*

nesse tópico.

Item 26.2c: aproveitamento, para a habilitação técnico-operacional da Pacta Clara de CNPJ 38.457.506/0001-05, de atestado emitido em 3/2/2026 pela Fundação Instituto de Administração (FIA) em favor de empresa identificada pelo CNPJ 05.545.609/0001-60, sem comprovação de incorporação, fusão, cisão, sucessão empresarial, aquisição de estabelecimento ou transferência efetiva da estrutura técnico-operacional que executou serviços no âmbito de projetos destinados à empresa Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa), o que afronta os arts. 5º e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26, 8.27.6 e 8.27.7 do Termo de Referência.

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26 e 8.27.7 do Termo de Referência;

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

43. O Exército afirma que há plena continuidade empresarial e identidade de estrutura entre a empresa detentora do atestado (Memória Clara, CNPJ 05.545.609/0001-60) e a vencedora (Pacta Clara, CNPJ 38.457.506/0001-05). Ambas possuem o mesmo quadro de três sócias administradoras (Eneida Cintra Labaki, Carolina de Barros Oliveira e Cristina Hilsdorf Barbanti), diferindo apenas pela saída de uma quarta sócia (Marilucia Bottallo) na composição antiga. Trata-se da mesma estrutura técnico-operacional, o que autoriza a transferência de acervo conforme o Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário (relator ministro José Jorge).

44. O Exército destacou que, mesmo se o atestado da FIA/Dersa fosse completamente desconsiderado, os outros atestados emitidos diretamente sob o CNPJ atual da Pacta Clara (FIPT, Waldomiro Zarzur, A.C. Camargo, Vibra Energia, Farmácia Santa Luzia, Bandeirantes Editora, Pernambuco, Senac, B3/MUB3, IASD e Generali) são, por si sós, plenamente suficientes para atingir os mínimos exigidos de qualificação técnica do edital.

Análise:

45. A análise conjunta dos critérios fixados pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário e das justificativas apresentadas pelo Comando da 2ª Região Militar em sua manifestação de oitiva revela dois fatos que apontam para a plausibilidade jurídica da presente irregularidade: o Exército de fato não logrou afastar a plausibilidade jurídica da irregularidade quanto ao aproveitamento do atestado da FIA/Dersa; e restou matematicamente comprovado que a desconsideração integral deste documento macula a habilitação da vencedora, cuja qualificação técnica não se sustenta com alicerce nos atestados remanescentes.

46. O Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário estabelece parâmetros para que o TCU admita a transferência de acervo técnico-operacional entre pessoas jurídicas distintas. A aplicação desse precedente exige a demonstração de que a operação não se resumiu a um arranjo meramente cartorial. No caso paradigma examinado pelo Tribunal, a regularidade da transferência de qualificação técnica foi reconhecida porque a empresa sucessora comprovou documentalmente:

- a) a existência de **tratamento expresso sobre a partilha e destino do acervo técnico** no negócio jurídico que formalizou a reestruturação societária registrada na Junta Comercial;
- b) a **efetiva transferência física de ativos, maquinários e equipamentos** das empresas cedentes, comprovada por notas fiscais de alienação de ativos avaliadas em R\$ 495.890,44;
- c) a **vistoria prévia in loco** realizada pela própria Administração, que atestou que a empresa contava com as instalações físicas, maquinário e corpo de profissionais qualificados necessários à execução do objeto.

47. Ao responder à oitiva, o Exército tentou amparar-se nesse precedente sob o argumento de

que a Pacta Clara (CNPJ 38.457.506/0001-05) e a detentora original do atestado, Memória Clara (CNPJ 05.545.609/0001-60), compartilham as mesmas três sócias administradoras e que houve mera alteração de nome empresarial de “Acervo, Pesquisa & Memória Ltda.” para “Pacta Clara”. Contudo, o órgão não apresentou os documentos que materializam os requisitos do acórdão paradigma:

- não foi demonstrado qualquer negócio jurídico de incorporação, fusão, cisão ou sucessão empresarial ligando formalmente as duas empresas, que continuam a coexistir sob CNPJs distintos; e*
- não foram anexadas notas fiscais de transferência de ativos operacionais ou comprovantes de migração de equipe técnica (scanners, softwares de indexação e arquivistas) que executaram o projeto original da FIA/Dersa.*

48. Portanto, sob a ótica estritamente jurídica do precedente do TCU, a defesa do Exército falhou em comprovar a regularidade da transferência do acervo, mantendo-se de pé a plausibilidade jurídica da irregularidade apontada pela unidade técnica na instrução inicial.

49. No caso em exame, dois atestados de capacidade técnica apresentados pela licitante vencedora apresentam exatamente o mesmo óbice cadastral:

1. atestado FIA/Dersa: comprova o processamento de 8.000.000 de imagens, mas foi emitido em favor da empresa Memória Clara sob o CNPJ antigo 05.545.609/0001-60 (peça 104); e

2. atestado Vibra Energia S/A: comprova o processamento de 67.252 páginas, mas incorre no exato vício cadastral de terceiro, tendo sido emitido nominalmente para a empresa Memória Clara - Organização de Acervos Documentais Ltda. sob o CNPJ 05.545.609/0001-60 (peça 105).

50. Como o Comando da 2ª Região Militar não obteve — nem na fase de habilitação, nem em sede de oitiva — qualquer contrato de sucessão empresarial ou comprovante de transferência física de ativos operacionais entre as duas entidades, ambos os atestados devem ser integralmente desconsiderados para fins de qualificação técnica da Pacta Clara (CNPJ 38.457.506/0001-05).

