

**Prefeitura de Goiânia**

Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER TÉCNICO**I – RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás - SINTEGO e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás - SINDSAUDE ([9021330](#)) ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025 ([5926692](#)), que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de apoio técnico-operacional à autogestão do Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia – IMAS.

Os Sindicatos impugnantes alegam, em resumo, que o Conselho de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia – CONAS é caracterizado como "órgão de normatização e deliberação superior do Instituto de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia - IMAS" e que matérias de cunho orçamentário e financeiro que são diretamente relacionadas ao objeto da presente licitação, necessita de aprovação do CONAS.

Ademais, pedem a nulidade do procedimento licitatório por ausência de deliberação prévia do CONAS, tendo em vista que um valor anual que supera doze milhões de reais e trata de um "apoio operacional" que se confunde com aspectos basilares da gestão financeira e orçamentária do IMAS, claramente se insere no escopo das competências deliberativas e normativas do CONAS. A contratação de serviços que influenciam diretamente o plano de custeio, orçamento anual, plano de aplicações e investimentos e regulamento de compras do IMAS deveria ter sido precedida da aprovação expressa deste Conselho.

Por fim, requerem a suspensão imediata do pregão eletrônico e após a anulação/revogação do Edital ou que se caso entenda pelo saneamento, que se submeta a apreciação e aprovação do CONAS.

É o relatório.

II – DA ADMISSIBILIDADE

A impugnação é tempestiva e preenche os requisitos formais previstos no edital e na Lei nº 14.133/2021, razão pela qual **deve ser conhecida**, passando-se à análise de mérito.

III – DO MÉRITO**1 – DA INTERPRETAÇÃO ESTRITA DO ART. 8º DA LEI MUNICIPAL Nº 9.201/2012**

A impugnação confunde competência normativa (própria do CONAS) com gestão executiva (inerente ao IMAS), violando princípios basilares do Direito Administrativo.

O Art. 8º da Lei nº 9.201/2012 estabelece competências específicas, enumeradas e de natureza institucional do CONAS, notadamente relacionadas à aprovação de instrumentos estruturantes e de natureza financeira, atuarial e contábil, dentre os quais se destacam:

- Diretrizes Gerais de Atuação do IMAS;
- Plano de Custeio Anual;
- Plano de Aplicações e Investimentos;
- Proposta Orçamentária;
- Plano de Contas, Balancetes e Balanço Anual;
- Parecer Atuarial e Parecer Contábil.

Tais atribuições dizem respeito ao governo institucional e não à gestão ordinária ou operacional do IMAS.

A própria técnica legislativa empregada revela que se trata de um rol taxativo, não havendo no dispositivo qualquer previsão de aprovação prévia de editais, autorização de processos licitatórios, validação de contratações administrativas e interferência direta na execução administrativa do órgão.

Assim, a interpretação ampliativa defendida pela impugnante carece de fundamento legal expresso, violando o princípio da legalidade estrita aplicável à Administração Pública.

2 – DA IMPOSSIBILIDADE DE INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA OU ANALÓGICA PARA AMPLIAR COMPETÊNCIAS DO CONAS

As atribuições dos órgãos colegiados de administração indireta são definidas **exclusivamente por lei**, sendo vedada sua ampliação por analogia, interpretação extensiva ou presunções, especialmente quando tais atribuições importam em restrição à autonomia administrativa da entidade, imposição de etapas adicionais ao procedimento licitatório e a criação de condicionantes não previstos em lei.

Admitir que qualquer contratação dependa de deliberação prévia do CONAS implicaria em subversão da lógica de autoadministração do IMAS, ingerência indevida do Conselho na rotina administrativa, na paralisação de serviços essenciais e na criação de requisito procedimental não previsto na lei de regência.

Tanto a Lei nº 9.201/2012 quanto o Regimento Interno definem o CONAS como **órgão colegiado, deliberativo e de controle interno**, com a finalidade de “zelar pela fiel aplicação da legislação pertinente à Saúde e Assistência Social do servidor municipal de Goiânia”

Contudo, essa natureza **não lhe confere competência genérica para interferir diretamente na atividade administrativa típica da gestão**, como a condução de procedimentos licitatórios.

