



**Prefeitura de Goiânia**  
Secretaria Municipal de Administração  
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 0044/2026 - CHEADV/SEMA

## 1 - Do relatório e dos fatos

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMA, para análise e manifestação jurídica quanto à impugnação apresentada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás - SINTEGO, CNPJ nº 25.107.087/0001-21, e Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás - SINDSAÚDE, CNPJ nº 26.619.429/0001-55 (9021330), frente aos dispositivos do Edital Pregão Eletrônico nº 90016/2025, regido quanto às normas gerais, pela Lei nº 14.133/2021 e pela Lei Complementar nº 123/2006 e, quanto às normas não-gerais, pelo Decreto Municipal nº 963/2022 e Decreto Municipal nº 966/2022, considerando todas as suas alterações e legislação específica, e que tem como objeto: *"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, conforme condições estabelecidas neste edital e seus anexos."*(8926692).

Dando continuidade, tem-se que a empresa Impugnante insurgiu contra os dispositivos do edital e do TR, requerendo a suspensão do referido Pregão Eletrônico por ausência de deliberação prévia do CONAS (Conselho de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia), em observância à Lei Municipal nº 9.201/2012 e ao Regimento Interno do Conselho - Resolução 001/21, de 25 de agosto de 2021.

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Parecer nº 1/2026 (9042393), a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS do Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia (IMAS), demandante do objeto litado, manifestou pelo indeferimento total da impugnação apresentada, em razão de entender pela ausência de nulidade do procedimento licitatório pelo motivo da licitação em questão se enquadrar na esfera de competência executiva do IMAS:

**"A aprovação prévia exigida pela Lei e pelo Regimento Interno do CONAS incide sobre as políticas, planos e diretrizes orçamentárias, e não sobre cada ato de gestão que decorre da execução desses planos e orçamentos. A contratação de serviços de apoio operacional é uma medida essencial para a manutenção e aprimoramento da autogestão do IMAS, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados aos servidores municipais.**

**Qualquer interpretação que exija a aprovação prévia do CONAS para cada processo licitatório de execução orçamentária resultaria em uma burocratização excessiva e em uma ingerência indevida nas atribuições administrativas do IMAS, comprometendo a agilidade e a eficiência necessárias à gestão de um instituto de assistência à saúde."**

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## 2 - Dos fundamentos do direito

### 2.1 - Da natureza jurídica do parecer e do princípio da legalidade

Importa frisar que a presente análise toma por base, exclusivamente, os elementos que constam da instrução dos autos em epígrafe e que o exame do objeto em questão, limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, consoante pedido de impugnação apresentada pelos sindicatos Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás - SINTEGO e Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás - SINDSAÚDE, CNPJ em face das exigências dos dispositivos do PE nº 90016/2025, abstendo-se esta unidade jurídica quanto a aspectos que exigem o exercício de competência e discricionariedade a cargo do gestor titular e dos setores afins desta Secretaria e do órgão demandante.

Assim, tem-se que a autoridade consultante e os demais agentes participantes no trâmite do presente procedimento administrativo detêm competência para a prática dos atos que envolvem o pleito, cabendo-lhes aferir com exatidão as informações e dados constantes do procedimento, zelando para que todos os procedimentos sejam praticados por aqueles que possuem as correspondentes atribuições.

Registra-se, ainda, em conformidade com o artigo 37 da Constituição Federal, que o gestor público só pode realizar seus atos quando prescrito em lei, ou seja, no rigor da Legalidade, como expresso nas lições de Ronny Charles Lopes de Torres<sup>[1]</sup>, a saber:

Como princípio de direito administrativo o princípio da legalidade significa que o agente público está sujeito aos ditames das normas que emanam do ordenamento jurídico, sendo que todo o seu agir (omissivo ou comissivo) deve ser autorizado pelo ordenamento jurídico. (destaque do autor) (g.n.)