51. O item 8.27.6 do Termo de Referência exige a comprovação de experiência em digitalização documental em volume não inferior a 2.000.000 de imagens digitais por ano. Para atingir essa meta anualizada por meio de múltiplos contratos menores, o edital estabelece uma salvaguarda rigorosa em seu item 8.30 (peça 5, p. 38):

*8.30. Será admitida, para fins de comprovação de quantitativo mínimo, a apresentação e o somatório de diferentes atestados **executados de forma concomitante**.*

52. O cálculo de qualificação técnica da licitante Pacta Clara (CNPJ 38.457.506/0001-05) deve considerar estritamente o grupo de seis atestados regulares indicados, aplicando o filtro de exclusão dos atestados com CNPJ de terceiro (FIA/Dersa e Vibra Energia) juntamente com a regra de concomitância do item 8.30 do Termo de Referência (TR), o que resulta nos seguintes atestados (peças 101 e 103):

a) FIPT (Apoio ao IPT): 1.244.123 páginas digitalizadas e indexadas de novembro/2023 a novembro/2024 (12 meses). Regular: Emitido sob o CNPJ atual da Pacta Clara (38.457.506/0001-05);

b) Farmácia Santa Luzia (Popular): 393.412 páginas desmetalizadas, digitalizadas e indexadas com assinatura digital ICP-Brasil de 11/9/2023 a 14/5/2026 (aproximadamente 32 meses). Regular: Emitido sob o CNPJ atual da Pacta Clara (38.457.506/0001-05). Taxa média de

execução anualizada: ~147.000 imagens/ano;

c) Waldomiro Zarzur: 219.742 páginas desmetalizadas, digitalizadas e indexadas de 6/5/2025 a 23/5/2025 (18 dias). Regular: Emitido sob o CNPJ atual da Pacta Clara (38.457.506/0001-05);

d) A.C. Camargo Cancer Center: 263.000 itens documentais tratados, higienizados e inventariados sob a norma ISAD(G) de 1/1/2024 a 30/11/2024 (11 meses). Regular: Emitido sob o CNPJ atual. Características: Não há comprovação de serviço de digitalização (apenas tratamento arquivístico);

e) Associação B3 (MUB3): 1.000 itens tridimensionais catalogados de setembro a dezembro de 2023. Regular: Emitido sob o CNPJ atual. Características: Serviço de catalogação (sem digitalização de imagens); e

f) IASD (Igreja Adventista): Elaboração de 3 instrumentos de gestão arquivística de março a junho de 2025. Regular: Emitido sob o CNPJ atual. Características: Serviço de consultoria arquivística pura (sem volume físico de imagens).

53. Sob a ótica da aptidão técnica de complexidade equivalente (item 8.26 do TR), os seis atestados emitidos de forma regular sob o CNPJ próprio da Pacta Clara (CNPJ 38.457.506/0001-05) demonstram uma capacidade técnico-operacional diversificada.

54. O acervo documental da empresa comprova experiência prática em toda a cadeia de custódia e inteligência arquivística. Engloba o tratamento técnico, higienização, diagnóstico e inventário detalhado de 263.000 itens sob os exigentes parâmetros da norma internacional ISAD(G) no A.C. Camargo Cancer Center; a catalogação de 1.000 documentos tridimensionais para o Museu da Bolsa do Brasil (MUB3); e a consultoria especializada para a Igreja Adventista do Sétimo Dia na elaboração de normativos cruciais de gestão, como políticas de acervo, tabelas de temporalidade e protocolos de desastres de padrão internacional.

55. Esse repertório técnico, somado às atividades operacionais contínuas de processamento eletrônico registradas nos contratos da FIPT, Waldomiro Zarzur e Farmácia Popular, atesta a aptidão da licitante para lidar com a complexidade demandada pelo certame da 2ª Região Militar.

56. No que tange à exigência de comprovação de experiência em serviços de indexação de metadados em ambiente de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD) em volume não inferior a 50.000 arquivos digitais por ano (item 8.27.7 do TR), a Pacta Clara também atende com ampla folga ao requisito editalício. Sob seu CNPJ nativo, o atestado emitido pela FIPT comprova, de forma isolada, a indexação sistemática de 1.244.123 arquivos digitais ao longo de um período exato de doze meses, compreendido entre novembro de 2023 e novembro de 2024, o que representa um desempenho anualizado vinte e quatro vezes superior ao patamar mínimo exigido.

57. Essa capacidade operacional é reforçada por outros acervos regulares e complementares da empresa, a exemplo do contrato da Waldomiro Zarzur, que registrou 219.742 páginas indexadas, e do contrato da Farmácia Santa Luzia, que adicionou mais 393.412 documentos indexados, evidenciando que a licitante possui competência matemática e técnica consolidada nesta atividade de classificação arquivística.

58. Por outro lado, a análise matemática rigorosa aponta que a Pacta Clara deveria ter sido inabilitada em relação ao item 8.27.6 do termo de referência, o qual exige a comprovação de experiência em contratos de digitalização documental de, no mínimo, 2.000.000 de imagens por ano. Diante do óbice legal ao aproveitamento dos atestados da FIA/Dersa e da Vibra Energia S/A, ambos contaminados pelo vício de CNPJ de terceiro (05.545.609/0001-60), restam apenas

as comprovações da FIPT, Farmácia Santa Luzia e Waldomiro Zarzur para a composição do volume físico de digitalização.