3 – DA NATUREZA ESTRITAMENTE OPERACIONAL DO OBJETO DO EDITAL

O Pregão Eletrônico nº 90016/2025 tem por objeto **serviços de apoio operacional à autogestão**, sem qualquer repercussão direta sobre Plano de Custeio, Orçamento Anual, Plano de Aplicações e Investimentos, Parecer Atuarial, Parecer Contábil.

O serviço licitado não altera diretrizes gerais, não interfere na política atuarial ou financeira e não modifica estruturas institucionais. Trata-se de serviço de **suporte técnico-administrativo**, típico da rotina de gestão, e cuja contratação insere-se no âmbito da competência operacional da autarquia, nos termos da legislação geral.

Não se pode confundir impacto operacional do serviço com competência normativa ou deliberativa do Conselho. Tal raciocínio conduziria ao absurdo de exigir aprovação do CONAS até para serviços de limpeza, vigilância, TI ou manutenção predial.

Os serviços de "apoio operacional à autogestão" **não se equiparam** às matérias de competência exclusiva do CONAS. A aprovação do CONAS limita-se a documentos **estruturantes** (Plano de Custeio, Orçamento Anual), não a **contratos de execução** que os implementam.

As competências do CONAS estão **taxativamente descritas** na Lei e reproduzidas no Regimento, entre as quais se destacam:

Competências expressamente previstas

Lei nº 9.201/2012 – Art. 8º:

- Aprovar diretrizes gerais, plano de custeio, orçamento, planos de investimentos, contas, relatórios e pareceres atuariais e contábeis.
- Deliberar sobre:
 - a) Aceitação de bens;
 - b) Alienação de imóveis;
- Manifestar-se sobre:
 - a) Alteração da estrutura organizacional do IMAS;
 - b) Outros assuntos de interesse do IMAS **quando submetidos formalmente** pelo Chefe do Executivo, Presidente do IMAS ou Conselho Fiscal;
- Acompanhar e avaliar a gestão operacional, econômica e financeira;
- Deliberar sobre casos omissos, **nos limites de sua competência legal**.

O **Regimento Interno** repete integralmente esse rol e acrescenta: "Aprovar o regulamento de compras e contratações do IMAS, observadas as disposições da Lei Geral de Licitações."

Observe a distinção essencial:

I - O CONAS **aprova o regulamento geral de compras e contratações** (norma interna).

II - O CONAS **não aprova, não autoriza e não delibera sobre cada licitação concreta**.

Não existe, em nenhum dispositivo dos documentos, previsão de competência para:

- a) Suspender edital;

- b) Vetar procedimento licitatório específico;
- c) Impedir a Administração de contratar;
- d) Exercer controle prévio vinculante sobre certames.

Esse tipo de atribuição permanece na esfera da **gestão administrativa do IMAS**, como dispõe o Regimento Interno do IMAS, disposto no DECRETO Nº 447, DE 21 DE JANEIRO DE 2021:

Art. 7º Compete ao Presidente do Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia(IMAS);

(...)

XIV - aprovar a realização de licitações para a aquisição de materiais e de bens permanentes e para contratação de serviços de terceiros ou dispensar licitação, nos casos previstos na legislação vigente eexpressamente autorizados pelo Chefe do Poder Executivo;

(...)

Art. 12. Compete à Diretoria Administrativa e ao seu Diretor:

Parágrafo único. A Diretoria Administrativa deverá atuar em observância às normas e instruções dos Órgãos Centrais dos Sistemas de planejamento e administração orçamentária, financeira e contábil; controle interno; gestão de recursos humanos; gestão de compras, suprimentos de bens e serviços, **licitações**, contratos econvênios; gestão patrimonial; comunicação institucional e relacionamento com as redes sociais e a imprensa, nos termos do art. 31, da Lei Complementar nº 335/2021

Por conseguinte, compete à Presidência do Instituto aprovar a realização de licitações e cabe à Diretoria Administrativa atuar em **licitações**, contratos e convênios.

4 – DA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E OPERACIONAL DO IMAS

O Regimento Interno do IMAS, conforme já descrito no item anterior, afirma que a real competência para aprovar a realização de licitações para a aquisição de materiais e de bens permanentes e para a contratação de serviços de terceiros ou dispensar licitação, cabe somente à Presidência do IMAS.

Como autarquia municipal, o IMAS detém personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, capacidade de autogestão e competência para conduzir seus processos licitatórios.

