



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 0040/2026 - CHEADV/SEMAD

1. DO RELATÓRIO E DOS FATOS

Os autos em epígrafe foram remetidos a esta Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, para análise e manifestação jurídica quanto à impugnação apresentada pela empresa Salutis Administração de Tecnologia em Saúde Ltda., CNPJ nº 02.814.702/0001-34 (8984518), frente aos dispositivos do Edital Pregão Eletrônico nº 90016/2025 - SRP, regido quanto às normas gerais, pela Lei n.º 14.133/2021 e pela Lei Complementar n.º 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, alegando em suma quanto à exigência do edital que a empresa a ser contratada tenha registro na ANS, impedindo a participação de empresas administradoras de planos de saúde, e restringindo-a às empresas operadoras de planos de saúde, o que compromete o caráter competitivo do certame.

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Parecer nº 1/2026 (8997007), o Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia (IMAS), demandante do objeto licitado, apreciou item a item das alegações impugnantes, e entendeu que as exigências enumeradas no edital impugnado preservam exigências legalmente possíveis, com critérios técnicos justificados, com medidas proporcionais à natureza do objeto e dos riscos envolvidos, razão pela qual opinou pelo indeferimento da impugnação apresentada, mantendo a redação integral do documento, em especial a exigência de que a empresa contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

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, bem como limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, consoante pedido de impugnação apresentada pela empresa Salutis Administração de Tecnologia em Saúde LTDA., 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 consultente e os demais agentes participantes no trâmite do presente procedimento administrativo detém 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^[1], 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^[2], e artigo 5º do Decreto nº 964/2022^[3], 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.gerpre@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, 05/01/2026, às 19h20 - Horário de Brasília/DF (8984518); 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 da impugnação apresentada

Em desconformidade às especificações constantes do Edital e do seu anexo I - Termo de Referência, a empresa impugnante Salutis Administração de Tecnologia em Saúde LTDA., no mérito, alegando, em sumária síntese:

3.1 Da Impugnação da Salutis Administração de Tecnologia em Saúde LTDA.

3.1.1 Da Inadequação da Exigência de Registro na ANS: **a)** A Salutis afirma que o edital exige registro na ANS, o que, na prática, limitaria a participação a **operadoras** de planos de saúde e exclui **administradoras** de planos; **b)** Argumenta que o objeto social das operadoras é oferecer assistência à saúde, enquanto o das administradoras é, justamente, gerir processos de terceiros; **c)** Esclarece que a ANS revogou a obrigatoriedade de registro para administradoras de planos (exceto as de benefícios), em registro na ANS número 41.318-6, por entender que a fiscalização deve recair sobre a operadora detentora do plano, não sobre quem o administra,

3.1.2 Da Natureza Jurídica do IMAS: **a)** A empresa ressalta que o **IMAS** é uma **autogestão** e não possui registro na ANS, portanto, não estaria sujeito à regulação direta e fiscalização técnica da agência; **b)** Sustenta que administradoras possuem expertise superior em lidar com os mecanismos da Administração Pública, e regras variadas de diferentes clientes, ao contrário das operadoras de mercado.

3.1.3 Da Garantia de Qualidade e Segurança: **a)** Alega que a segurança institucional e a conformidade técnica não dependem do registro na ANS, mas sim da expertise, tecnologia e cumprimento de normas de conselhos profissionais (como CFM, CRO e CRA); **b)** Sugere que o edital substitua a exigência de registro por **Provas de Conceito (POC)** mais objetivas e atestados de capacidade técnica que comprovem a infraestrutura da licitante.

3.1.4 Do Conflito de Interesses: **a)** A Salutis alerta para o risco de **conflito de interesses** caso operadoras de mercado ou empresas ligadas a redes hospitalares vençam a licitação; **b)** Cita como exemplo editais da Caixa Econômica Federal que vedam a participação de empresas com vínculos com prestadores de serviços médicos para evitar favorecimentos.

3.1.5 Dos pedidos:

- a)** Ante o exposto, requer seja a impugnação julgada procedente, para permitir a participação de **administradoras de planos de saúde** com experiência comprovada em autogestões;
- b)** Propõe o impedimento de operadoras de planos de saúde, administradoras de benefícios e empresas que possuam vínculos com prestadores de serviços (clínicas e hospitais), para manter o caráter competitivo da contratação.

3.2 Da Manifestação técnica da unidade técnica do órgão demandante IMAS

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, o IMAS - Instituto Municipal de Assistência à Saúde dos Servidores de Goiânia, por meio da unidade técnica afim, emitiu o Parecer nº 3/2026 (9049376), em que apreciou as alegações apresentadas, e se posicionou opinando pelo indeferimento total da impugnação, pelas razões a seguir expostas:

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 JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A EXIGÊNCIA DE REGISTRO NA ANS

Ainda que a agência reguladora tenha flexibilizado a obrigatoriedade de registro para determinadas categorias de administradoras, a opção administrativa do IMAS em exigir tal registro visa garantir que a contratada esteja submetida aos padrões de governança, solvência e conformidade monitorados pela ANS. O registro funciona, portanto, como um selo de idoneidade técnica e operacional indispensável para uma entidade que apoiará com a regulação e auditoria de serviços de saúde de mais de 70 mil beneficiários.

Ademais, a ausência de obrigatoriedade legal de registro para a atividade-meio não impede que o contratante exija como requisito de habilitação técnica, visando a mitigação de riscos e a segurança jurídica da operação.

3. DA EXIGÊNCIA DE REGISTRO NA ANS COMO MEDIDA DE GOVERNANÇA E MITIGAÇÃO DE RISCOS INSTITUCIONAIS

A exigência de que a empresa contratada esteja regularmente registrada perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS não se configura como formalismo excessivo, tampouco como restrição indevida à competitividade do certame. Trata-se, ao contrário, de **medida legítima de governança administrativa e de mitigação de riscos institucionais**, adotada de forma racional e proporcional em razão da **natureza sensível, estratégica e de elevado impacto institucional do objeto contratado**.

A contratação em exame envolve **apoio técnico-operacional à gestão assistencial**, com o apoio direto e contínuo sobre processos críticos, tais como regulação assistencial, auditoria médica e multiprofissional, autorização de procedimentos, gestão da rede credenciada, análise de custos assistenciais, bem como o tratamento estruturado de **dados pessoais sensíveis de saúde**, atividades que transcendem o mero suporte administrativo ou tecnológico e demandam **alto grau de maturidade organizacional, responsabilidade técnica e capacidade institucional comprovada**.

Nesse contexto, o registro perante a ANS assume a função de **critério objetivo de qualificação institucional**, apto a evidenciar que o particular contratado se encontra inserido em **ambiente regulado e fiscalizável**, submetido a padrões mínimos de governança, controles internos, responsabilização técnica, rastreabilidade de atos e observância de boas práticas setoriais, circunstâncias que **reduzem significativamente os riscos assistenciais, operacionais, informacionais, jurídicos e reputacionais** associados à execução contratual.

Importa destacar que tal exigência **não tem por finalidade submeter o IMAS ao regime regulatório da ANS, nem equiparar a contratada à condição de operadora de plano de saúde**, mas sim assegurar que o parceiro técnico selecionado possua **expertise setorial compatível com a complexidade do apoio prestado**, bem como estrutura organizacional capaz de subsidiar, com segurança e consistência técnica, as deliberações da gestão pública.

A medida, portanto, **reforça a segurança institucional do IMAS**, contribui para a previsibilidade e estabilidade da execução contratual e protege o interesse público, especialmente em cenário marcado por **elevada judicialização da saúde**, intensificação do controle externo e crescente exigência de accountability na gestão assistencial.

