



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

PARECER Nº 2/2026

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa Benner Tecnologia e Sistemas de Saúde Ltda. ([8993022](#)) 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.

A empresa impugnante, fornecedora de software de gestão para planos de saúde, questiona a exigência editalícia de que apenas operadora de plano de saúde autorizada pela ANS possa gerir integralmente a autogestão pública, alegando que soluções tecnológicas ou serviços de TI poderiam exercer a gestão do plano.

Em síntese, a impugnante sustenta que a exigência editalícia de registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS seria ilegal, desproporcional e restritiva à competitividade, sob os argumentos de que:

- a) o objeto corresponderia a mero apoio operacional ou administrativo, não configurando atividade regulada;
  - b) o IMAS, por ser pessoa jurídica de direito público, não se submete às normas da ANS;
  - c) a legislação setorial da saúde suplementar não exige registro para empresas de apoio operacional;
  - d) haveria excesso de qualificação e inovação normativa indevida;
  - e) a exigência equivaleria à criação de “categoria” não prevista em lei;
  - f) a Administração estaria equiparando indevidamente o objeto a atividades típicas de operadoras de planos de saúde, indo em desconformidade com demais certames licitatórios;
  - g) o objeto poderia ser equiparado a sistemas ERP genéricos.
- 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 DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À MODIFICAÇÃO DO EDITAL**

A modelagem adotada no edital encontra sólido amparo na doutrina administrativa contemporânea, especialmente no que se refere à discricionariedade técnica da Administração Pública na definição dos critérios de habilitação, à inexistência de direito subjetivo do licitante à modificação do instrumento convocatório e à legitimidade de exigências voltadas à mitigação de riscos e à proteção do interesse público.

A Lei nº 14.133/2021 reforça a centralidade do planejamento, da gestão de riscos e da governança nas contratações públicas, conferindo à Administração margem de discricionariedade técnica para definir requisitos de habilitação compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto contratado. Conforme leciona Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, os requisitos de habilitação somente são ilegítimos quando se mostram desnecessários ou dissociados da execução contratual, sendo plenamente admissíveis quando revelam pertinência objetiva com o desempenho satisfatório do objeto e com a redução dos riscos da contratação. Para o autor, a Administração não apenas pode, como deve, calibrar as exigências de habilitação de acordo com o grau de complexidade e de impacto institucional do contrato.

No mesmo sentido, Maria Sylvania Zanella Di Pietro<sup>2</sup> ensina que a definição dos critérios editalícios insere-se no âmbito do mérito administrativo, não cabendo ao particular exigir a adoção de modelagem diversa daquela legitimamente escolhida pelo gestor, salvo na hipótese de ilegalidade manifesta. A autora destaca que o controle externo e judicial deve se limitar à verificação da legalidade e da razoabilidade do ato administrativo, sendo vedada a substituição do juízo técnico da Administração por entendimento subjetivo do licitante.

A doutrina também é firme ao afastar a existência de direito subjetivo do licitante à modificação do edital. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>3</sup>, a discricionariedade administrativa, quando exercida dentro dos limites legais e orientada por critérios técnicos e finalísticos, não pode ser esvaziada por pretensões individuais, sob pena de violação ao princípio da supremacia do interesse público e à própria lógica do procedimento licitatório. O edital, enquanto ato normativo interno da licitação, vincula tanto a Administração quanto os licitantes, não sendo passível de remodelação para atender conveniências empresariais.

No que se refere à exigência de registros ou certificações setoriais como critério de habilitação, Lucas Rocha Furtado e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>4</sup> destacam que tais exigências são legítimas quando guardam relação com a atividade preponderante do objeto e funcionam como instrumentos de qualificação, governança e mitigação de riscos. A exigência de inserção do contratado em ambiente regulado e fiscalizável não implica submissão do ente público ao mesmo regime jurídico, mas traduz escolha administrativa voltada à segurança da execução contratual e à proteção do interesse público envolvido.