Isto posto, em atenção ao artigo 12, inciso VI do Decreto Municipal nº 131/2021 - Regimento Interno da Secretaria Municipal de Administração<sup>[2]</sup>, e artigo 5º do Decreto nº 964/2022<sup>[3]</sup>, passa-se ao exame:

### 2.2 - Da tempestividade da impugnação

Da análise do Edital Pregão Eletrônico nº 90016/2025, em consonância com o previsto no *caput* do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, tem-se no item 14.1, estabelecido que:

**14.1.** Qualquer pessoa ou licitante poderá **impugnar** o ato convocatório do pregão, ou solicitar **esclarecimentos** acerca dos seus termos e condições, no prazo de até **3 (três) dias úteis** anteriores à data fixada para abertura da sessão pública.

**14.1.1.** A petição deverá ser dirigida ao agente de contratação responsável pela condução do certame, podendo ser encaminhada na forma eletrônica, através do e-mail: [semad.gerppe@goiania.go.gov.br](mailto:semad.gerppe@goiania.go.gov.br), até as 23:59h do último dia do prazo.

Nessa esteira, no preâmbulo do Edital Pregão Eletrônico nº 90016/2025, consta registrado que a data designada para a ocorrência da sessão pública de abertura do certame editalício se dará no dia 16/01/2026, às 9:00h - Horário de Brasília/DF (8926692); sendo que a peça impugnatória da empresa foi encaminhada via correspondência eletrônica (e-mail) na segunda-feira, 12/01/2026, às 19h07 - Horário de Brasília/DF (9021330); portanto, resta demonstrado que foi respeitado pela impugnante o prazo estabelecido na Lei e no Edital para apresentação da impugnação, sendo ela tempestiva.

### 3 - Do mérito e das razões das impugnações apresentadas:

Em questionamento às especificações constantes do Edital e do seu anexo I - Termo de Referência, os sindicatos SINTEGO e SINDSAÚDE, no mérito, alegam em síntese que o presente edital ignora as competências legais do Conselho de Assistência à Saúde e Social dos Servidores Municipais de Goiânia (CONAS), como demonstrado adiante:

**i) DO OBJETO DO EDITAL E DA COMPETÊNCIA DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE E SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE GOIÂNIA (CONAS):** O edital visa contratar uma empresa para prestação de serviços de apoio operacional à autogestão do IMAS, com um valor global estimado em **R\$ 12.341.654,64 anuais**. Os sindicatos destacam que, segundo a Lei Municipal nº 9.201/2012 e o Regimento Interno do CONAS, este conselho é o órgão de deliberação superior do IMAS. Cabe ao CONAS aprovar questões orçamentárias e financeiras cruciais, como o Plano de Custeio Anual, a proposta de Orçamento Anual e o próprio regulamento de compras e contratações do instituto;

**ii) DA NULIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO POR AUSÊNCIA DE DELIBERAÇÃO PRÉVIA DO CONAS:** Os impugnantes alegam que o objeto da licitação interfere diretamente na gestão financeira e estratégica do IMAS, enquadrando-se nas competências do CONAS. A publicação do edital sem a aprovação prévia e expressa do Conselho configura uma violação à Lei Municipal nº 9.201/2012 e aos princípios da legalidade e transparência. Para as entidades, essa omissão esvazia o papel do controle social e gera a **nulidade do procedimento** desde sua origem, pois um requisito fundamental de validade (a deliberação do órgão competente) foi ignorado.

**iii) Dos pedidos:** Diante das irregularidades apontadas, o SINTEGO e o SINDSAÚDE requerem: **a) A suspensão imediata** do Pregão Eletrônico nº 90016/2025; **b) A posterior anulação ou revogação** do edital por vício de legalidade; **c) Alternativamente**, que o certame permaneça suspenso até que a contratação seja submetida e aprovada pelo CONAS, conforme determina a legislação municipal.

E, conclui, requerendo que seja determinada a republicação do Edital, inserindo a alteração aqui pleiteada, reabrindo-se o prazo inicialmente previsto, conforme a legislação.