59. Quanto à concomitância exigida pelo item 8.30, os serviços prestados à FIPT, entre novembro de 2023 e novembro de 2024, foram executados durante a vigência dos serviços prestados à Farmácia Santa Luzia, iniciados em setembro de 2023. Os quantitativos comprovados nesses dois atestados somam 1.637.535 imagens, valor inferior ao mínimo de 2.000.000 estabelecido no item 8.27.6.

60. O serviço prestado à Waldomiro Zarzur, correspondente à digitalização e indexação de 219.742 páginas, foi executado em maio de 2025, portanto após o término do período indicado no atestado da FIPT, embora concomitantemente ao contrato da Farmácia Santa Luzia. Assim, não há período em que os três serviços tenham sido executados simultaneamente.

61. De todo modo, ainda que se adotasse interpretação mais favorável à licitante e fossem somados integralmente os quantitativos dos três atestados que comprovam serviços de digitalização, independentemente da ausência de concomitância entre FIPT e Waldomiro Zarzur, alcançar-se-iam apenas 1.857.277 imagens (1.244.123 + 393.412 + 219.742), quantitativo ainda inferior em 142.723 imagens ao mínimo estabelecido no item 8.27.6.

62. Desse modo, a conclusão acerca do não atendimento ao requisito quantitativo independe da interpretação conferida à extensão da regra de concomitância prevista no item 8.30. Mesmo considerando, em benefício da licitante, a soma integral de todos os atestados emitidos sob seu CNPJ que comprovam quantitativos de digitalização, não se alcançam as 2.000.000 de imagens exigidas pelo Termo de Referência.

63. Conclui-se, portanto, que, uma vez desconsiderados os atestados FIA/Dersa e Vibra Energia, emitidos em favor de pessoa jurídica distinta, a documentação remanescente apresentada pela Pacta Clara não é suficiente para comprovar o quantitativo mínimo previsto no item 8.27.6 do Termo de Referência, permanecendo caracterizada a irregularidade quanto à sua habilitação técnico-operacional nesse aspecto.

64. Não obstante, as consequências da irregularidade devem ser avaliadas à luz das circunstâncias concretas do caso. Embora os atestados passíveis de aproveitamento pela Pacta Clara não sejam suficientes para demonstrar o quantitativo mínimo de 2.000.000 de imagens previsto no item 8.27.6 do Termo de Referência, a documentação examinada evidencia que a empresa detém experiência anterior relevante em atividades de digitalização, indexação e gestão documental, não se tratando, portanto, de licitante desprovida de capacidade técnico-operacional relacionada ao objeto da contratação.

65. Ademais, o contrato decorrente do Pregão Eletrônico 90017/2025 foi formalizado em 19/6/2026 e encontra-se em execução. Não foram identificados nos elementos constantes dos autos, até o momento, registros de execução insatisfatória do objeto ou elementos concretos que indiquem incapacidade da contratada para executar os serviços, circunstância que reduz, no estágio atual, a utilidade de medida voltada a desconstituir a contratação exclusivamente em razão da deficiência verificada na comprovação pretérita da capacidade técnico-operacional.

66. Nesse contexto, considerando, de um lado, que permanece caracterizada a inobservância dos requisitos de habilitação estabelecidos nos itens 8.27.6 e 8.30 do Termo de Referência e, de outro, que o contrato já se encontra em execução, sem notícia nos autos de prejuízo à execução contratual decorrente da falha identificada, mostra-se suficiente, à luz dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da segurança jurídica, dar **ciência** da irregularidade ao Comando da 2ª Região Militar, para que sejam adotadas medidas internas destinadas a prevenir sua repetição em futuros certames.

67. Assim, considera-se **procedente** a representação quanto a este ponto, sem que a irregularidade identificada, diante das circunstâncias concretas verificadas, justifique a adoção de medida corretiva sobre o contrato em curso, cabendo o encaminhamento de ciência nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020.

Item 26.2d: utilização da aprovação na Prova de Conceito da empresa Pacta Clara como elemento destinado a suprir, reforçar ou convalidar deficiências dos atestados de capacidade técnica, especialmente quanto à experiência pretérita em certificação digital ICP-Brasil e indexação em SIGAD no volume mínimo de 50.000 arquivos digitais por ano, em afronta os arts. 5º, 17, § 3º, e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26, 8.27.4 e 8.27.7 do Termo de Referência;

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 5º, 17, § 3º, e 67, inciso II, da Lei 14.133/2021 e os itens 8.26, 8.27.4 e 8.27.7 do Termo de Referência

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

68. Segundo a unidade jurisdicionada, a prova de conceito foi aplicada como fase obrigatória para avaliar a capacidade prática operacional, e não para "salvar" atestados deficientes.

69. Para provar que não usou a PoC de forma condescendente, o Exército ressaltou a cronologia dos atos. Após a aprovação da Pacta Clara na PoC em 23/4/2026, a equipe de contratação ainda abriu uma diligência complexa em 27/4/2026 exigindo explicações e comprovações documentais sobre encargos sociais na planilha de custos, exercendo seu dever de cautela até o fim.

70. Aponta por fim que a representante SOS Docs foi convocada e teve a oportunidade de acompanhar as sessões da PoC como observadora (tanto da Pacta Clara quanto da concorrente OTC.DOC), mas optou por não comparecer, contestando agora um processo do qual escolheu não participar.

Análise:

71. A representante SOS Docs acusou a Administração de utilizar a aprovação na PoC para compensar falhas documentais nos atestados.

