



ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) DA COMISSÃO DO PREGÃO DA AUTARQUIA MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES - RECIPIREV.

Referência: **PROCESSO LICITATÓRIO Nº 001/2025-GC-AMPASS-01**
 PREGÃO ELETRÔNICO Nº 001/2025-GC-AMPASS-01

MAIDA INFOWAY TECNOLOGIA E GESTÃO EM SAÚDE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 01.239.608/0001-36, com endereço na Avenida Universitária, nº 750, sala 1910/1918, Fátima, Teresina/PI, CEP: 64.049-494, adiante denominada “Impugnante”, por seu procurador, Sra. Tamires Terra dos Santos, brasileira, solteira, coordenadora de licitações, inscrito no CPF sob o nº 028.335.130-62, vem, com fulcro no item 3 do Edital, tempestivamente à presença de V. Sa., apresentar **IMPUGNAÇÃO** aos termos do Edital supracitado, o que faz consoante razões de fato e de direito adiantes expostas.

I. DO CABIMENTO

Cuida-se de busca de tutela direito pela via administrativa através da apresentação de pedido de impugnação, sendo cabido o recurso ora interposto, por preencher os pressupostos previstos no ordenamento jurídico, em conformidade com o artigo 164 da Lei Federal nº. 14.133/2021.

É legítimo o interesse em impugnar, uma vez que a legitimidade é atribuída a qualquer pessoa desde que obedecido o protocolo do pedido em até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. Como a data prevista para abertura é 02/12/2025, é tempestiva, portanto, a presente impugnação.

II. DOS FATOS

Como é sabido, a AUTARQUIA MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES - RECIPIREV, está promovendo o pregão eletrônico em epígrafe, tendo por objeto a “*contratação de empresa especializada na prestação de serviços de regulação médica-hospitalar e odontológica, por um período de 36 (trinta e seis) meses.*”.

Nesse sentido, interessada em afluir ao certame, a Impugnante adquiriu o edital de licitação no intuito de, embasando-se nesse documento, apresentar proposta válida. Entretanto, quando da análise das prescrições inseridas no edital, a Impugnante encontrou algumas inconsistências que impossibilitam a correta formulação de sua proposta.



Cumpre manifestar a impugnante, preliminarmente, seu respeito pelo trabalho do Ilustre Pregoeiro da equipe de apoio, e de todo o corpo do Setor de Licitações. As divergências, objeto da presente Impugnação, referem-se unicamente à aplicação da Constituição Federal, bem como da Lei Federal no 14.133/21 em relação ao procedimento licitatório em exame. Não afetam, sob nenhuma hipótese, o respeito do ora impugnante pela instituição e pelos profissionais que a integram.

Nesse contexto, necessário esclarecer os seguintes pontos, permitindo-se a compreensão de determinadas cláusulas, evitando-se interpretações equivocadas:

a) **Critérios de Glosa no SLA (TR 9; TR 10.2.10; Anexo B B.1.1.9.9 a B.1.1.13; Contrato 5, §§ 4º e 6º)**

O Termo de Referência e o Anexo B apresentam a classificação de criticidade, os tempos de resposta e os prazos de solução (matriz de SLA), entretanto **não detalham os critérios objetivos de apuração, cálculo e aplicação de glosas** em caso de descumprimento dos níveis de serviço.

Considerando que o contrato prevê penalidades financeiras e administrativas, solicitamos esclarecer:

1. **Quais são os parâmetros numéricos e fórmulas de cálculo** que serão utilizados para aplicação das glosas?
2. A glosa será calculada **por chamado, por percentual mensal, por indicador agregado**, ou outro critério?
3. Quais serão os **procedimentos de aferição**, especialmente quanto à validação de indisponibilidades, tempo de resposta e tempo de resolução?
4. Haverá **período mínimo de tolerância**, janela de manutenção planejada ou política de exceções?
5. A glosa poderá ser aplicada cumulativamente com outras penalidades contratuais?