### 3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Parecer nº 1/2026 (9042393), a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial do Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia (IMAS), demandante do objeto licitado, apreciou as alegações apresentadas na impugnação, se posicionando, ao final de cada item analisado, contrária com o que foi alegado nas razões impugnantes, opinando pela manutenção dos textos, nos exatos termos respondidos pontualmente, como literalmente segue transcrito:

#### 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 ampliada 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) Suspende 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 e expressamente 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 e convênios; 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**.

E, conclui nos seguintes termos:

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/SEMED, mantendo-se a data de abertura do certame conforme

previsto no edital.

#### 4 - Da análise Jurídica

É plausível inferir da manifestação técnica, que a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial do IMAS, por meio do Parecer nº 1/2026 (9042393, após análise aos itens questionados, apresentou motivações baseadas no interesse público, na realidade e necessidade fática, se posicionando contrária aos questionamentos alegados, notadamente quanto à publicação do edital sem a aprovação prévia e expressa do Conselho configura uma violação à Lei Municipal nº 9.201/2012 e aos princípios da legalidade e transparência para as entidades, essa omissão esvazia o papel do controle social e gera a nulidade do procedimento desde sua origem, pois um requisito fundamental de validade (a deliberação do órgão competente) foi ignorado, e, a unidade técnica demandante esclarece demonstrando que a aprovação prévia exigida pela Lei e pelo Regimento Interno do CONAS incide sobre as políticas, planos e diretrizes orçamentárias, e não sobre cada ato de gestão que decorre da execução desses planos e orçamentos. A contratação de serviços de apoio operacional é uma medida essencial para a manutenção e aprimoramento da autogestão do IMAS, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados aos servidores municipais, e, ainda, que qualquer interpretação que exija a aprovação prévia do CONAS para cada processo licitatório de execução orçamentária resultaria em uma burocratização excessiva e em uma ingerência indevida nas atribuições administrativas do IMAS, comprometendo a agilidade e a eficiência necessárias à gestão de um instituto de assistência à saúde.

Ou seja, ao analisar o mérito da impugnação, quanto à alegada Pregão Eletrônico ausência de deliberação prévia do CONAS para os procedimentos do Pregão Eletrônico Pregão Eletrônico, é possível avistar que a unidade técnica apreciou ao conteúdo das referenciadas manifestações, verificando sobre possíveis irregularidades no Edital, e as entendeu improcedentes; portanto, optando tecnicamente, por rechaçar às alegações apresentadas nos mencionados itens impugnados, e pela manutenção da redação do Edital e do Termo de Referência.

Nesse sentido, pela abrangência da manifestação técnica da unidade técnica do órgão gestor e demandante do objeto licitado, quanto à alegada ausência de deliberação prévia do CONAS ao Pregão Eletrônico, para seguimento e deslinde do tema em estudo, calha registrar que a Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, não possui no seu quadro funcional, servidor técnico com expertise técnica bastante e suficiente para proceder a análise técnica que a matéria, a necessidade e a demanda pública apresentada, requer e exige.

O que impõe, à busca ao disposto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, transcrito, *ipsis litteris*:

Art. 51. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

(...)

§ 1º - A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. (g.n.).

E, também, ao previsto no Decreto Municipal nº 963, de 14 de março de 2022<sup>[4]</sup>, que estabelece regras e diretrizes para a atuação de agente de contratação, de equipe de apoio, da comissão de contratação e dos gestores e fiscais de contratos, nos termos da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da administração pública municipal do Município de Goiânia, que no artigo 19, regulamenta sobre a possibilidade de diligências para dirimir dúvidas técnicas para o fim de subsidiar as decisões nos procedimentos da licitação, como a seguir vem descrito:

Art. 19. O agente de contratação, inclusive o pregoeiro, a equipe de apoio, a comissão de contratação, e o gestor e fiscal do contrato poderão solicitar manifestação técnica do órgão de assessoramento jurídico e de controle interno, ou de outros setores dos demais órgãos ou entidades, para dirimir dúvidas ou a fim de subsidiar sua decisão.