72. O Exército aplicou a PoC em total harmonia com o Acórdão 2.059/2017-TCU-Plenário, utilizando-a de forma prospectiva para atestar a aderência prática da licitante e reduzir o risco de insucesso que marcou a contratação anterior (Pregão 90013/2024, rescindido por incapacidade da contratada).

73. Conforme assevera a UJ, a representante teve a oportunidade de acompanhar presencialmente a PoC da Pacta Clara (assim como a da concorrente OTC.DOC), mas optou por não comparecer. Carece de razoabilidade que a empresa venha a questionar a integridade de um procedimento técnico que ela própria abdicou de fiscalizar in loco.

74. Todavia, assiste razão a representante quando alega que houve falha na habilitação da empresa vencedora, conforme abordado no item anterior desta instrução, fato que não poderia ser suplantado pela PoC.

75. Desse modo, conclui-se que **há plausibilidade jurídica parcial** na irregularidade sob exame, sendo suficiente a proposta de **ciência** de irregularidade. A manifestação do Exército comprova que a concessão de qualquer medida de suspensão trará grave lesão ao interesse público e ao erário (perigo da demora reverso) pelos seguintes motivos:

a) o contrato já está assinado e em plena execução desde 19/6/2026, com os serviços fluindo regularmente;

- b) o objeto envolve a segurança de arquivos sigilosos e de alta sensibilidade (controle de armas, munições e fiscalização de produtos controlados da SFPC/2ªRM), cuja interrupção gera grave risco à segurança pública;
- c) a suspensão prejudicará diretamente o cumprimento de metas e prazos fixados pelo próprio TCU no Acórdão 733/2018-TCU-Plenário; e
- d) a proposta homologada da Pacta Clara foi de R\$ 3.933.450,00. a proposta da representante SOS Docs é de R\$ 5.963.000,00, de maneira que anular o certame ou reverter o resultado forçaria a Administração a pagar uma diferença astronômica de R\$ 2.029.550,00 pelo mesmo serviço, violando o princípio da economicidade.

CONCLUSÃO

76. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.

77. Além disso, com relação aos pressupostos para a eventual adoção de medida cautelar, verifica-se que está afastado o perigo da demora; está configurado o perigo da demora reverso; e há a plausibilidade jurídica parcial das alegações do representante e das verificações feitas por esta Unidade Técnica, razão pela qual cabe **indeferir a medida cautelar pleiteada**.

78. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem concluir que, por haver plausibilidade em parte das alegações trazidas pelo representante, propõe-se, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **parcialmente procedente**, motivo pelo qual será proposto a ciência ao órgão das irregularidades verificadas.

79. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

80. Não houve pedido de ingresso aos autos.
81. Não houve pedido de vista e/ou cópia.
82. Não houve pedido de sustentação oral.
83. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

84. Em virtude do exposto, propõe-se:

84.1. **conhecer** da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

84.2. no **mérito**, considerar a presente representação **parcialmente procedente**;

84.3. **indeferir** o pedido de concessão de medida **cautelar** formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

84.4. dar **ciência** ao Comando da 2ª Região Militar, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão Eletrônico 90017/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

- a) aceitação da habilitação econômico-financeira da licitante Pacta Clara – Organização de

Acervos Documentais Ltda., com fundamento apenas no balanço patrimonial e nas demonstrações contábeis relativas ao exercício de 2025, em dissonância com o item 8.23 do Termo de Referência e com o art. 69, inciso I, da Lei 14.133/2021, que exigia as demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais;

b) aproveitamento, para fins de qualificação técnico-operacional da licitante Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda., CNPJ 38.457.506/0001-05, de atestados emitidos em favor de pessoa jurídica distinta, inscrita no CNPJ 05.545.609/0001-60, sem demonstração suficiente da efetiva transferência da capacidade técnico-operacional correspondente à experiência neles certificada, em desacordo com o art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, com os princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica previstos no art. 5º da mesma Lei, com os itens 8.26, 8.27.6 e 8.27.7 do Termo de Referência e com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário; e

c) habilitação técnico-operacional da licitante Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda. sem comprovação suficiente da experiência mínima em serviços de digitalização documental correspondente a 2.000.000 de imagens digitais por ano, exigida pelo item 8.27.6 do Termo de Referência, uma vez que os atestados passíveis de aproveitamento para esse fim não comprovam o quantitativo mínimo estabelecido - mesmo considerada a possibilidade de somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante prevista no item 8.30 -, em desacordo com o disposto no art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, com o princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5º da mesma Lei e com os itens 8.27.6 e 8.30 do Termo de Referência;

*84.5. **informar** ao Comando da 2ª Região Militar e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

*84.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno/TCU.” (grifos no original)*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.017/2025, sob a responsabilidade do Comando da 2ª Região Militar, com valor estimado de R\$ 7.068.605,00, cujo objeto é a “*contratação de Serviços de Gestão Documental para o Arquivo da SFPC/2ªRM, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos*”.