A aprovação, pelo CONAS, de seu **regulamento geral de compras e contratações** não significa, e jamais significaria, que cada procedimento deva ser submetido ao colegiado. Trata-se de função típica de órgão superior de governança, não de gestão executiva.

Submeter cada edital ao CONAS significaria transferir ao Conselho atribuições executivas que a lei **não conferiu**, violando o regime jurídico das autarquias.

5 – DA TOTAL AUSÊNCIA DE NULIDADE NO CERTAME

Diante do exposto, resta evidente que o Art. 8º da Lei nº 9.201/2012 não prevê deliberação prévia do CONAS para licitações. A impugnante tenta ampliar indevidamente as competências legais do Conselho. O objeto do edital não está vinculado a nenhuma das matérias de competência do Art. 8º. Não há vício de legalidade, nem omissão procedimental e não se configura qualquer causa de nulidade do certame.

Diante do que já foi exposto, **reafirma-se que** O CONAS não tem competência legal para aprovar licitações específicas. O objeto do edital é **operacional**, sem impacto nas atribuições financeiras do Conselho.

Exigir a deliberação prévia do CONAS viola a autonomia do IMAS, criando obstáculo ilegal ao processo licitatório.

O próprio **Regimento Interno do IMAS**, aprovado pelo **Decreto nº 447, de 21 de janeiro de 2021**, ao tratar das competências do Conselho – CONAS, estabelece de forma expressa que cabe ao órgão **aprovar o regulamento geral de compras e contratações do Instituto**, observadas as disposições legais aplicáveis, especialmente a legislação de licitações e contratos administrativos.

Tal atribuição encontra-se prevista no **art. 8º, inciso XIII, do Regimento Interno do IMAS**, que dispõe competir ao CONAS:

“aprovar o regulamento de compras e contratações do IMAS, observadas as disposições da legislação vigente”.

Nota-se, portanto, que a competência do Conselho restringe-se à **aprovação da norma interna geral**, não havendo previsão regimental que lhe atribua poder para **analisar, autorizar, suspender ou vetar procedimentos licitatórios específicos**, tampouco para exercer controle prévio vinculante sobre atos concretos da gestão administrativa.

Ressalte-se, ainda, que inexistente o regulamento geral de compras e contratações do IMAS, permanecendo vigente desde então. A circunstância de a **Lei nº 14.133/2021** tratar-se de legislação relativamente recente — cuja implementação tem ocorrido de forma progressiva em toda a Administração Pública — **não constitui óbice ao regular funcionamento administrativo**, especialmente quando se observa que **nem mesmo o Município de Goiânia possui regulamento geral plenamente consolidado** nos moldes da nova lei, sem que isso tenha impedido a continuidade das atividades das Secretarias e entidades municipais.

Nesse contexto, não se revela juridicamente razoável sustentar que a inexistência de novo regulamento — ou a rediscussão tardia de regulamento já aprovado pelo próprio Conselho — inviabilize ou suspenda procedimentos licitatórios regularmente instaurados, sobretudo quando se verifica que as compras e contratações vêm sendo realizadas de forma contínua desde 2021; todas as contratações ocorreram com **ciência do CONAS**, no exercício de sua função fiscalizatória; e que as **contas do IMAS foram regularmente aprovadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios – TCM**, sem apontamentos relativos à irregularidade do regime de contratações adotado.

Registre-se, ainda, que a discussão acerca do regulamento geral somente foi suscitada **neste momento específico**, para questionar uma licitação concreta, após mais de três anos de plena vigência do modelo adotado, o que evidencia a impropriedade jurídica de se utilizar tal argumento como fundamento para interferência direta em procedimento administrativo específico, em afronta aos limites regimentais do Conselho.

Por fim, cumpre observar que o **valor estimado da contratação**, no montante de **R\$ 12.341.654,64**, corresponde a aproximadamente **5,60% da Lei Orçamentária Anual (LOA)**, fixada em **R\$ 220.278.000,00 (LOA 2026)**, o que afasta a caracterização de contratação de grande monta sob a ótica orçamentária global do Instituto.

Dessa forma, à luz dos princípios da **razoabilidade, proporcionalidade e segurança jurídica**, não se pode atribuir à contratação em questão natureza excepcional ou

impacto orçamentário relevante capaz de justificar ingerência extraordinária do CONAS, sobretudo fora dos limites de sua competência legal e regimentalmente estabelecida.