Implicando dizer, em face da especificidade da matéria apresentada, por guardar pertinência com questões de ordem técnica administrativa, tendo em vista a necessidade, o interesse público e o domínio técnico da situação fática apresentada, por aquela unidade demandante do objeto licitado, entende e tem-se que competiu a Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, a referida análise, manifestação e posicionamento, a qual reveste-se, em tese, de plausibilidade.

Ainda, ao tema, calha ressaltar, por força do Princípio da Eficiência, que a atividade administrativa pública deve ser norteada e exercitada do modo mais satisfatório possível, norteando a atuação do Estado e do Agente Público em cada circunstância, conforme expresso nas lições do saudoso Hely Lopes Meirelles<sup>[5]</sup>:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (g.n)

E, mais, também o Edital possibilita a diligência para fins de esclarecer ou complementar a instrução do processo, *in casu*, sobre se é possível, realizável ou executável, o objeto questionado em impugnação, a saber:

15.3 É facultado ao agente de contratação, à autoridade a ele superior e às áreas técnicas competentes da Secretaria Municipal de Administração, em qualquer fase da licitação, promover diligências com vistas a esclarecer ou a complementar a instrução do processo.

15.3.1 Fica facultado à SEMAD, através da área técnica competente, realizar diligências técnicas necessárias à validação das documentações, declarações e/ou informações ofertadas em quaisquer das fases da licitação e/ou contratação, inclusive junto ao(s) fabricante(s), quando for o caso.

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que a administração pública, pela Gerência de Pregões - GERPRE via Agente de Contratação, buscase subsídios técnicos, no caso, junto à unidade demandante do objeto licitado, a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, unidade administrativa a quem competiu manifestar e se posicionar quanto as alegações da peça impugnante, para balizar a sua decisão, quanto à impugnação apresentada; o que se deu, em razão da pertinência temática que detém a unidade técnica, pelo Parecer Técnico nº 1/2026, rechaçando as alegações contidas na Impugnação e demonstrando a regularidade das exigências do texto do Edital e do TR (9042393).

Assim, considerando o previsto no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, no artigo 19 do Decreto Municipal nº 963, de 14 de março de 2022, nos itens 15.3 e 15.3.1 do Edital, as necessidades fáticas e o interesse público, e em razão da ausência de atribuição técnica desta Chefia da Advocacia Setorial da SEMAD, às temáticas abordadas quanto às alegadas exigências do Edital e do TR, é possível extrair o entendimento que se deve prevalecer, neste aspecto, o posicionamento técnico esboçado pela Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, expresso pelo Parecer Técnico nº 1/2026 (9042393); qual seja, a manutenção do texto do Edital, consoante exigências contidas no Termo de Referência; inferindo-se, daí, que a manifestação técnica, referente às exigências instrumento convocatório e do TR, é capaz de subsidiar, em regra, a tomada de decisão por parte dos setores responsáveis pela condução e execução do procedimento em tela.

Nestas condições, tem-se nas manifestações com posicionamentos técnicos, quanto às exigências do Edital e do TR, que a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, esclareceu se posicionando sobre as alegações apresentadas na peça impugnatória, conforme Parecer Técnico nº 1/2026 (9042393), de onde se faz necessário e adequado recomendar, para o caso, a observância do entendimento desenvolvido no item 4.1, a seguir.

#### 4.1 - Da vinculação das manifestações técnicas prestadas administrativamente às empresas licitantes

Tendo em vista a manifestação da unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, que esclareceu, manifestou e se posicionou sobre as alegações apresentadas na peça impugnatória, por meio do Parecer Técnico nº 1/2026 (9042393), e quanto aos esclarecimentos técnicos prestados nos autos (pastas IV e V da árvore do SEI), registra-se, que tais situações fáticas, clamam para o estudo, pela apresentação do entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, constante do julgado jurisprudencial do Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, Processo 035.444/2020-7, Sessão 03/02/2021 e Ata 3/2021 - Plenário<sup>[6]</sup> e no Acórdão 915/2009-TCU-Plenário<sup>[7]</sup>, a saber:

Acórdão TCU nº 179/2021 - Plenário:

Os esclarecimentos prestados administrativamente possuem natureza vinculante para todos os licitantes, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório (dentre outros, Acórdãos 130/2014, Ministro Relator José Jorge, e 299/2015, Ministro Relator Vital do Rêgo, ambos do Plenário). (g.n.)