2. Consta dos autos que o contrato foi assinado em 19/6/2026, no valor de R\$ 3.933.450,00, e está em plena execução.

I - Histórico

3. A representante alega, em suma, a existência das seguintes irregularidades no certame:

a) habilitação econômico-financeira com apenas um exercício contábil: a empresa Pacta Clara, licitante vencedora do certame, teria sido habilitada com base somente no balanço patrimonial e nas demonstrações contábeis de 2025, embora o subitem 8.23 do Termo de Referência exigisse os dois últimos exercícios sociais;

b) ausência de demonstração objetiva de experiência em indexação no Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD): os atestados examinados mencionam digitalização, indexação, catalogação e cadastramento de documentos, mas não identificam claramente o SIGAD utilizado, suas funcionalidades arquivísticas nem a quantidade de arquivos digitais efetivamente indexados por ano;

c) ausência inicial de prova de experiência em certificação digital ICP-Brasil: o próprio pregoeiro registrou que não havia identificado documento comprobatório da experiência da licitante vencedora em certificação digital. Após essa constatação, a empresa foi convocada e apresentou três anexos em 15/4/2026, em momento fora do prazo;

d) aproveitamento de atestado emitido para CNPJ diverso: o atestado FIA/Dersa foi emitido em favor de empresa identificada pelo CNPJ 05.545.609/0001-60, enquanto a licitante vencedora participou do certame com o CNPJ 38.457.506/0001-05; e

e) possível utilização da Prova de Conceito para reforçar ou convalidar a habilitação técnica: a Prova de Conceito foi realizada após as diligências sobre certificação digital e sobre o atestado FIA/Dersa. A aprovação na prova demonstraria capacidade operacional atual para executar uma amostra, mas não comprovaria experiência contratual pretérita nos quantitativos exigidos.

4. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) empreendeu exame de admissibilidade e avaliação preliminar das questões levantadas pela representante. Afastou-se, à peça 81, a plausibilidade jurídica de um indício de irregularidade, remanescendo quatro pontos, contudo, a serem saneados:

- habilitação econômico-financeira com apenas um balanço (plausibilidade confirmada): a vencedora Pacta Clara apresentou apenas o balanço de 2025, descumprindo a exigência de apresentação dos dois últimos exercícios (2024 e 2025) prevista no subitem 8.23 do Termo de Referência. Segundo a unidade técnica, a empresa possuía mais de cinco anos de funcionamento, não se enquadrando na exceção legal de apresentação de apenas um exercício (destinada a empresas com menos de dois anos de constituição). A unidade técnica rejeitou o argumento do pregoeiro de que a exigência seria “*meramente formal*”, frisando que a interpretação finalística não autoriza reduzir unilateralmente requisitos do edital, sob pena de ofensa à isonomia.

- esvaziamento do requisito de SIGAD (plausibilidade confirmada): o edital exigia comprovação de experiência em serviços de indexação em Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), com volume mínimo de 50.000 arquivos digitais por ano. A unidade técnica observou que, embora o pregoeiro estivesse correto ao não exigir uma marca de **software** específica, nem todo sistema de gestão eletrônica de documentos constitui um SIGAD. À luz das diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq/eARQ Brasil), um SIGAD exige funcionalidades arquivísticas específicas (como controle de temporalidade e relação orgânica), que a maioria dos sistemas informatizados comuns não possui. Ademais, a aceitação dos atestados genéricos da vencedora contrastou com a desclassificação rigorosa de outras competidoras pelo mesmo motivo.
- aproveitamento indevido de atestado de CNPJ distinto (plausibilidade confirmada): a empresa Pacta Clara teria utilizado um atestado emitido pela FIA/Dersa em favor da empresa Memória Clara. A AudContratações identificou que se tratava de duas pessoas jurídicas distintas (com tempos de constituição e quadros societários diferentes) e que não constavam nos autos provas de reestruturação societária (cisão, fusão ou incorporação) que justificassem legalmente a transferência do acervo técnico sob as balizas do Acórdão 1.233/2013-Plenário;
- uso convalidatório da Prova de Conceito (PoC) (plausibilidade confirmada): a unidade instrutiva anuiu com a alegação de que a Prova de Conceito (PoC) possui caráter estritamente prospectivo e confirmatório (para avaliar a adequação da ferramenta ofertada às especificações técnicas, conforme o Acórdão 2.059/2017- Plenário). A PoC, assim, não poderia ser utilizada para suprir, compensar ou convalidar falhas documentais na comprovação de experiência contratual pretérita das licitantes.
- ausência inicial de experiência em certificação digital ICP-Brasil (plausibilidade afastada): o pregoeiro realizou diligência permitindo que a vencedora enviasse posteriormente três anexos comprovando sua experiência em certificação digital. A AudContratações concluiu que, por se tratar de uma condição fática preexistente, o saneamento por diligência foi regular e amparado no formalismo moderado (Acórdão 988/2022-Plenário).

5. Em face disso, propôs-se a realização de oitiva prévia do Comando da 2ª Região Militar para que, em cinco dias úteis, se manifestasse sobre o assunto. À peça 83, anuí ao encaminhamento.

II – Análise da unidade técnica após oitivas

6. Acostada a defesa pelo jurisdicionado, a unidade técnica produziu nova instrução à peça 106.
7. Quanto aos pressupostos necessários à prolação da medida cautelar, a AudContratações considerou afastado o perigo da demora, uma vez que o contrato já havia sido celebrado, os serviços estavam em execução e a Administração já havia expedido ordem de serviço ou formulado demanda à contratada. Por outro lado, entendeu-se configurado o perigo da demora reverso, por se tratar de serviço essencial ao funcionamento da unidade jurisdicionada, sem contrato anterior com vigência suficiente para assegurar a continuidade das atividades caso fosse determinada a paralisação da contratação.
8. Antecipo que concordo, assim por esses idênticos argumentos, com o indeferimento da medida cautelar.
9. No que se refere à habilitação econômico-financeira com base em apenas um exercício social, a unidade técnica manteve o entendimento de que houve irregularidade na habilitação da Pacta Clara, pois o subitem 8.23 do Termo de Referência exigia as demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, enquanto a empresa apresentou inicialmente apenas os documentos relativos a 2025. Embora o balanço de 2024, posteriormente obtido em diligência, tenha demonstrado que a empresa

também preenchia naquele exercício os requisitos exigidos, o parecer instrutivo observou que essa diligência não foi realizada durante a fase regular de habilitação, tendo a empresa sido declarada habilitada antes da apresentação dessa documentação.

