

**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.

Dante 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. ACOLHIMENTO 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 Paranaiba, 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.