Por fim, a doutrina reconhece a necessidade de distinguir serviços administrativos genéricos de contratações que envolvem apoio técnico-operacional em áreas sensíveis, como a saúde. Conforme enfatiza Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>5</sup>, serviços que impactam diretamente a efetivação de direitos fundamentais demandam maior rigor na seleção dos executores, sendo legítima a adoção de requisitos diferenciados de qualificação quando justificados pela relevância institucional, pelo risco envolvido e pela complexidade das atividades desempenhadas.

Dessa forma, à luz da doutrina administrativa dominante, a exigência editalícia questionada não configura excesso, inovação normativa ou restrição indevida à competitividade, mas expressão legítima do exercício da discricionariedade técnica da Administração, devidamente orientada pelos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, precaução e proteção do interesse público.

As referências doutrinárias acima corroboram a legitimidade das exigências editalícias fixadas, reforçando que a definição dos critérios de habilitação insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração, inexistindo direito subjetivo do licitante à remodelagem do edital quando ausente ilegalidade manifesta.

## 2. DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO À MODIFICAÇÃO DO EDITAL

Preliminarmente, cumpre afastar a premissa de que o licitante detenha direito subjetivo à modificação do edital ou à adoção de modelagem administrativa diversa daquela legitimamente definida pela Administração.

A Lei nº 14.133/2021 **confere à Administração Pública discricionariedade técnica para definir os requisitos de habilitação compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto, desde que de forma objetiva, motivada e proporcional.**

A jurisprudência administrativa, inclusive recente decisão do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, é firme no sentido de que **não cabe ao licitante impor à Administração a substituição de exigências editalícias**, inexistindo direito subjetivo à remodelagem do edital conforme interesses empresariais, vejamos: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. 1) EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE CAPACIDADE TÉCNICO-OPERACIONAL PERTINENTE AO OBJETO LICITADO. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO AO CARATER COMPETITIVO DO CERTAME. 2) MODALIDADE LICITATÓRIA. OBJETO NÃO CARACTERIZADO COMO SERVIÇO COMUM. INEXIGIBILIDADE DE PREGÃO. 1. Tendo em vista que a escolha do objeto licitado, exceto no que diz respeito à escolha de marca, é ato administrativo discricionário, não cabe censura à cláusula editalícia que requer a apresentação de certificado de capacidade técnica compatível com os serviços especificados. 2. Demonstrado que o objeto pretendido apresenta peculiaridades que afastam a hipótese de execução comum, é inexigível a realização de Pregão. (TCU 01267020103, Relator.: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 23/08/2011)

...a exigência de apresentação de, no mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, conforme disposto no item 9.1 do Termo de Referência (Anexo III) e no item 9.2.6 do Edital, está em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. **Tal dispositivo autoriza a Administração Pública a exigir comprovação de qualificação técnica para assegurar que a contratada possua capacidade para executar o objeto do contrato. Não há qualquer ilegalidade nos termos dessa exigência, que visa garantir a segurança e a eficiência na execução do contrato. Nesse sentido, A Administração Pública possui discricionariedade para definir os critérios de habilitação técnica, desde que sejam compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto licitado, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021.** (Processo TCE/GO nº 202500047001967, <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/1304468/DECIS%C3%83O+IMPUGNA%C3%87%C3%83O.pdf/2c16303c-a0c0-4d1f-bd03-3d8747db13f2?version=1.0#:~:text=execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20contrato,pr%C3%B3pria%20e%20direta%20na%20execu%C3%A7%C3%A3o>)