Acórdão 915/2009-TCU-Plenário:

Assertiva de pregoeiro, em sede de esclarecimentos, tem efeito vinculante para os participantes da licitação. A inobservância, pelo pregoeiro, da vinculação de sua resposta ao instrumento convocatório pode levar a sua responsabilização perante o TCU. (g.n.)

Do mesmo modo, referente ao tema, caminha o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, conforme é possível aferir no texto do Acórdão nº 015340/2024-PLENV<sup>[8]</sup>, de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Ghuerrren, do Processo: 222978-6/2019, Sessão: 1 de Abril de 2024, com a seguinte decisão:

(...) é preciso lembrar que os esclarecimentos prestados pela Administração no curso do processo licitatório, assim como as respostas às impugnações ao edital, têm efeito aditivo e vinculante, à medida que não só acresce ao edital, como também vincula a todos os licitantes e à Administração Pública, que não pode decidir em sentido diverso daquele o qual já havia se manifestado, sob pena de ofensa ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. (g.n.)

E, no mesmo sentido dos julgados jurisprudenciais das cortes de contas públicas, tem-se o entendimento do doutrinador Marçal Justen Filho<sup>[9]</sup>, ressaltando quanto ao tema:

É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editalícias. A resposta formulada administrativamente apresenta cunho vinculante para todos os envolvidos, sendo impossível invocar o princípio da vinculação ao edital para negar eficácia à resposta apresentada pela própria Administração. (...) A força vinculante da resposta ao pedido de esclarecimento envolve as hipóteses de interpretação do edital. Ou seja, aplica-se quando há diversas interpretações possíveis em face do ato convocatório. Se a Administração escolhe uma ou algumas dessas interpretações possíveis e exclui outras (ou todas as outras), haverá a vinculação. (g.n.)

Entendimentos da Corte de Contas Públicas Federal, com a corroboração de julgado do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE/RJ, bem como da doutrina, que impõem a obrigação de assim proceder, para as unidades afins e competentes da SEMAD, em especial, para a Agente de Contratação, executora da licitação, para o seguimento do presente certame licitatório, agregar e aplicar nos atos e procedimentos de disputa do Edital, o posicionando expresso e adotado pela unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, que esclareceu, manifestou e se posicionou sobre as alegações apresentadas na peça impugnatória, pela manutenção do texto e dispositivos do Edital e do TR, conforme Parecer Técnico nº 1/2026 (9042393), bem como quanto aos esclarecimentos técnicos prestados nos autos (pastas IV e V da árvore do SEI); pois, os esclarecimentos prestados pela Administração no curso do processo licitatório, e as respostas às impugnações ao edital, têm efeito aditivo e vinculante. Condições que se recomendam, desde já.

#### 5 - Da conclusão da análise jurídica

Por todo o exposto e desenvolvido no presente parecer, e considerando a veracidade presumida dos documentos e a legitimidade dos seus signatários, em especial, que a manifestação e o posicionamento da unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, guarda pertinência técnica administrativa, conforme Parecer Técnico nº 1/2026 (9042393), esta Chefia da Advocacia Setorial conclui pelo conhecimento e recebimento da impugnação, porque foi apresentada dentro do prazo legal, e, quanto ao mérito, opina pela não recepção das alegações e dos pedidos do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás - SINTEGO, CNPJ nº 25.107.087/0001-21 e Sindicato dos Trabalhadores do Sistema Único de Saúde do Estado de Goiás - SINDSAÚDE, CNPJ nº 26.619.429/0001-55 (9021330), frente aos dispositivos do Edital Pregão Eletrônico nº 90016/2025; amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improvimento da impugnação; no entanto, devendo ser observada, pela Agente de Contratação e/ou à unidade técnica afim e competente, as recomendações ao final dos itens 4.1, supra descrito.