Sob essa perspectiva, a exigência insere-se de forma plena no **exercício regular, motivado e proporcional da discricionariedade técnica conferida à Administração pela Lei nº 14.133/2021**, em especial à luz dos princípios da governança, do planejamento, da eficiência e da gestão de riscos, não havendo qualquer vício de legalidade ou desvio de finalidade na modelagem adotada.

4. 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.

5- 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.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>)

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.

6. 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.

Diante do exposto, a unidade técnica do IMAS, órgão demandante do objeto licitado, manifestou **pela preservação dos termos do Edital de Pregão Eletrônico nº 90016/2025 sem alterações, opinando pelo INDEFERIMENTO da impugnação apresentada**, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025, especialmente quanto 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.

4. DA ANÁLISE JURÍDICA

É plausível inferir da manifestação técnica, que a unidade técnica Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, por meio do Parecer Técnico nº 3/2026 (9049376), 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 alegada exigência do edital que a empresa a ser contratada tenha registro na ANS, impedindo a participação de empresas administradoras de planos de saúde, e restringindo-a às empresas operadoras de planos de saúde, o que compromete o caráter competitivo do certame; e entendeu que as exigências enumeradas no edital impugnado preservam exigências legalmente possíveis, com critérios técnicos justificados, com medidas proporcionais à natureza do objeto e dos riscos envolvidos, razão pela qual opinou pelo indeferimento da impugnação apresentada, mantendo a redação integral do documento, em especial a exigência de que a empresa contratada possua registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

Ou seja, ao analisar o mérito da impugnação, quanto à alegada exigência que a empresa a ser contratada tenha registro na ANS, 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, 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 no artigo 51, § 1º, da Lei Municipal nº 9.861/2016, que regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Municipal, transrito, *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^[4], 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 compete 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^[5]:

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 - GERPREF via Agente de Contratação, buscassem 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 3/2026, rechaçando as alegações contidas na Impugnação e demonstrando a regularidade das exigências do texto do Edital e do TR (9049376).

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 na impugnação, é possível extrair o entendimento que se deve prevalecer, neste aspecto, o posicionamento técnico esboçado pela Chefia da Advocacia Setorial - CHEADV do IMAS, unidade técnica responsável e competente regimentalmente, expresso pelo Parecer Técnico nº 3/2026; 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 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, 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 3/2026, 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 3/2026 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^[6] e no Acórdão 915/2009-TCU-Plenário^[7], 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 (entre 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-PLEN^[8], de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Gherren, 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^[9], ressaltando quanto ao tema:

É prática usual, fomentada pelo próprio art. 40, inc. VIII, que a Administração forneça esclarecimentos sobre as regras editárias. 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 3/2026 (9049376), 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 3/2026 (9049376), 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 impugnantes da empresa SALUTIS Administração de Tecnologia em Saúde Ltda., CNPJ nº 02.814.702/0001-34 (8984518), amparado na manifestação técnica, que deu causa ao improviso 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^{[15][16]}, 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 14:08, 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 exígido 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 **SUPLIC/SEMAD** a/c **Gerência de Pregões - GERPREF** 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
 - [3] 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
 - [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/NUMACORDAINT%20asc/0
 - [7] <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao->
 - [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://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/3-2-principios-das-litacoes-e-dos-contratos-administrativos/>
 - [11] <https://www.tcmgo.tc.br/site/jurisprudencia/tcmjuris/>
 - [12] chrome-extension://efaidnbmnnnibpcapcglclefindmkaj/<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://efaidnbmnnnibpcapcglclefindmkaj/<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%2520grosseiro/%2520score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/3/sinonimos%253Dtrue>

Goiânia, na data da assinatura eletrônica.



Documento assinado eletronicamente por **Diego Leonardo Gomes Barbacena, Chefe da Advocacia Setorial**, em 15/01/2026, às 14:58, 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 14:58, 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 **9033457** e o código CRC **159B2047**.

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 9033457v1