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - EXIGÊNCIA EDITALÍCIA - REGISTRO DE QUALIFICAÇÃO DE ESPECIALISTA (RQE) OU CERTIFICADO DE RESIDÊNCIA MÉDICA - COMPATIBILIDADE COM O OBJETO CONTRATADO - DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO - PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO EDITAL - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE FLAGRANTE - TUTELA RECURSAL - INDEFERIMENTO - RECURSO DESPROVIDO. 1. A concessão de medida liminar em mandado de segurança e em sede recursal exige a presença cumulativa da probabilidade do direito e do perigo da demora (art. 300 do CPC e art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009). 2. **A exigência de apresentação do RQE ou do Certificado de Residência Médica reconhecido pelo MEC, prevista em edital de licitação para contratação de serviços médicos, insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública, visando resguardar a adequada execução do objeto licitado.** 3. **Não configurada ilegalidade manifesta ou abusividade na cláusula editalícia, prevalece o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, impondo-se a manutenção da decisão que indeferiu a tutela liminar.** (TJ-MG - Agravo de Instrumento: 15976055820258130000, Relator.: Des.(a) Wagner Wilson, Data de Julgamento: 02/10/2025, Câmaras Cíveis / 19ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 07/10/2025) (grifo nosso)

Diante dos entendimentos elencados, conclui-se que a exigência editalícia impugnada encontram-se amparada no exercício regular da discricionariedade técnica da Administração Pública, inexistindo direito subjetivo do licitante à modificação do instrumento.

## 3. DA NATUREZA DO OBJETO E DO EQUÍVOCO DA TESE DE “APOIO ADMINISTRATIVO GENÉRICO”

A tentativa de enquadrar o objeto licitado como simples apoio administrativo neutro não se sustenta diante do conteúdo material e funcional definido no Termo de Referência, o qual evidencia que a contratação possui natureza técnica, sensível e diretamente relacionada à gestão assistencial da autogestão em saúde.

Conforme expressamente delimitado, o objeto da contratação envolve, de forma contínua, integrada e estruturante, atividades que compreendem apoio à regulação assistencial, auditoria médica, multiprofissional e de contas, autorização de procedimentos, análise de custos assistenciais, sinistralidade e glosas, gestão da rede credenciada, operação de plataformas tecnológicas integradas, tratamento massivo de dados pessoais sensíveis de saúde, bem como suporte técnico à governança e à conformidade regulatória.

Tais atribuições produzem efeitos diretos sobre o acesso dos beneficiários à assistência à saúde, influenciam a regularidade dos fluxos assistenciais, a legalidade das autorizações e a sustentabilidade econômico-financeira do sistema, além de impactarem de forma relevante a segurança institucional do IMAS. Não se trata, portanto, de atividades administrativas genéricas, instrumentais ou periféricas, mas de apoio técnico-operacional inserido no núcleo funcional da gestão assistencial, ainda que sem assunção direta do risco assistencial-financeiro.

A analogia proposta pela impugnante com serviços como contabilidade, segurança patrimonial ou sistemas ERP genéricos revela-se tecnicamente inadequada, uma vez que tais serviços não interferem em decisões assistenciais, não autorizam procedimentos médicos, não realizam auditoria de contas de saúde, nem operam dados pessoais sensíveis com impacto direto sobre beneficiários.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reconhecido que a definição dos requisitos e da modelagem da contratação deve considerar a natureza e a complexidade do objeto, sendo legítimo afastar enquadramentos simplificadores quando o serviço apresenta peculiaridades técnicas relevantes. No Acórdão nº 1.463/2024 – Plenário, o TCU **assentou que as exigências de habilitação e a própria**

caracterização do objeto devem guardar pertinência com a atividade básica ou preponderante da contratação, evitando tanto rigor excessivo quanto reduções indevidas que desconsiderem a complexidade real do serviço.

Assim, à luz do Termo de Referência e do entendimento consolidado do órgão de controle externo, não se mostra juridicamente adequada a tentativa de reduzir o objeto licitado a mero apoio administrativo genérico, devendo prevalecer sua correta caracterização como prestação de apoio técnico-operacional especializado à gestão assistencial, compatível com a modelagem adotada no edital e com as exigências dele decorrentes.