Por fim, cumpre observar em razão da doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>[15][16]</sup>, que o "parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa".

Impõe-se ressaltar, por derradeiro, que o processo foi encaminhado e recebido por esta Chefia da Advocacia Setorial para análise e parecer jurídico na data de 13/01/2026 14:43h, e, que à instrução dos autos, quanto à impugnação, a manifestação técnica do órgão demandante do objeto licitado que se trata de procedimento imprescindível para a análise jurídica, foi juntada em 15/01/2026 14:30h, *i.e*, na data próxima à reabertura do certame, que se dará em 16/01/2025. Portanto, observado o interstício necessário se levar em consideração o prazo exíguo para análise desta setorial, a qual deve ser destacada a disposição contida no § único, do artigo 21 da Lei nº 13.655, de 25.04.2018 (LINDB), a qual prevê que devem ser consideradas as circunstâncias da edição do ato para eventual imputação de responsabilidade.

É o Parecer meramente opinativo, sem efeitos vinculantes, ora considerando a presunção de veracidade da documentação acostada, salvo melhor juízo. À **SUPPLIC/SEMAD a/c Gerência de Pregões - GERPRE a/c Agente de Contratação a/c Comissão de Contratação**, para ciência e sequenciamento do feito, com as providências cabíveis quanto à conclusão deste parecer, e, após, à **CHEGAB/SEMAD**, para apreciação e deliberação da autoridade superior desta Pasta.

Carlos Henrique da Silva  
**Apoio Jurídico**

Diego Leonardo Gomes Barbacena  
**Chefe da Advocacia Setorial**  
OAB/GO nº 53.259

- [1] (<https://ronnycharles.com.br/diretrizes-para-o-exercicio-do-controle-das-contratacoes-publicas-em-tempos-de-crise/>)  
[2] [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2021/dc\\_20210112\\_000000131.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2021/dc_20210112_000000131.html)  
[3] [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2022/dc\\_20220314\\_000000964.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/dc_20220314_000000964.html)  
[4] [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2022/dc\\_20220314\\_000000963.html](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/dc_20220314_000000963.html)  
[5] (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1996.)  
[6] [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2455162/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2455162/NUMACORDAOINT%20asc/0)  
[7] [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2455162/NUMACORDAOINT%20asc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?KEY:ACORDAO-COMPLETO-2455162/NUMACORDAOINT%20asc/0)  
[8] <https://www.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Acordaos> [8] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)  
[9] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos'. 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008, pp. 528/529)  
[10] <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-licitacoes-e-dos-contratos-administrativos/>  
[11] <https://www.tcmgo.tc.br/site/jurisprudencia/tcmjuris/>  
[12] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.tcmgo.tc.br/ecs/d/d/workspace/SpacesStore/37ddc356-57fd-49f5-9d35-2162474d5db2/00402.PDF>  
[13] <https://www.tcmgo.tc.br/site/jurisprudencia/tcmjuris/>  
[14] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://www.tcmgo.tc.br/ecs/d/d/workspace/SpacesStore/c2b425f2-b58e-49a9-b5c9-ab7b957396e4/00732.PDF>  
[15] (DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Malheiros, 2001, p. 377)  
[16] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/jurisprudencia-selecionada/erro%2520grossoiro/%2520/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/3/sin>

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Leonardo Gomes Barbacena, Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/01/2026, às 17:31, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Henrique da Silva, Assistente Administrativo**, em 15/01/2026, às 17:31, 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 **9037296** e o código CRC **FB86AA1B**.

Avenida do Cerrado, 999, APM-09, Bloco B -  
Palácio das Campinas Venerando de Freitas Borges (Paço Municipal) - Bairro Park Lozandes  
CEP 74884-900 Goiânia-GO

Referência: Processo Nº 25.14.000005981-3

SEI Nº 9037296v1