10. Considerou-se, portanto, irregular o ato original, embora ausente vício material capaz de justificar a desconstituição da contratação, propondo ciência ao órgão para prevenção de ocorrências semelhantes.

11. Acerca da comprovação de experiência em Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), após examinar os esclarecimentos e a documentação apresentada pelo Comando da 2ª Região Militar, o relatório antecessor reviu a avaliação preliminar e considerou improcedente esse ponto da representação. Assinalou-se que SIGAD não corresponde a marca ou **software** específico, mas a uma categoria de sistemas destinada à gestão arquivística de documentos, e que a qualificação técnico-operacional deve aferir a equivalência das atividades anteriormente executadas, e não a utilização de determinada nomenclatura.

12. Ajuizou-se que os atestados apresentados pela Pacta Clara comprovavam experiência suficiente em indexação e gestão documental em sistemas informatizados compatíveis com as funcionalidades exigidas, inclusive em quantitativos superiores ao mínimo de 50.000 arquivos digitais por ano, tendo essa capacidade sido ainda confirmada na Prova de Conceito.

13. Relativamente ao aproveitamento de atestados emitidos para pessoa jurídica diversa e quantitativo mínimo de digitalização, a AudContratações concluiu pela procedência da representação. Entendeu-se que não ficou demonstrada a existência de incorporação, fusão, cisão, sucessão empresarial ou efetiva transferência da estrutura técnico-operacional que permitisse à Pacta Clara utilizar os atestados emitidos em nome da Memória Clara, pessoa jurídica inscrita em CNPJ distinto. A mera existência de sócias comuns entre as empresas não seria suficiente, à luz dos parâmetros do Acórdão 1.233/2013-Plenário, para transferir a experiência técnico-operacional certificada nos documentos.

14. Desconsiderados os atestados da FIA/Dersa e da Vibra Energia emitidos em favor da outra pessoa jurídica, a unidade técnica verificou que os atestados remanescentes também não eram suficientes para comprovar o quantitativo mínimo de 2.000.000 imagens digitais por ano exigido pelo subitem 8.27.6 do Termo de Referência. Mesmo na hipótese mais favorável à licitante, mediante soma integral dos quantitativos comprovados pelos atestados da FIPT, Farmácia Santa Luzia e Waldomiro Zarzur, seriam alcançadas apenas 1.857.277 imagens.

15. Apesar da irregularidade, nada obstante, ponderou-se que o contrato se encontra em execução, sem registros de desempenho insatisfatório da contratada, razão pela qual a unidade considerou suficiente dar ciência da falha à Administração, sem propor medida corretiva sobre o ajuste em curso.

16. Finalmente, no que tangencia a utilização da Prova de Conceito para suprir deficiências da habilitação técnica, entendeu-se que a Prova de Conceito foi empregada, em si mesma, de maneira adequada, com finalidade prospectiva de verificar a capacidade prática da licitante e a aderência da solução às especificações do edital, e não como substituto da comprovação documental da experiência pretérita. Ressaltou-se, por outro lado, que a aprovação nessa etapa não poderia sanar a deficiência identificada na habilitação técnico-operacional quanto ao quantitativo mínimo de digitalização.

17. Dessa forma, foi reconhecida parcialmente a alegação da representante, mas se considerou suficiente o encaminhamento de ciência acerca das irregularidades verificadas, sem fundamento para suspender ou desconstituir o contrato.

III – Análise

18. Anuo, na maior parte, às conclusões e aos encaminhamentos propostos pela unidade técnica.
19. Os elementos coligidos após a oitiva afastam algumas das irregularidades inicialmente suscitadas, mas confirmam falha relevante na habilitação técnico-operacional da empresa vencedora, sem que, a meu ver, essa constatação conduza, nas circunstâncias concretas do caso, à necessidade de desconstituição do contrato já celebrado.
20. Divirjo da instrução apenas quanto à ciência relacionada à habilitação econômico-financeira com base nas demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, questão que examinarei adiante.
21. No que concerne à experiência em SIGAD, à certificação digital ICP-Brasil e à utilização da Prova de Conceito, realmente, a exigência de experiência naquele sistema não pode ser confundida com a utilização pretérita de determinado **software** ou produto comercial, devendo ser aferida a compatibilidade material das atividades desempenhadas com as funcionalidades arquivísticas requeridas.
22. Do mesmo modo, reputo regular a diligência destinada a comprovar condição preexistente relativa à certificação digital e não identifico, na realização da Prova de Conceito, irregularidade autônoma, uma vez que ela se destinou à verificação prospectiva da capacidade operacional da licitante, sem aptidão, contudo, para substituir requisitos de habilitação técnica que deveriam estar previamente demonstrados.
23. De outra parte, acompanho também a AudContratações quanto à irregularidade no aproveitamento dos atestados emitidos em favor de pessoa jurídica distinta. Não se demonstrou operação societária ou transferência efetiva da estrutura técnico-operacional que permitisse atribuir à Pacta Clara a experiência certificada em nome da Memória Clara.
24. Desconsiderados esses documentos, os atestados remanescentes não comprovariam o quantitativo mínimo de 2.000.000 imagens digitais por ano exigido pelo Termo de Referência. Em verdade, mesmo pela soma integral dos três atestados aproveitáveis referentes a serviços de digitalização, chega-se a 1.857.277 imagens, abaixo, portanto, do requisito editalício.
25. Houve, nesse ponto, efetiva inobservância das regras de habilitação técnico-operacional.
26. O reconhecimento da irregularidade, todavia, não implica, por si só, a nulidade do contrato. Em adição à argumentação esposada pela unidade técnica, a Lei 14.133/2021 adotou disciplina expressamente orientada pela avaliação das consequências concretas da invalidação. Nos termos do art. 147, constatada irregularidade que não possa ser saneada, a suspensão da execução ou a declaração de nulidade somente deve ser adotada quando se revelar medida de interesse público, após a ponderação, entre outros fatores, dos impactos econômicos e financeiros, dos riscos decorrentes da interrupção, do estágio de execução, do custo de nova licitação e das demais consequências da paralisação.
27. O parágrafo único do mesmo dispositivo dispõe, de forma ainda mais clara, a continuidade do contrato quando a paralisação ou a anulação não se mostrarem consentâneas com o interesse público. Na mesma linha, o art. 148 condiciona a própria declaração de nulidade à prévia análise desse interesse, enquanto o art. 149 evidencia que a invalidação não elimina os custos já produzidos, pois subsiste, em determinadas condições, o dever de indenizar o contratado pelo que houver executado e pelos prejuízos regularmente comprovados.
28. Aplicadas essas prescrições ao caso concreto, acompanho a unidade técnica no sentido de que a irregularidade deve ser objeto de ciência ao Comando da 2ª Região Militar, mas não justifica a desconstituição da contratação.

