



Prefeitura de Goiânia
Secretaria Municipal de Administração
Chefia da Advocacia Setorial

PARECER JURÍDICO Nº 0043/2026 - CHEADV/SEMAP

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 Benner Tecnologia e Sistemas de Saúde Ltda, CNPJ nº 03.854.323/0001-30 (8993022), 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, tendo em vista que a Impugnada visa atuar como terceirizada de apoio administrativo e técnico, e não como operadora, o que compromete o caráter competitivo do certame.

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Parecer nº 2/2026 (9000538), 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 preserva 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, limita-se aos enfoques jurídicos e da regularidade processual da matéria proposta, consoante pedido de impugnação apresentada pela empresa Benner Tecnologia e Sistemas de Saúde LTDA., em face das exigências dos dispositivos do PE nº 90015/2025, 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^[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 quinta-feira, 08/01/2026, às 11h10 - Horário de Brasília/DF (8993022); 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 inconformidade às especificações constantes do Edital de Pregão nº 90016/2025 do IMAS e do seu anexo I - Termo de Referência, a empresa impugnante Benner Tecnologia e Sistemas de Saúde LTDA., no mérito alega em síntese que, embora o IMAS estabeleça "exigência editalícia de registro da licitante na ANS", a exigência que não possui base legal e afronta os princípios da legalidade, razoabilidade, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório, aproximando-se indevidamente de exigências para operadoras de saúde, pelas razões a seguir:

i) Da Exigência de Registro na ANS para Empresas de Tecnologia e Apoio; ii) Da Natureza do Objeto: Apoio Operacional que Não Configura Operação de Planos de Saúde; iii) Da Ilegalidade da Exigência de Registro na ANS 3.1. Ausência de Previsão Legal ou Regulamentar; iv) A Exigência de Registro na ANS é Desarrazoada e Incompatível com o Objeto; v) Da Violação aos Princípios da Legalidade, Razoabilidade, Competitividade e Vinculação ao Instrumento Convocatório. Dos pedidos: **a) Declarar a ilegalidade da exigência editalícia de registro da licitante na ANS – Agência Nacional de Saúde Suplementar –, por ausência de base legal e por afronta aos princípios da legalidade, razoabilidade, competitividade e vinculação ao instrumento convocatório, conforme vastamente fundamentado; **b)** Determinar a retificação imediata do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025, em seu Termo de Referência, requisitos de habilitação e onde mais couber, a fim de suprimir a exigência de apresentação de registro na ANS como condição de participação/habilitação das empresas licitantes; **c)** Prorrogar, se necessário, o prazo de abertura da sessão pública e/ou de apresentação das propostas, de forma a garantir que todos os potenciais interessados tenham conhecimento da alteração do edital e possam participar em igualdade de condições, evitando-se qualquer prejuízo ao caráter competitivo do certame;**

3.2 - Da manifestação técnica do órgão demandante

E, em resposta aos itens questionados pela empresa impugnante, pelo Despacho 5 (8993076) - SEMAD/GERPRE, a unidade técnica Gerência de Pregões da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, 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 DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA DA ADMINISTRAÇÃO E DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO À MODIFICAÇÃO DO EDITAL

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

A Lei nº 14.133/2021 reforça a centralidade do planejamento, da gestão de riscos e da governança nas contratações públicas, conferindo à Administração margem de discricionariedade técnica para definir requisitos de habilitação compatíveis com a natureza, a complexidade e os riscos do objeto contratado. Conforme leciona Marçal Justen Filho¹, os requisitos de habilitação somente são ilegítimos quando se mostram desnecessários ou dissociados da execução contratual, sendo plenamente admissíveis quando revelam pertinência objetiva com o desempenho satisfatório do objeto e com a redução dos riscos da contratação. Para o autor, a Administração não apenas pode, como deve, calibrar as exigências de habilitação de acordo com o grau de complexidade e de impacto institucional do contrato.

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro² ensina que a definição dos critérios editalícios insere-se no âmbito do mérito administrativo, não cabendo ao particular exigir a adoção de modelagem diversa daquela legitimamente escolhida pelo gestor, salvo na hipótese de ilegalidade manifesta. A autora destaca que o controle externo e judicial deve se limitar à verificação da legalidade e da razoabilidade do ato administrativo, sendo vedada a substituição do juízo técnico da Administração por entendimento subjetivo do licitante.

A doutrina também é firme ao afastar a existência de direito subjetivo do licitante à modificação do edital. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello³, a discricionariedade administrativa, quando exercida dentro dos limites legais e orientada por critérios técnicos e finalísticos, não pode ser esvaziada por pretensões individuais, sob pena de violação ao princípio da supremacia do interesse público e à própria lógica do procedimento licitatório. O edital, enquanto ato normativo interno da licitação, vincula tanto a Administração quanto os licitantes, não sendo passível de remodelação para atender conveniências empresariais.

No que se refere à exigência de registros ou certificações setoriais como critério de habilitação, Lucas Rocha Furtado e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁴ destacam que tais exigências são legítimas quando guardam relação com a atividade preponderante do objeto e funcionam como instrumentos de qualificação, governança e mitigação de riscos. A exigência de inserção do contratado em ambiente regulado e fiscalizável não implica submissão do ente público ao mesmo regime jurídico, mas traduz escolha administrativa voltada à segurança da execução contratual e à proteção do interesse público envolvido.