A ausência desses parâmetros técnicos compromete a previsibilidade, o planejamento operacional e a formação do preço, podendo ensejar prazos inexecutáveis ou penalidades desproporcionais. Requer-se o esclarecimento detalhado para garantir julgamento objetivo e viabilidade contratual.

b) **Exigência de Representante Presencial em Pernambuco (TR 7.7.24)**

O item 7.7.24 do Termo de Referência exige que a licitante mantenha representante presencialmente situado na capital do Estado de Pernambuco ou Região Metropolitana, com poderes para assinar Atas de Registro de Preço e responder por quaisquer questões relativas ao fornecimento. Solicitamos esclarecer:

1. **Qual a justificativa técnica** para exigir presença física do representante no Estado de Pernambuco, considerando que:
 - a assinatura de atas e documentos pode ocorrer exclusivamente por meios digitais;
 - comunicações oficiais podem ser realizadas por e-mail, telefone ou videoconferência;
 - a Lei nº 14.133/2021 admite a designação de **preposto** sem vinculação territorial.
2. A exigência visa atender necessidade operacional específica? Em caso afirmativo, favor detalhar.
3. É possível **substituir a exigência por designação de preposto**, independentemente de domicílio físico?
4. O não atendimento desta exigência inviabiliza a participação de licitantes situadas em outros Estados?



Dado o potencial de restrição injustificada à competitividade, é necessário o esclarecimento quanto à pertinência e proporcionalidade dessa exigência.

E, além de tais questionamentos, que são passíveis de esclarecimento por parte do I. Pregoeiro, nota-se que o Edital também possui em seu bojo exigências que conflitam diretamente com os ditames legais.

Portanto, serve a presente manifestação, para pugnar pelo devido afastamento das disposições em desconformidade com o ordenamento jurídico pátrio, de acordo com os argumentos adiante espostos.

III. DOS FUNDAMENTOS DA IMPUGNAÇÃO

III.1. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO PRÉVIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO E DE REGISTRO DE PROFISSIONAIS NO ESTADO DE PERNAMBUCO NA FASE DE HABILITAÇÃO.

A disciplina prevista no item 5.1.1 do Termo de Referência apresenta irregularidade grave ao exigir que as licitantes, já na fase de propostas ou habilitação, demonstrem possuir profissionais previamente vinculados à empresa e registrados nos Conselhos Profissionais do Estado de Pernambuco (CRM, COREN e CRO-PE). Essa exigência não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021 e viola princípios estruturantes da licitação, como competitividade, proporcionalidade e julgamento objetivo, impondo custos antecipados e barreiras indevidas à ampla participação de interessados.

A Lei nº 14.133/2021 não determina que o profissional indicado para fins de qualificação técnico-profissional possua vínculo prévio com a licitante, em verdade, o art. 67 exige apenas a apresentação de profissional devidamente registrado no conselho competente, o que evidencia capacidade técnica, mas não impõe a contratação antecipada desse responsável técnico.

Isso porque **a fase de habilitação destina-se a verificar a aptidão da empresa**, e não a antecipar obrigações contratuais ou criar despesas antes mesmo da adjudicação. A formalização de vínculo — seja trabalhista, societário ou civil — só se justifica após o encerramento do certame, quando há certeza da contratação.

Esse entendimento é reforçado por recente orientação do Tribunal de Contas da União, especialmente no Acórdão 2353/2024 — Segunda Câmara, que é categórico ao afirmar que a comprovação de vínculo entre a empresa e o responsável técnico somente pode ser exigida na fase de contratação, e não na habilitação.

O TCU também deixa claro que tal vínculo não precisa ser empregatício, podendo ser demonstrado por contrato de prestação de serviços ou instrumento equivalente. Assim, a exigência editalícia contraria diretamente o entendimento consolidado da Corte de Contas.

A determinação de que os profissionais indicados já estejam registrados nos conselhos profissionais do Estado de Pernambuco antes da contratação é igualmente desarrazoada. Tal imposição cria restrição indevida, pois obrigaria as empresas a manterem, em caráter permanente, profissionais registrados em todos os Estados onde eventualmente possam concorrer,



arcando com custos incompatíveis com a fase pré-contratual. A adequação dos registros ao local de execução é providência própria da fase de mobilização contratual, jamais da fase de habilitação, conforme orientação técnica, legal e jurisprudencial.

Há, ainda, **evidente contradição interna** no edital, vez que o item 5.1.1.3 determina que a comprovação de vínculo seja apresentada na habilitação, enquanto o item 6.1.1 estabelece que a mesma comprovação deve ocorrer até 30 dias após a homologação e assinatura do contrato.

Essa inconsistência viola o princípio do julgamento objetivo e impede a segurança jurídica necessária à participação isonômica dos licitantes. O critério correto e legal é aquele previsto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e reafirmado pelo TCU: **o vínculo apenas deve ser comprovado após a adjudicação**, nunca antes.

A Súmula 272 do TCU também reforça a ilegalidade da exigência, ao vedar que o edital imponha requisitos que obriguem os licitantes a incorrerem em custos desnecessários antes da celebração do contrato. A determinação de que as empresas mantenham previamente profissionais registrados em Pernambuco representa exatamente o tipo de custo indevido proibido pelo Tribunal, pois antecipa despesas trabalhistas ou contratuais sem qualquer garantia de contratação.

À luz da legislação, da doutrina e da jurisprudência aplicáveis, o edital deve ser retificado para adequar a exigência técnica aos limites legais. O correto é permitir que, na fase de habilitação, a empresa apenas indique profissional com registro ativo no conselho competente, e que a comprovação de vínculo ocorra somente na fase contratual, conforme prevê a Lei nº 14.133/2021 e o Acórdão 2353/2024/TCU.

Ou seja, após a adjudicação, e antes da assinatura do contrato, deve ser formalizado o vínculo com o profissional indicado. Já a adequação do registro ao conselho da jurisdição onde ocorrerá a execução — no caso, Pernambuco — deve ser realizada no período pós-contratual, mediante concessão de prazo razoável e expresso no edital, garantindo previsibilidade, segurança jurídica e plena conformidade com a legislação.

Diante de todo o exposto, é necessária a correção dos itens 5.1.1.1, 5.1.1.3 e correlatos, para excluir a exigência de vínculo prévio e afastar a obrigatoriedade de registro profissional em Pernambuco antes da contratação, harmonizando o edital com a legislação vigente e assegurando a plena competitividade do certame.

Além disso, a Administração deve, não apenas excluir a exigência de vínculo prévio, mas também estabelecer, no instrumento convocatório, prazo específico e suficiente para que, após a assinatura do contrato, o profissional indicado proceda à regularização cadastral no conselho competente da jurisdição onde os serviços serão prestados, assegurando que a exigência seja cumprida de modo proporcional, seguro e compatível com o regime jurídico da contratação pública.

III.2. DAS PENALIDADES ACIMA DOS LIMITES LEGAIS – RETENÇÃO INDEVIDA DE PAGAMENTOS E COMPENSAÇÃO CRUZADA.

Inicialmente, importa mencionar que há previsão no instrumento contratual no sentido de que *“nenhum pagamento será efetuado à Contratada enquanto pendente de liquidação de qualquer obrigação. Esse fato não será gerador de direito a reajustamento de preços ou a atualização monetária”*.



Contudo, tal previsão **carece de delimitação legal e procedimental**, permitindo interpretação que autorize a retenção arbitrária de valores, inclusive em relação a serviços efetivamente prestados e atestados, hipótese vedada pela jurisprudência consolidada dos tribunais superiores e pelo entendimento reiterado do Tribunal de Contas da União (TCU).

Nos termos do art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal, e do art. 156 da Lei nº 14.133/2021, nenhuma penalidade ou medida restritiva pode ser aplicada sem a prévia instauração de processo administrativo, com garantia de contraditório, ampla defesa e motivação formal. A retenção de pagamentos, quando aplicada de forma unilateral e sem observância do devido processo legal, configura violação direta a tais garantias, além de afrontar os princípios da legalidade, moralidade, proporcionalidade e segurança jurídica.

O entendimento jurisprudencial é pacífico no sentido de que **a Administração Pública não pode reter valores relativos a serviços comprovadamente prestados**, ainda que existam questionamentos quanto à execução contratual. O Superior Tribunal de Justiça tem reiteradamente decidido que:

“Não obstante o poder conferido à Administração de exigir a comprovação de regularidade fiscal durante toda a vigência do contrato, não pode proceder à retenção do pagamento pelos serviços comprovadamente prestados, sob pena de caracterizar enriquecimento ilícito.” (AgRg no AREsp 561.262/ES, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 31/08/2015)

No mesmo sentido, a jurisprudência estadual é uníssona:

“Uma vez comprovada a realização de serviço por empresa e seu correspondente não pagamento pela Administração, sobressai sua altaneira responsabilidade em cumprir com suas obrigações, sob pena de intolerável enriquecimento ilícito, ainda que aquela tenha dado motivo à rescisão do contrato.” (TJMG, Apelação Cível nº 346.502-8, rel. Des. Dorival Guimarães Pereira, 5ª Câmara Cível)

“Embora considerado nulo o contrato de execução dos serviços, por inobservância do competente processo licitatório, o pagamento relativo à execução dos serviços se impõe, sob pena de locupletamento ilícito da Administração, posto que estes passaram a integrar o patrimônio da Municipalidade.” (TJMG, Apelação Cível nº 199.568-7, rel. Des. Célio César Paduani, 4ª Câmara Cível, j. 17.05.2001)

Esses precedentes demonstram que **não se admite que a Administração, após se beneficiar do objeto do contrato, retenha ou suspenda pagamentos devidos**, salvo quando houver **comprovação de vício grave, devidamente apurado em processo administrativo regular**. Qualquer outra conduta configura **enriquecimento sem causa e exercício irregular do poder sancionador**, em afronta ao regime jurídico dos contratos administrativos.

O Tribunal de Contas da União, de forma reiterada, reforça que a retenção de valores devidos à contratada só é admissível quando lastreada em decisão formal, proferida após contraditório, e relativa a valores comprovadamente indevidos. A mera alegação de vícios, defeitos ou incorreções não autoriza a Administração a reter pagamentos de serviços executados e atestados, sob pena de violar o devido processo legal e os princípios da vinculação ao edital e ao contrato.



Portanto, impõe-se que o instrumento convocatório e a minuta contratual esclareçam expressamente que a retenção de valores somente poderá ocorrer após a devida apuração formal da ocorrência, mediante processo administrativo específico, decisão motivada da autoridade competente e garantia de contraditório e ampla defesa à Contratada.

Além disso, o contrato, em sua cláusula oitava, § 1º, prevê a possibilidade de que o valor da multa seja descontado de pagamentos eventualmente devidos pelo Município do Recife ao fornecedor ou cobrado judicialmente, viabilizando, assim, a chamada **compensação cruzada** entre contratos distintos.

Todavia, é indispensável observar os limites legais impostos pela Lei nº 14.133/2021, em especial o disposto em seu art. 156, que disciplina a aplicação e a execução das penalidades no âmbito das contratações públicas. Nos termos da legislação vigente, uma vez finalizado o processo sancionatório, com respeito aos princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e revisibilidade, tem início a fase executória da penalidade, que, no caso de multa, pressupõe a pretensão da Administração em reduzir o patrimônio do apenado.

Entretanto, a própria Lei estabelece que o desconto do valor da multa deve ocorrer **sobre a garantia prestada**, quando houver. E, na **ausência de garantia suficiente**, ou **inexistência de recolhimento espontâneo**, admite-se, como alternativa, **o desconto do valor da multa de pagamentos devidos ao contratado**, desde que: i) Sejam referentes ao mesmo contratado apenado; e ii) Os valores estejam disponíveis no momento da conclusão do processo sancionador.

Importante ressaltar que, **em nenhuma hipótese, é permitida a retenção preventiva de valores** enquanto o processo sancionatório estiver em curso. Tal entendimento é sustentado na doutrina especializada, que distingue com clareza os conceitos de “desconto” e “retenção”:

“Ressalte-se que os dispositivos anteriormente colacionados permitem apenas e tão somente o desconto do valor da multa de eventuais pagamentos devidos em razão da liquidação ao futuro particular apenado e não a retenção. Melhor esclarecendo, tem-se que “desconto” diferencia-se de “suspensão” ou “retenção” de futuros pagamentos devidos pela Administração contratante ao particular apenado dos valores devidos ao contratado – seja no ajuste onde se praticou a infração administrativa punível como multa ou não –, enquanto não finalizado o processo punitivo visando à aplicação da penalidade em estudo, dada a ausência de fundamento legal para a sua realização. Com efeito, enquanto não finalizado o processo sancionatório, inclusive esgotada a fase recursal, é dever da Administração liberar os pagamentos já liquidados.” (PARZIALE, Aniello. As sanções nas contratações públicas: as infrações, as penalidades e o processo administrativo sancionador. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 201).

Além disso, em caso de **impossibilidade de desconto direto**, a via adequada para execução da penalidade passa a ser a **cobrança judicial**, mediante provocação da **Procuradoria Jurídica** do órgão ou entidade contratante, nos termos da legislação aplicável.

Dessa forma, a chamada **compensação cruzada** — ou seja, o desconto de multas aplicadas em um contrato sobre valores devidos ao contratado em outro contrato administrativo distinto — **não encontra respaldo legal** nas normas gerais de licitação e contratos, revelando-se **incompatível com o regime jurídico sancionatório**, que **não admite interpretação ampliativa**.



Essa compreensão encontra reforço na jurisprudência, como destaca o Tribunal de Justiça de São Paulo: “**Interpretação diversa conduziria ao reconhecimento de uma vantagem desproporcional conferida ao ente público e, mais, importante lembrar que por se tratar de regras de direito sancionador, sua interpretação deve ser realizada de forma restritiva e não ampliativa.**” (TJ/SP – Apelação n. 1031475-94.2020.8.26.0053).

Ainda nesse sentido, os tribunais pátrios vêm reiteradamente rechaçando este tipo de comportamento estatal, vejamos:

“APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. DENEGAÇÃO DA ORDEM. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. COMPENSAÇÃO DE VALORES. Objeto da impetração. Reconhecimento da ilegalidade da “compensação cruzada” e anulação dos descontos realizados nas faturas mensais de contratos APELAÇÃO CÍVEL EMBARGOS MONITÓRIOS -COMPENSAÇÃO. Ação monitoria ajuizada em face de Proguaru e Município de Guarulhos voltada ao recebimento de valores decorrente de pagamento a menor realizado no contrato n° 008/2020, firmado entre a parte autora e a Proguaru. Compensação realizada pela contratante. vigentes e sem quaisquer descumprimentos referentes a multas aplicada em outros contratos. A legislação que disciplina a possibilidade de compensação não alberga expressamente a compensação cruzada. Interpretação restritiva para permitir a retenção ou desconto em relação aos créditos derivados do mesmo contrato. Prevalência dos artigos 80, inciso IV, 86 e 87, inciso II e §1º, todos da Lei nº 8.666/93, e o art. 55, § único, do Decreto Municipal nº 44.279/03. Previsões de direito sancionador. Precedentes desta Seção de Direito Público em casos análogos. Sentença reformada. RECURSO PROVIDO.” (TJ/SP – Apelação n. 1031475-94.2020.8.26.0053)