29. O ajuste, celebrado por R\$ 3.933.450,00, encontra-se em execução desde 19/6/2026, sem notícia nos autos de desempenho insatisfatório ou de incapacidade material da contratada. Os serviços envolvem a gestão de arquivos sensíveis relacionados ao controle de armas, munições e produtos controlados. Antevejo que eventual reversão do resultado, além dos custos e riscos inerentes à interrupção e à realização de nova contratação, poderia importar contratação por preço substancialmente superior, considerando que a proposta da representante alcançou R\$ 5.963.000,00.

30. Nesse cenário, a anulação produziria consequências mais gravosas ao interesse público do que a manutenção do ajuste, sem prejuízo da ciência acerca da irregularidade identificada e da adoção de providências para impedir sua repetição em futuros certames.

III.1 – Habilitação econômico-financeira com base nas demonstrações contábeis nos dois últimos exercícios sociais

31. Passo a minha única e lateral divergência.

32. De fato, houve, no caso concreto, desobediência ao instrumento convocatório. O subitem 8.23 do Termo de Referência determinava a apresentação das demonstrações contábeis relativas aos dois últimos exercícios sociais, ao passo que a licitante vencedora foi habilitada, inicialmente, apenas com a documentação referente a 2025.

33. Enquanto vigente a regra editalícia, não cabia ao pregoeiro simplesmente afastá-la sob o fundamento de que sua observância seria meramente formal. Nesse aspecto, portanto, considero pertinente dar ciência ao jurisdicionado acerca da necessidade de observância das condições de habilitação previamente estabelecidas no edital.

34. A questão é distinta, contudo, quando se examina a própria adequação material da exigência inserida no instrumento convocatório. Em princípio, não vislumbro utilidade em exigir que índices destinados a retratar a capacidade econômico-financeira atual da licitante – como Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) —, bem como Capital Circulante Líquido (CCL) e patrimônio líquido mínimo, sejam satisfeitos simultaneamente nos dois últimos exercícios sociais.

35. Tais indicadores procuram aferir se, no momento da contratação, a empresa apresenta estruturas patrimonial e financeira suficientes para assumir as obrigações pretendidas. Uma sociedade empresária que apresentasse elevada liquidez há dois anos pode ter sofrido deterioração financeira substancial desde então. Da mesma forma, outra que apresentasse situação menos favorável naquele momento pode ter posteriormente se capitalizado e possuir, no exercício mais recente, plena capacidade para executar o contrato. A repetição da aferição em exercício pretérito não acrescenta, por si mesma, segurança quanto à capacidade financeira presente da licitante.

36. Nessa perspectiva, entendo que o art. 69, inciso I, da Lei 14.133/2021, ao fazer referência às demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, não deve ser interpretado como imposição de que todos os requisitos econômico-financeiros previstos no edital sejam necessariamente atendidos em cada um desses exercícios. A expressão deve ser compreendida como autorização para que a Administração examine até os dois últimos exercícios sociais, de acordo com a natureza do indicador, os riscos da contratação e a existência de justificativa técnica para ampliar a análise temporal.

37. Para índices de liquidez, capital circulante e patrimônio líquido, cuja função é revelar a capacidade econômico-financeira da empresa para suportar o contrato a ser celebrado, a utilização do último exercício social apresenta-se, em regra, mais aderente à finalidade da exigência. A extensão ao exercício anterior pode ser admitida, mas demanda motivação específica que demonstre sua necessidade e pertinência para o risco que se pretende mitigar.

38. Essa compreensão encontra respaldo na orientação adotada pela Advocacia-Geral da União (AGU) em seus modelos de contratação. No Termo de Referência padrão, a própria AGU apresenta como alternativas a utilização do último exercício social ou dos dois últimos exercícios:

“9.30. balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis [do último exercício social] OU [dos dois últimos exercícios sociais], já exigíveis e apresentados na forma da lei, comprovando, índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), obtidos por meio da aplicação das seguintes fórmulas:” (grifou-se).