Por fim, a doutrina reconhece a necessidade de distinguir serviços administrativos genéricos de contratações que envolvem apoio técnico-operacional em áreas sensíveis, como a saúde. Conforme enfatiza Celso Antônio Bandeira de Mello⁵, serviços que impactam diretamente a efetivação de direitos fundamentais demandam maior rigor na seleção dos executores, sendo legítima a adoção de requisitos diferenciados de qualificação quando justificados pela relevância institucional, pelo risco envolvido e pela complexidade das atividades desempenhadas.

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

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

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

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

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

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

...a exigência de apresentação de, no mínimo, um Atestado de Capacidade Técnica, conforme disposto no item 9.1 do Termo de Referência (Anexo III) e no item 9.2.6 do Edital, está em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021. **Tal dispositivo autoriza a Administração Pública a exigir comprovação de qualificação técnica para assegurar que a contratada possua capacidade para executar o objeto do contrato. Não há qualquer ilegalidade nos termos dessa exigência, que visa garantir a segurança e a eficiência na execução do contrato. Nesse sentido, A Administração Pública possui discricionariedade para definir os critérios de habilitação técnica,**

desde que sejam compatíveis com a natureza e a complexidade do objeto licitado, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. (Processo TCE/GO nº 202500047001967, <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/1304468/DECIS%C3%83O+IMPUGNA%C3%87%C3%83O.pdf/2c16303c-a0c0-4d1f-bd03-3d8747db13f2?version=1.0#:~:text=execu%C3%A7%C3%A3o%20do%20contrato,pr%C3%B3pria%20e%20direta%20na%20execu%C3%A7%C3%A3o>)

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem reconhecido que a definição dos requisitos e da modelagem da contratação deve considerar a natureza e a complexidade do objeto, sendo legítimo afastar enquadramentos simplificadores quando o serviço apresenta peculiaridades técnicas relevantes. No Acórdão nº 1.463/2024 – Plenário, o TCU assentou que as exigências de habilitação e a própria caracterização do objeto devem guardar pertinência com a atividade básica ou preponderante da contratação, evitando tanto rigor excessivo quanto reduções indevidas que desconsiderem a complexidade real do serviço.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que **a Administração pode adotar critérios adicionais de habilitação técnica quando justificados pela necessidade de mitigar riscos relevantes do objeto**, não havendo ilegalidade na exigência de requisitos complementares desde que guardem pertinência com a contratação. Nesse sentido, o TCU tem assentado que a definição dos critérios de habilitação insere-se no âmbito da discricionariedade técnica do gestor, cabendo-lhe adotar medidas proporcionais e necessárias à adequada execução contratual, inexistindo direito subjetivo do licitante à adoção de modelagem diversa, conforme disposto em linhas pregressas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Jurídico 43 impugnação Benner PE 90016/25 (9036630), após análise aos itens questionados, concluiu: "(i) a impugnação foi conhecida por preencher os requisitos de admissibilidade; (ii) não se identifica ilegalidade, desproporcionalidade ou restrição indevida à competitividade na exigência de registro perante a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS; (iii) o objeto licitado, conforme delineado no Termo de Referência, possui natureza técnica e sensível, inserida no núcleo funcional da gestão assistencial da autogestão em saúde, não se confundindo com apoio administrativo genérico nem com mera disponibilização de sistemas ERP; (iv) a circunstância de o IMAS não se submeter ao regime regulatório da ANS não impede que a Administração, no exercício de sua discricionariedade técnica, estabeleça critérios de habilitação e governança aplicáveis ao particular contratado; e (v) a exigência de registro se apresenta como mecanismo legítimo de dupla checagem e mitigação de riscos relevantes, compatível com a complexidade e criticidade do objeto, **OPINA-SE PELO INDEFERIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO** apresentada, mantendo-se integralmente os termos do Edital do Pregão Eletrônico nº 90016/2025 – IMAS/SEMA, especialmente a exigência de que a empresa contratada seja registrada perante a ANS, por se tratar de critério legalmente possível, tecnicamente fundamentado, proporcional aos riscos do objeto e inserido no exercício regular da competência administrativa para modelagem do certame".

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, 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^[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:

16.3. 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. (g.n.)

16.3.1. 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. (g.n.)

Entendimentos legais esses, que possibilitaram que a administração pública, pela Gerência de Pregões - GERPRE via Agente de Contratação, buscasse 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 2/2026, 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 /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 2/2026, 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 (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^[8], de relatoria do Conselheiro Relator: Christiano Lacerda Ghuerren, 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 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 2/2026, 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 2/2026 (9000538), 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 BENNER TECNOLOGIA E SISTEMAS DE SAÚDE LTDA, CNPJ 03.854.323/0001-30 (8993022), 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^{[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 14:3h, *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. Em atenção ao Despacho nº 263/2025 - GERPRE (8814734), 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
- [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/NUMACORDAOINT%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://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://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/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://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/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/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 17:54, 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 17:54, 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 **9036630** e o código CRC **A3DD9673**.

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 9036630v1