#### 4. DA CORREÇÃO DA INTERPRETAÇÃO ADMINISTRATIVA E DA INEXISTÊNCIA DE ATIVIDADE REGULADA EM SENTIDO ESTRITO

Não procede a alegação de que a Administração Municipal teria rotulado equivocadamente o objeto como “atividade regulada”.

Em nenhum momento o Município de Goiânia ou o IMAS afirmaram que a empresa contratada estaria sujeita ao regime jurídico das operadoras de planos de saúde ou que o apoio operacional contratado constituiria atividade regulada nos estritos termos da legislação setorial da saúde suplementar.

A impugnação parte de premissa artificial, ao confundir exigência de governança com enquadramento regulatório.

A exigência de registro na ANS não equivale à submissão da contratada ao regime integral da Lei nº 9.656/1998, tampouco à equiparação à condição de operadora de plano de saúde.

#### 5. DA INEXISTÊNCIA DE CONTRADIÇÃO PELO FATO DE O IMAS NÃO SE SUBMETER À AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS

A circunstância de o Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia – IMAS, enquanto pessoa jurídica de direito público, **não se submeter ao regime regulatório da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS**, não invalida nem compromete a legitimidade da exigência de que a empresa privada contratada esteja **regularmente inserida em ambiente regulado e fiscalizável**, como critério de habilitação e governança da contratação.

Trata-se de planos jurídicos distintos e não confundíveis. O IMAS, na condição de autarquia municipal, submete-se ao regime jurídico de direito público e às normas próprias, não se enquadrando como ente regulado pela ANS. A empresa privada contratada, por sua vez, atua no mercado da saúde suplementar, desempenhando atividades que interferem diretamente em fluxos assistenciais, auditorias médicas, autorizações de procedimentos e no tratamento de dados pessoais sensíveis de saúde, circunstância que a insere em segmento econômico sujeito a diminuição de passivos e robustez nos pareceres que subsidiarão a tomada de decisão pelo IMAS.

A Lei nº 14.133/2021 confere à Administração Pública **competência para estabelecer requisitos de habilitação compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto**, permitindo a adoção de critérios voltados à mitigação de riscos institucionais e à proteção do interesse público, ainda que tais critérios não decorram de submissão direta do ente público ao mesmo regime jurídico aplicável ao particular contratado.

Nesse sentido, a exigência de registro perante a ANS não tem por finalidade submeter o IMAS à regulação da Agência, tampouco estender-lhe obrigações próprias das operadoras de planos de saúde. O registro é adotado como parâmetro técnico-administrativo de qualificação institucional, apto a demonstrar que o particular contratado possui maturidade institucional e estrutura organizacional compatíveis com o setor em que atua, dispondo de responsabilidade técnica reconhecida, circunstâncias que reforçam a segurança e a confiabilidade da contratação.

A jurisprudência administrativa e judicial é firme no sentido de que a exigência de que o contratado esteja sujeito a órgão fiscalizador ou possua determinado registro setorial não implica submissão do ente público ao mesmo regime jurídico, tratando-se de exigência legítima no âmbito da discricionariedade técnica da Administração. O Tribunal de Contas da União tem reiteradamente assentado que a Administração pode estabelecer critérios de habilitação voltados à mitigação de riscos e à adequada execução do objeto, inexistindo direito subjetivo do licitante à adoção de modelagem diversa (TCU, Acórdão nº 596/2025 – Plenário).

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça reconhece que escolhas administrativas devidamente motivadas e fundadas em razões técnicas inserem-se no âmbito do mérito administrativo, não sendo passíveis de substituição pelo controle judicial (STJ, RMS 76.772/MT, Segunda Turma).

Dessa forma, a alegação de contradição não se sustenta juridicamente, por decorrer da indevida confusão entre o regime jurídico aplicável ao ente público e os critérios de habilitação legitimamente exigíveis do particular contratado, os quais se inserem no exercício regular, motivado e proporcional da discricionariedade técnica da Administração, como ocorre no caso concreto.

#### 6. DA LEGITIMIDADE DA EXIGÊNCIA COMO MECANISMO DE DUPLA CHECAGEM E MITIGAÇÃO DE RISCOS

A exigência de registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS não configura excesso de qualificação, tampouco violação aos princípios da razoabilidade ou da competitividade, devendo ser compreendida à luz da natureza sensível do objeto contratado e do dever de gestão de riscos imposto à Administração Pública.

A Lei nº 14.133/2021 não limita a Administração à exigência isolada de atestados de capacidade técnica, autorizando expressamente a adoção de critérios múltiplos e complementares de habilitação, desde que compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto. Tal diretriz decorre dos princípios da governança, do planejamento e da precaução administrativa, especialmente quando a contratação envolve elevado grau de ingerência operacional e impacto direto sobre políticas públicas sensíveis, como é o caso da gestão assistencial em saúde.

No caso concreto, o registro perante a ANS atua como mecanismo complementar de dupla checagem, não substituindo a comprovação de capacidade técnica, mas reforçando a segurança institucional da contratação, ao assegurar que o particular contratado esteja inserido em ambiente regulado e fiscalizável, com estrutura organizacional e responsabilidade técnica compatíveis com o setor em que atua.

Ainda que a empresa demonstre experiência prévia por meio de atestados técnicos, a ausência de inserção em ambiente regulado ampliaria riscos assistenciais, operacionais e institucionais, especialmente diante do grau de ingerência conferido à contratada sobre processos de regulação assistencial, auditoria médica, autorização de procedimentos e tratamento de dados pessoais sensíveis de saúde.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que **a Administração pode adotar critérios adicionais de habilitação técnica quando justificados pela necessidade de mitigar riscos relevantes do objeto**, não havendo ilegalidade na exigência de requisitos complementares desde que guardem pertinência com a contratação. Nesse sentido, o TCU tem assentado que a definição dos critérios de

habilitação insere-se no âmbito da discricionariedade técnica do gestor, cabendo-lhe adotar medidas proporcionais e necessárias à adequada execução contratual, inexistindo direito subjetivo do licitante à adoção de modelagem diversa, conforme disposto em linhas pregressas.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, ao examinar a regularidade de exigências técnicas em licitações complexas, tem reiterado que **critérios de habilitação voltados à segurança da execução e à redução de riscos institucionais são legítimos quando relacionados à atividade preponderante do objeto**, devendo ser afastadas apenas exigências desproporcionais ou dissociadas da contratação. Vejamos em caso muito mais polêmico, o recurso foi improvido pelo Tribunal, veja:

DENÚNCIA. PSSA (PRÉ-SAL PETRÓLEO LTDA). CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO PESSOAL POR EMPRESA ESTATAL. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE TEMPO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL. PREVISÃO LEGAL EXPRESSA (Lei 12.304/2010). AMPARO CONSTITUCIONAL. ATO MOTIVADO E JUSTIFICADO À LUZ DAS ATRIBUIÇÕES DOS CARGOS E DAS CIRCUNSTÂNCIAS ATUAIS DA EMPRESA CONTRATANTE. RAZOABILIDADE DOS TEMPOS MÍNIMOS DE EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL EXIGIDOS NO EDITAL (5 E 10 ANOS). CONHECIMENTO. **IMPROCEDÊNCIA. CIÊNCIA.** ( TC 003.180/2025-5)

Dessa forma, a exigência de registro perante a ANS não se apresenta como rigor excessivo, mas como medida prudente, proporcional e tecnicamente fundamentada, adotada no exercício regular da discricionariedade administrativa, com o objetivo de mitigar riscos históricos enfrentados pelo IMAS e assegurar maior segurança, previsibilidade e confiabilidade à execução do contrato.