39. A respectiva nota explicativa torna ainda mais evidente que a adoção dos dois exercícios não deve ser automática:

“Nota Explicativa 2: O mesmo PARECER n. 00017/2024/CNLCA/CGU/AGU (NUP: 08658.083758/2024-38) concluiu que “Enquanto não houver alteração na regulamentação da IN 5/2017, nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, as exigências de (i) índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a um, (ii) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação e (iii) patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação devem ter como base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social, caso não haja justificativa específica do gestor para estipular a abrangência a 2 (dois) exercícios sociais”. Nesse tipo de serviço, portanto, a apuração dos índices, do capital circulante ou de giro e do patrimônio líquido deverá ter por base, em regra, a documentação relativa ao último exercício social, salvo eventuais justificativas relativas à extensão da exigência para os dois últimos exercícios.” (grifou-se).

40. A mesma conclusão consta expressamente do item VI da ementa do Parecer 00017/2024/CNLCA/CGU/AGU:

“VI - Enquanto não houver alteração na regulamentação da IN 5/2017, nas contratações de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, as exigências de (i) índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a um, (ii) Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante - Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% (dezesesseis inteiros e sessenta e seis centésimos por cento) do valor estimado da contratação e (iii) patrimônio líquido de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação devem ter como base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social, caso não haja justificativa específica do gestor para estipular a abrangência a 2 (dois) exercícios sociais.” (grifou-se).

41. No presente caso, não identifiquei justificativa específica para que os índices de liquidez, o capital circulante e o patrimônio líquido fossem aferidos também com base no exercício anterior.

42. Por essa razão, embora reconheça a irregularidade consistente em o pregoeiro ter deixado de observar uma exigência expressamente prevista no edital, dirijo da unidade técnica quanto ao alcance da ciência proposta. Não considero adequado cientificar o jurisdicionado de que a falha decorreu, materialmente, da ausência de comprovação desses requisitos nos dois últimos exercícios sociais.

43. A impropriedade reside em ter sido afastada, no curso do certame, regra previamente estabelecida no instrumento convocatório. A orientação para as futuras contratações deve ser outra: os requisitos de habilitação econômico-financeira devem ser definidos de acordo com sua finalidade e devidamente motivados, sendo a aferição com base no último exercício social a solução ordinária para os índices de liquidez, capital circulante e patrimônio líquido, salvo justificativa concreta para estender a análise ao exercício precedente.

IV – Conclusão

44. Ante o exposto, acolho, com a ressalva consignada quanto à habilitação econômico-financeira, as conclusões da unidade técnica, para conhecer da representação, considerá-la parcialmente procedente, indeferir o pedido de medida cautelar e dar ciência ao Comando da 2ª Região Militar das impropriedades identificadas, nos termos ajustados neste voto, sem adoção de medida destinada à desconstituição do contrato em execução, por não se mostrar providência proporcional nem consentânea com o interesse público nas circunstâncias concretas examinadas, determinando-se, ao final, o arquivamento dos autos.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 9 de setembro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2418/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.392/2026-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Centro de Controle Interno do Exército; Comando da 2ª Região Militar (09.581.399/0001-16).
4. Órgão/Entidade: Comando da 2ª Região Militar.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Renato Oliveira dos Reis (34896/OAB-GO), representando Sos Tecnologia e Gestao da Informacao Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 90.017/2025, sob a responsabilidade do Comando da 2ª Região Militar, com valor estimado de R\$ 7.068.605,00, cujo objeto é a *“contratação de Serviços de Gestão Documental para o Arquivo da SFPC/2ªRM, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos”*,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014;

9.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

9.3. indeferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pelo representante, tendo em vista a inexistência dos elementos necessários para sua adoção;

9.4. dar ciência ao Comando da 2ª Região Militar, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas identificadas no Pregão Eletrônico 90.017/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.4.1. aceitação da habilitação econômico-financeira da licitante Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda., com fundamento distinto do constante do instrumento convocatório;

9.4.2. aproveitamento, para fins de qualificação técnico-operacional da licitante Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda., de atestados emitidos em favor de pessoa jurídica distinta, sem demonstração suficiente da efetiva transferência da capacidade técnico-operacional correspondente à experiência neles certificada, em desacordo com o art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, com os princípios da vinculação ao edital, do julgamento objetivo e da segurança jurídica previstos no art. 5º da mesma lei, com os subitens 8.26, 8.27.6 e 8.27.7 do Termo de Referência e com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 1.233/2013-Plenário; e

9.4.3. habilitação técnico-operacional da licitante Pacta Clara – Organização de Acervos Documentais Ltda. sem comprovação suficiente da experiência mínima em serviços de digitalização documental correspondente a 2.000.000 imagens digitais por ano, exigida pelo subitem 8.27.6 do Termo de Referência, uma vez que os atestados passíveis de aproveitamento para esse fim não comprovam o quantitativo mínimo estabelecido – mesmo considerada a possibilidade de somatório de diferentes atestados executados de forma concomitante prevista no subitem 8.30 –, em desacordo com o disposto no art. 67, inciso II, da Lei 14.133/2021, com o princípio da vinculação ao edital previsto no art. 5º da mesma lei e com os subitens 8.27.6 e 8.30 do Termo de Referência;

9.5. dar ciência deste acórdão ao Comando da 2ª Região Militar e ao representante, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e

9.6. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 35/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 9/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2418-35/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral