



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

PARECER Nº 1/2026

I – RELATÓRIO

Trata-se de impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025 ([8926692](#)), apresentada pela empresa Salutis Administração de Tecnologia em Saúde ([8984518](#)), na qual se questiona, em síntese, a exigência editalícia de que a empresa a ser contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS.

Sustenta a impugnante que, por se tratar o IMAS de entidade de autogestão, e considerando que administradoras de planos de saúde não estariam atualmente obrigadas a registro junto à ANS, a exigência seria indevida, desproporcional e restritiva à competitividade, defendendo a revisão do edital para permitir a participação de empresas não registradas na agência reguladora.

É o relatório.

II – DA TEMPESTIVIDADE

A impugnação foi apresentada dentro do prazo previsto no edital, razão pela qual deve ser conhecida, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

III – DO MÉRITO

1. DA NATUREZA JURÍDICA DO IMAS E DA NÃO INCIDÊNCIA DA LEI Nº 9.656/1998

Inicialmente, é imprescindível assentar que o Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia – IMAS é autarquia municipal, dotada de personalidade jurídica de direito público, razão pela qual não se submete ao regime jurídico instituído pela Lei nº 9.656/1998, nos termos expressos do seu art. 1º.

A referida norma não se aplica ao IMAS, tampouco rege a sua atuação institucional, uma vez que o legislador expressamente excluiu as pessoas jurídicas de direito público do conceito de operadoras de planos privados de assistência à saúde.

Do mesmo modo, a contratação administrativa de terceiros pelo IMAS não atrai, por si só, a incidência da Lei nº 9.656/1998 sobre os particulares contratados, inexistindo qualquer mecanismo de aplicação direta ou reflexa dessa legislação aos prestadores de serviços vinculados à autogestão pública.

Todavia, a não incidência da Lei nº 9.656/1998 não impede que a Administração Pública, no exercício legítimo de sua discricionariedade técnica, estabeleça requisitos de habilitação e qualificação compatíveis com a natureza, a complexidade e o risco do objeto contratado, nos termos dos arts. 11 e 67 da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, o objeto licitado envolve a execução continuada de atividades altamente sensíveis, de impacto direto sobre a assistência à saúde e sobre a segurança institucional do IMAS, tais como: regulação assistencial; auditoria médica e multiprofissional; gestão da rede credenciada; autorização de procedimentos; faturamento e auditoria de contas médicas; tratamento massivo de dados pessoais sensíveis de saúde.

Essas atividades, embora executadas em apoio à autogestão pública, exigem elevado grau de especialização técnica, maturidade regulatória e mecanismos formais de controle, legitimando a opção administrativa por exigir que a contratada esteja inserida em ambiente regulado e fiscalizável, como critério de mitigação de riscos, governança e proteção do interesse público.

Assim, a exigência editalícia de registro perante a ANS não decorre da aplicação da Lei nº 9.656/1998, mas sim de juízo técnico-administrativo fundamentado, compatível com a Lei nº 14.133/2021, com os princípios da precaução, da eficiência, da segurança jurídica e da boa governança.

2. DA NATUREZA DO OBJETO LICITADO E DO NÚCLEO FUNCIONAL DA CONTRATAÇÃO

Conforme expressamente definido no Termo de Referência, o objeto do certame consiste na:

Contratação de empresa especializada, registrada perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), para a prestação de serviços de apoio operacional à autogestão do IMAS.

O detalhamento técnico do objeto evidencia que não se trata de mera atividade administrativa acessória, mas de apoio direto, contínuo e estruturante às funções finalísticas da assistência à saúde, integrando o núcleo funcional da gestão assistencial e administrativa exercida pelo IMAS.

A execução contratual incide de forma direta e relevante sobre aspectos essenciais do sistema, com impacto concreto: no acesso dos beneficiários aos serviços de saúde, na regularidade e no funcionamento da rede credenciada, na legalidade e rastreabilidade das autorizações assistenciais, na auditoria e no controle de contas médicas e na integridade, confidencialidade e segurança de dados pessoais sensíveis, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD.

Diante desse cenário, o critério determinante para a definição dos requisitos de habilitação não é a denominação jurídica da empresa, mas a natureza das atividades efetivamente executadas, o grau de ingerência operacional conferido ao contratado e o risco institucional

envolvido na delegação dessas funções.

Nessa linha, a exigência de que a contratada possua registro perante a ANS não decorre da aplicação de regime jurídico setorial ao IMAS ou ao particular, mas de juízo técnico-administrativo voltado à mitigação de riscos, à garantia de padrões mínimos de governança, fiscalização e responsabilização institucional, compatíveis com a complexidade e a criticidade do objeto.

Tal compreensão está alinhada à orientação consolidada dos órgãos de controle, segundo a qual os requisitos de qualificação devem guardar aderência objetiva ao risco e à complexidade da contratação, em observância aos princípios da eficiência, da segurança jurídica, da precaução administrativa e da proteção do interesse público, em consonância com o art. 5º, 6º, 18 dentre outros da Lei nº 14.133/2021.

3- DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À MODELAGEM DO EDITAL E DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO

A definição das condições de habilitação e qualificação técnica em procedimento licitatório insere-se no âmbito da discricionariedade técnica da Administração Pública, a quem compete modelar o edital de acordo com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto a ser contratado, desde que observados os princípios da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia e da competitividade, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

No exercício dessa competência, a Administração detém margem legítima de escolha técnica para estabelecer requisitos que assegurem a adequada execução contratual, a mitigação de riscos institucionais e a proteção do interesse público, não se sujeitando à imposição de modelos empresariais ou regulatórios pretendidos pelos particulares interessados no certame.