## **7. DA COMPATIBILIDADE DA EXIGÊNCIA EDITALÍCIA COM AS REFERÊNCIAS NORMATIVAS DA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE SUPLEMENTAR – ANS**

A alegação apresentada na impugnação, no sentido de que as referências normativas da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS desautorizariam a exigência editalícia de registro da empresa contratada, demanda análise à luz do conteúdo efetivo do edital e do respectivo Termo de Referência.

Do exame dos autos, verifica-se que o instrumento convocatório não promove equiparação da contratada à condição de operadora de plano de saúde, nem lhe impõe a submissão ao regime jurídico integral previsto na Lei nº 9.656/1998.

Com efeito, o edital não exige da contratada: a comercialização de planos de saúde; a manutenção ou gestão de carteira própria de beneficiários; a assunção de risco assistencial ou financeiro e ao exercício de atividade típica de operadora de saúde suplementar.

Ao revés, o próprio Termo de Referência veda expressamente tais atividades, delimitando com precisão o escopo contratual à prestação de apoio técnico-operacional à autogestão do IMAS, o que afasta a incidência direta das normas setoriais aplicáveis às operadoras.

As referências normativas da ANS têm por finalidade disciplinar a atuação de agentes regulados no âmbito da saúde suplementar, não impedindo que a Administração Pública, no exercício de sua competência administrativa, utilize o registro perante a agência como critério objetivo de habilitação, governança e mitigação de riscos, especialmente em contratações que envolvam, apoio a: regulação assistencial; auditoria médica e multiprofissional; autorização de procedimentos; gestão da rede credenciada; e tratamento de dados pessoais sensíveis de saúde.

Nessa perspectiva, o registro perante a ANS não é adotado como imposição de regime regulatório setorial completo, mas como parâmetro técnico-administrativo de qualificação institucional, indicativo de inserção do particular em ambiente regulado e fiscalizável, com padrões mínimos de governança, responsabilidade técnica e compliance compatíveis com a sensibilidade do objeto.

Dessa forma, à luz do conteúdo do edital e do Termo de Referência, não se identifica incompatibilidade entre as referências normativas da ANS e a exigência editalícia, que se apresenta como critério legítimo, proporcional e tecnicamente fundamentado, voltado à proteção do interesse público e à segurança institucional do IMAS.

## **8. DA INEXISTÊNCIA DE CRIAÇÃO DE “CATEGORIA” NÃO PREVISTA EM LEI E DA LEGITIMIDADE DA EXIGÊNCIA DE REGISTRO NA ANS COMO MEDIDA DE MITIGAÇÃO DE RISCOS**

A alegação de que a Administração teria criado, por conta própria, categoria jurídica ou exigência regulatória não prevista em lei **não se sustenta à luz do ordenamento jurídico vigente nem da jurisprudência dos órgãos de controle e do Poder Judiciário.**

A Administração **não inovou no ordenamento jurídico**, não ampliou o alcance da legislação setorial da saúde suplementar e **não impôs à contratada, obrigações típicas de operadora de plano de saúde**, tais como comercialização de planos, gestão de carteira própria ou assunção de risco assistencial-financeiro. Tampouco submeteu o IMAS, enquanto pessoa jurídica de direito público, ao regime regulatório da Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, circunstância que é expressamente reconhecida e delimitada no próprio instrumento convocatório.

O que se verifica, na realidade, é o exercício legítimo da competência administrativa conferida pela **Lei nº 14.133/2021**, consistente em definir **critérios de habilitação e governança compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto contratado**, sem que disso decorra qualquer criação normativa indevida. A definição de tais critérios insere-se no âmbito da **discricionariedade técnica da Administração**, desde que devidamente motivada, como ocorre no caso concreto.

Cumprido destacar, ainda, que a Administração do IMAS possui plena ciência de que, no âmbito judicial, é consolidado o entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o rol de procedimentos da ANS possui natureza exemplificativa, o que amplia o grau de responsabilidade decisória da gestão pública em matérias assistenciais sensíveis e intensifica os riscos de judicialização. A jurisprudência do STJ tem reiteradamente afirmado que a negativa de cobertura não pode se apoiar exclusivamente na ausência de previsão no rol da ANS, o que tira em rol próprio, que acarreta à Administração maior cautela técnica e decisória em suas deliberações assistenciais.

Nesse cenário, revela-se não apenas legítimo, mas necessário, que a Administração exija da empresa contratada comprovada expertise no setor da saúde suplementar, de modo a resguardar a segurança institucional do IMAS e subsidiar, de forma técnica, consistente e qualificada, as decisões da Gestão, especialmente em contextos de autorização de procedimentos, auditoria médica, análise de custos assistenciais e enfrentamento de demandas judiciais recorrentes.

A exigência de registro perante a ANS não se apresenta, portanto, como inovação normativa, excesso de qualificação ou criação de categoria inexistente, mas como medida prudencial, proporcional e tecnicamente fundamentada, adotada como instrumento de mitigação de riscos assistenciais, operacionais, informacionais e institucionais que o Instituto vem, historicamente, buscando reduzir.

Convém reforçar exaustivamente que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que **a Administração pode adotar critérios de habilitação adicionais e mecanismos de governança quando justificados pela necessidade de reduzir riscos relevantes do objeto**, inexistindo direito subjetivo do licitante à adoção de modelagem diversa.

Nesse sentido, o TCU reconhece que a exigência de requisitos técnicos e institucionais compatíveis com a atividade preponderante do objeto **não configura restrição indevida à competitividade**, desde que motivada e proporcional (TCU, Acórdão nº 596/2025 – Plenário; TCU, Acórdão nº 1.463/2024 – Plenário).

Por fim, registra-se que a exigência estabelecida no edital insere-se no âmbito dos critérios de habilitação definidos pela Administração, adotados como instrumento de qualificação e organização do certame, em conformidade com a legislação aplicável e com os entendimentos consolidados no âmbito do controle administrativo.

#### **9. DO AFASTAMENTO DA TENTATIVA DE REDUÇÃO DO OBJETO A “SISTEMAS ERP” E DA CORRETA CARACTERIZAÇÃO DO APOIO TÉCNICO-OPERACIONAL ASSISTENCIAL**

Impõe-se afastar a tentativa de reduzir o objeto da contratação à mera disponibilização de sistemas do tipo ERP (Enterprise Resource Planning), enquadramento que não encontra respaldo no conteúdo material do Termo de Referência nem na lógica funcional da contratação pretendida.

Os sistemas ERP, em sua concepção clássica, destinam-se à gestão administrativa genérica, voltada ao controle interno de recursos empresariais, tais como contabilidade, finanças, folha de pagamento, compras, estoque e logística, possuindo caráter padronizado, transversal e indiferenciado, aplicável a múltiplos segmentos econômicos, sem ingerência direta sobre decisões técnicas finalísticas ou fluxos assistenciais.

O objeto licitado, por sua vez, não se confunde com solução tecnológica genérica, tampouco se limita ao fornecimento de software ou à prestação de serviços de tecnologia da informação. Trata-se de contratação integrada de apoio técnico-operacional à gestão assistencial, em que a tecnologia atua como meio instrumental indispensável, mas não como núcleo da contratação, viabilizando e sustentando processos técnicos sensíveis, tais como: regulação assistencial e autorização de procedimentos; auditoria médica, multiprofissional e de contas; análise técnica de custos assistenciais, sinistralidade e glosas; gestão ativa da rede credenciada; monitoramento de fluxos assistenciais e desempenho da rede; tratamento estruturado de dados pessoais sensíveis de saúde; e geração de relatórios técnicos, painéis decisórios e indicadores assistenciais.

Diferentemente de um ERP tradicional, a solução pretendida opera em tempo real sobre dados assistenciais, subsidia decisões técnicas e administrativas de elevada sensibilidade, interfere diretamente nos fluxos de atendimento aos beneficiários e impacta de forma direta o controle, a sustentabilidade e a regularidade da assistência à saúde dos servidores municipais.

Nesse contexto, a tecnologia não constitui o núcleo do contrato, mas sim instrumento indissociável da atuação humana especializada, do juízo técnico multiprofissional e das rotinas assistenciais apoiadas, sendo inseparável da expertise institucional exigida para a adequada execução do objeto.

Cumpra salientar, ainda, que a opção administrativa deliberada foi pela contratação de empresa operadora de saúde devidamente regulada pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, justamente em razão de sua expertise específica na gestão de planos de saúde, no enfrentamento de desafios assistenciais, regulatórios e operacionais próprios do setor, e na condução de processos decisórios complexos que extrapolam a lógica meramente administrativa ou tecnológica.

Tal escolha não se confunde com a contratação de BPO (Business Process Outsourcing) ou de serviços administrativos terceirizados, tampouco com a aquisição de soluções de TI padronizadas. O apoio almejado pressupõe conhecimento técnico setorial, vivência regulatória, domínio de fluxos assistenciais e capacidade de atuação integrada com a gestão pública, atributos que justificam a modelagem adotada no edital e afastam qualquer tentativa de simplificação indevida do objeto.

Dessa forma, resta claro que o objeto da contratação não se resume à tecnologia da informação, mas compreende apoio técnico-operacional qualificado à gestão assistencial, com utilização de plataformas tecnológicas integradas como meio necessário à execução do contrato, o que afasta, de forma definitiva, qualquer analogia com sistemas ERP genéricos, serviços meramente administrativos ou modelos de terceirização operacional desvinculados da expertise própria da saúde suplementar.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, considerando que (i) a impugnação foi conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade; (ii) não se identifica ilegalidade, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade na exigência de registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; (iii) o objeto licitado, conforme delineado no Termo de Referência, possui natureza técnica e sensível, inserida no núcleo funcional da gestão assistencial da autogestão em saúde, não se confundindo com apoio administrativo genérico nem com mera disponibilização de sistemas ERP; (iv) a circunstância de o IMAS não se submeter ao regime regulatório da ANS não impede que a Administração, no exercício de sua discricionariedade técnica, estabeleça critérios de habilitação e governança aplicáveis ao particular contratado; e (v) a exigência de registro se apresenta como mecanismo legítimo de dupla checagem e mitigação de riscos relevantes, compatível com a complexidade e criticidade do objeto, **OPINA-SE PELO INDEFERIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO** apresentada, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025 – IMAS/SEMAD, especialmente a exigência de que a empresa contratada seja registrada perante a ANS, por se tratar de critério legalmente possível, tecnicamente fundamentado, proporcional aos riscos do objeto e inserido no exercício regular da competência administrativa para modelagem do certame.

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

#### **REFERÊNCIAS**

**JUSTEN FILHO, Marçal.** - *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.  
**DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella.** - *Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2023.  
**BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.** - *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.  
**JUSTEN FILHO, Marçal.** - *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.  
**FURTADO, Lucas Rocha.** - *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.  
**FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby.** *Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.  
**PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres.** *Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2020.  
**Fundamentos legais:** Constituição Federal, art. 37; Lei nº 14.133/2021, arts. 5º, 11, 18, 67 e 69; Lei nº 9.656/1998; Lei nº 9.961/2000; Lei nº 13.709/2018; Lei nº 12.016/2009.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Chefe da Advocacia Setorial**, em 12/01/2026, às 20:13, 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 12/01/2026, às 20:36, 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 **9000538** e o código CRC **79815F34**.

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

Referência: Processo Nº 25.14.000005981-3

SEI Nº 9000538v1

Criado por [m635561](#), versão 12 por [m635561](#) em 12/01/2026 15:03:42.