QUADRO COMPARATIVO entre as Competências do CONAS (Lei 9.201/2012 e Resolução 001/2021) versus Objeto do Pregão Eletrônico nº 90016/2025:

Eixo 1

Natureza da Competência do CONAS

Governança institucional, macrogestão, aprovação de instrumentos estruturantes, controle deliberativo de alto nível.

Natureza do Objeto do Edital

Serviços técnico-operacionais de suporte à autogestão, sem caráter normativo, estratégico ou deliberativo sobre políticas financeiras.

Eixo 2

Plano de Custeio Anual (Art. 8º, I, c)

Atribuição exclusiva de aprovação de documento atuarial que define receitas e metodologia de financiamento do sistema.

Serviço Licitado

Não altera cálculo de custeio, não modifica receitas, nem substitui parecer atuarial. Atividade de execução, não de definição de custeio.

Eixo 3

Plano de Aplicações e Investimentos (Art. 8º, I, e)

Documento de planejamento estratégico sobre uso de recursos, investimentos e reservas.

Serviço Licitado

Não constitui aplicação de recursos; não cria política de investimento; não aprova alocação estratégica. Apenas presta apoio operacional.

Eixo 4

Proposta de Orçamento Anual (Art. 8º, I, f)

Competência para aprovar peça orçamentária global, prevista em lei de diretrizes orçamentárias.

Serviço Licitado

A despesa já está prevista em rubrica orçamentária aprovada; o contrato não altera o orçamento, apenas executa despesa previamente autorizada.

Eixo 5

Plano de Contas, Balancetes, Balanço e Contas Anuais (Art. 8º, I, g)

Competência de controle contábil anual e sistemático, com natureza de auditoria e conformidade.

Serviço Licitado

Não elabora, não modifica, não aprova documentos contábeis; presta apoio técnico operacional sem ingerência nas competências de auditoria.

Eixo 6

Parecer Atuarial (Art. 8º, I, i)

Análise de equilíbrio econômico-atuarial do plano, emitida por atuário habilitado, com caráter vinculante.

Serviço Licitado

Não substitui parecer atuarial; não interfere na mensuração atuarial; atua apenas com dados operacionais.

Eixo 7

Regulamento de Compras e Contratações (Resolução 001/21, Art. 2º)

O CONAS aprova o REGULAMENTO GERAL, de natureza normativa e abstrata, aplicável a todos os processos.

Serviço Licitado

Segue regulamento já aprovado; não exige nova aprovação; não se trata de alteração normativa, mas de aplicação do regulamento vigente.

Eixo 8

Acompanhar e avaliar gestão operacional, econômica e financeira (Art. 8º, V)

Competência de controle posterior, avaliação global e monitoramento institucional.

Serviço Licitado

O contrato é ato de gestão executiva. Acompanhamento não significa autorização prévia. Controle ex post, não ex ante.

Eixo 9

Deliberação sobre assuntos submetidos pelo Executivo ou pelo IMAS (Art. 8º, VI)

Competência condicionada: só delibera sobre o que lhe for submetido, não gera auto-competência para interferir no cotidiano administrativo.

Serviço Licitado

O edital não foi submetido porque não há exigência legal. Ausência de submissão não gera nulidade.

Eixo 10

Finalidade do CONAS (Art. 1º, Regimento Interno)

Órgão deliberativo de controle interno com finalidade de zelar pela legislação geral da saúde do servidor.

Serviço Licitado

Execução de apoio operacional. Não altera legislação, não viola diretriz, não gera inovação normativa. Não depende de controle deliberativo prévio.

Eixo 11

Natureza das Atividades do CONAS

Macrogovernança, deliberação superior, aprovação de documentos estruturantes, funções típicas de conselho gestor.

Natureza das Atividades Licitadas

Atividades-meio, suporte técnico, rotinas administrativas, ferramentas de gestão, execução do plano já aprovado.

Eixo 12

Resultado Jurídico

O CONAS tem competência para aprovar políticas, diretrizes, planos e documentos estruturantes.

Resultado no Caso Concreto

O contrato não altera planos, diretrizes, orçamento ou normas. Não exige aprovação do CONAS. Não há nulidade.