Nesse contexto, não assiste ao Impugnante o direito subjetivo de impor à Administração a reformulação do edital conforme seus interesses comerciais, sendo pacífico o entendimento de que o controle exercido pelos órgãos de fiscalização e pelo Poder Judiciário restringe-se à verificação da legalidade e da compatibilidade objetiva das exigências editalícias com o objeto licitado, não alcançando o mérito administrativo ou a conveniência da modelagem adotada.

A jurisprudência dos órgãos de controle é firme no sentido de que, estando as exigências editalícias técnica e objetivamente justificadas, com aderência à natureza e à complexidade do objeto, não cabe ao licitante ou ao órgão de controle substituir o juízo técnico da Administração por entendimento diverso, sob pena de indevida ingerência na esfera discricionária administrativa, 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>)

DESESTATIZAÇÃO. ARRENDAMENTO PORTUÁRIO. PORTO DE ITAGUAÍ/RJ. TERMINAL DE GRANÉIS SÓLIDOS MINERAIS. ANÁLISE DA VIABILIDADE TÉCNICA, ECONÔMICA, JURÍDICA E AMBIENTAL. OITIVA DO MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS E DA AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. ACOILHIMENTO PARCIAL DAS JUSTIFICATIVAS. RESTRIÇÃO À PARTICIPAÇÃO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS CONCORRÊNCIAIS QUE JUSTIFICASSEM A MEDIDA. APRIMORAMENTO DA MODELAGEM. AUTORIZAÇÃO DO CERTAME. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. (TCU - DESESTATIZAÇÃO (DES): <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/rest/publico/base/acordao-completo/18342024>, Relator.: WALTON ALENCAR RODRIGUES, Data de Julgamento: 04/09/2024)

No caso concreto, a exigência de que a empresa contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, decorre de juízo técnico-administrativo fundamentado, lastreado no Termo de Referência e na análise do risco institucional, assistencial e operacional envolvido na contratação, não se tratando de requisito arbitrário, desproporcional ou desvinculado do objeto.

Ao contrário, a modelagem adotada revela-se coerente com o grau de ingerência operacional conferido à contratada, com o impacto sistêmico das atividades delegadas e com a necessidade de assegurar padrões mínimos de governança, rastreabilidade, fiscalização e responsabilização institucional, compatíveis com a criticidade do objeto.

Assim, inexistindo qualquer ilegalidade, desvio de finalidade ou restrição indevida à competitividade, não se configura direito a impugnante à revisão do edital, devendo prevalecer a opção administrativa legitimamente fundamentada, adotada no regular exercício da discricionariedade técnica conferida à Administração Pública pela Lei nº 14.133/2021.

4. DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE E DA AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE

A exigência editalícia de que a empresa contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS mostra-se pertinente, proporcional e diretamente relacionada ao objeto licitado, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de critério compatível com o grau de risco assistencial, institucional e operacional da contratação, que atua como mecanismo de mitigação de riscos e fortalecimento da governança, e não como instrumento de reserva de mercado ou direcionamento do certame.

A exigência não impede a participação de empresas qualificadas, limitando-se a requerer aderência mínima a padrões objetivos de organização, controle e fiscalização, compatíveis com a criticidade das atividades delegadas, preservando-se, assim, o caráter competitivo do procedimento.

Tal exigência, ademais, evidencia o legítimo interesse da Administração Pública em estruturar, qualificar e regularizar a execução de atividades assistenciais sensíveis, por meio da contratação de empresa dotada de maturidade organizacional, capacidade técnica comprovada e sujeição a mecanismos formais de fiscalização externa, especialmente diante da realidade institucional de um sistema que, há décadas, opera sob restrições estruturais de disponibilidade de mão de obra especializada.

Nesse contexto, a opção administrativa não se dirige à restrição do mercado, mas à correção de deficiências históricas de capacidade operacional, por meio de instrumento legítimo de contratação pública, orientado à eficiência, à governança e à proteção do interesse coletivo, em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Ressalte-se, ainda, que o próprio edital veda expressamente que a contratada possua carteira própria de beneficiários ou exerça atividade de comercialização de planos de saúde, afastando o risco concorrencial suscitado pela impugnante e evidenciando a coerência interna da modelagem adotada no Termo de Referência ([8317414](#)).

Por fim, o argumento histórico-regulatório invocado pela impugnante, no sentido de que administradoras teriam, em momento pretérito, sido registradas perante a ANS, não gera direito adquirido à dispensa de requisitos atualmente exigidos, tampouco invalida a opção administrativa legitimamente fundamentada.

A Administração Pública deve orientar suas decisões pelo cenário normativo vigente, pelas boas práticas de governança e pelo dever de proteção ao interesse público, não se vinculando a conveniências empresariais ou a modelos regulatórios superados.

IV – CONCLUSÃO

Assim sendo, **o IMAS opina pelo INDEFERIMENTO da impugnação apresentada**, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025, especialmente a exigência de que a empresa contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, por se tratar de exigência legalmente possível, critério tecnicamente justificado, medida proporcional à natureza do objeto e aos riscos envolvidos, compatível com a Lei nº 14.133/2021, e instrumento necessário à garantia da segurança assistencial, da governança e da proteção do interesse público institucional do IMAS.

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

Goiânia, 08 de janeiro de 2026.



Documento assinado eletronicamente por **Grazianne Cardoso Lourenço, Chefe da Advocacia Setorial**, em 08/01/2026, às 17:26, 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 08/01/2026, às 17:32, 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 **8997007** e o código CRC **0AB7DB33**.

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

Referência: Processo Nº 25.14.000005981-3

SEI Nº 8997007v1

Criado por [m635561](#), versão 7 por [m635561](#) em 08/01/2026 17:25:46.