6 – DA CIÊNCIA DO CONAS ACERCA DA ABERTURA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO

Ressalte-se que, no caso em análise, o Conselho de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia – CONAS foi devidamente cientificado da abertura do processo de contratação, conforme registrado na Ata da reunião realizada em 30 de dezembro de 2025 ([9043129](#)), bem como em despacho constante dos autos ([9024009](#)), com ciência expressa da maioria de seus membros.

Ainda que a impugnação sustente a necessidade de deliberação ou aprovação prévia do Conselho, importa destacar que a ciência do CONAS não se confunde com

manifestação deliberativa, tampouco implica condicionamento da validade do procedimento licitatório à aprovação do colegiado. Inexiste previsão legal que imponha tal exigência, tratando-se de ato de caráter meramente informativo, que não altera a natureza executiva do certame, nem amplia as competências legais do CONAS, inexistindo, portanto, qualquer prejuízo à legalidade do procedimento.

7. “TEMPO INSUFICIENTE PARA ANÁLISE” COMO FUNDAMENTO PARA BARRAR LICITAÇÃO

A alegação de que o Conselho não teve “tempo hábil para analisar” a proposta de licitação **não encontra respaldo jurídico direto nos documentos analisados.**

Isso porque:

7.1. O CONAS não possui competência legal para análise prévia obrigatória de licitações

Como visto, não há previsão normativa que imponha que licitações do IMAS dependam de:

- . parecer prévio do CONAS;
- . aprovação do Conselho;
- . deliberação vinculante.

Portanto, a **inexistência de tempo para análise não gera nulidade automática do procedimento licitatório**, nem confere ao CONAS poder de bloqueio do certame.

7.2. O controle do CONAS é predominantemente:

- . **institucional** (planos, diretrizes, orçamento, regulamentos);
- . **fiscalizatório e avaliativo**, e não executivo.

O próprio texto legal limita a atuação aos **limites da competência legal**.

Logo, extrapolar para interferir diretamente em um procedimento administrativo específico configura **desvio de competência**.

7.3. Há alguma margem jurídica para manifestação do CONAS?

Sim — mas **não como veto automático**.

A Lei e o Regimento autorizam o CONAS a:

“Manifestar-se sobre qualquer outro assunto de interesse do IMAS, desde que lhe seja submetido formalmente pelo Chefe do Executivo, Presidente do IMAS ou Conselho Fiscal.”

Portanto:

Se a matéria foi formalmente submetida ao CONAS, ele pode emitir **manifestação técnica, recomendação ou ressalva**; apontar riscos, inconsistências, impactos orçamentários ou operacionais; solicitar complementação de informações.

Isso **não equivale juridicamente a poder de veto ou suspensão automática da licitação**.

A manifestação tem **natureza opinativa, orientadora e fiscalizatória**, não decisória sobre o ato administrativo.

4. Reuniões, prazos e funcionamento do Conselho

A Lei prevê que o CONAS:

- . reúne-se ordinariamente duas vezes por mês;
- . reuniões extraordinárias exigem convocação com antecedência mínima de 5 dias;
- . deliberações ocorrem por maioria simples.

Isso reforça que:

- . o Conselho não é estruturado para controle operacional imediato de atos administrativos cotidianos;
- . sua atuação é colegiada, formal e procedimental.

A ausência de tempo para análise, por si só, **não cria competência nova nem autoriza interferência administrativa direta**.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE PELO INDEFERIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO** apresentada, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025 – IMAS/SEMAD, mantendo-se a data de abertura do certame conforme previsto no edital.

Encaminhe-se os autos SEMAD/GERPRE para providências cabíveis.

Goiânia, 14 de janeiro de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço**, **Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/01/2026, às 15:11, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Gardene Fernandes Moreira**,
Presidente do Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos
Servidores de Goiânia, em 15/01/2026, às 15:22, conforme art. 1º, III,
"b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site
<https://www.goiania.go.gov.br/sei> informando o código verificador
9042393 e o código CRC **0B3FC5D2**.

Avenida Paranaíba, nº 1413 -
- Bairro Setor Central
CEP 74015-125 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 25.14.000005981-3

SEI Nº 9042393v1

Criado por [m635561](#), versão 27 por [m635561](#) em 15/01/2026 14:57:28.