“APELAÇÃO CÍVEL EMBARGOS MONITÓRIOS -COMPENSAÇÃO. Ação monitoria ajuizada em face de Proguaru e Município de Guarulhos voltada ao recebimento de valores decorrente de pagamento a menor realizado no contrato n° 008/2020, firmado entre a parte autora e a Proguaru. Compensação realizada pela contratante. Crédito decorrente de pagamento em duplicidade no contrato n° 007/2016. Demanda julgada improcedente na origem, reconhecida a ilegitimidade do ente público. Apelo da autora. Parcial cabimento. Ilegitimidade corretamente reconhecida. Pessoa jurídica com autonomia administrativa e financeira, que não se confunde com o Município. Compensação, no entanto, que não encontra respaldo no contrato administrativo, tampouco na Lei nº 8.666/93. Legislação permite a retenção e a compensação de valores decorrentes de um mesmo contrato administrativo e, no caso dos autos, a empresa apelada objetiva a retenção de valores atinentes a contratos diversos do aqui discutido. Artigos 80, IV, 86 e 87 da Lei nº 8.666/93 que autorizam a retenção de créditos pertinentes ao mesmo contrato. Compensação que, mesmo se aplicável aos contratos administrativos, exigiria requisitos não cumpridos pela empresa contratante. Controvérsia acerca do crédito, decorrente do suposto pagamento em duplicidade. Aparente inexigibilidade do referido crédito. Reforma parcial da r. sentença de primeiro grau. RECURSO PROVIDO EMPARTE.” (TJ/SP – Apelação Cível 1010497-97.2022.8.26.0224; Relator (a): Márcio Kammer de Lima; Órgão Julgador: 11ª Câmara de Direito Público; j. 18/10/2022).

“CONTRATO ADMINISTRATIVO Retenção de pagamentos devidos pelo Metrô à concessionária em contrato administrativo vigente para satisfazer multa sancionatória aplicada em contrato anterior Impossibilidade: O



disposto no §1º do artigo 87 da Lei 8666/93 não autoriza a compensação entre contratos administrativos distintos, ainda que se tratem das mesmas partes. Instituto da compensação que, mesmo se aplicável aos contratos administrativos, exige requisitos não cumpridos pelo Metrô. Sentença de procedência mantida. Recurso desprovido.” (TJ/SP – Apelação / Remessa Necessária 1063058-68.2018.8.26.0053; Relator (a): Teresa Ramos Marques; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; j. 01/02/2021).

“Agravado de instrumento Mandado de segurança impetrado contra ato administrativo consistente na retenção de valores de multas aplicadas no âmbito de contrato diverso, por ocasião do pagamento da fatura mensal Liminar indeferida na origem Ausente previsão legal ou contratual a amparar o ato administrativo Artigo 80, inciso IV, da Lei 8.666/1993 que, ao tratar da rescisão unilateral do contrato pela Administração, é claro ao admitir apenas “retenção dos créditos decorrentes do contrato até o limite dos prejuízos causados à Administração” Entendimento aplicável na hipótese de relação contratual em andamento Dispositivos da Legislação Municipal invocados pela parte agravada que não trazem previsão específica autorizando a compensação entre créditos e débitos oriundos de relações contratuais distintas Requisitos para a concessão da medida liminar demonstrados Recurso provido.” (TJ/SP – Agravo de Instrumento 2012010-13.2021.8.26.0000; Relator(a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; j. 24/03/2021).”

Por fim, reforça-se que todos os atos administrativos devem respeitar os princípios constitucionais e administrativos, especialmente os da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação e segurança jurídica.

Assim, a previsão genérica de retenção de pagamentos e, em especial, a cláusula de compensação cruzada carecem de amparo legal e mostram-se incompatíveis com o regime sancionatório da Lei nº 14.133/2021. Impõe-se, portanto, a retificação das cláusulas de penalidades, de modo a: (i) vedar a retenção preventiva de valores relativos a serviços já executados e atestados; (ii) limitar o desconto de multas a valores devidos no âmbito do próprio contrato em que foi aplicada a sanção, após a conclusão do processo administrativo; e (iii) afastar expressamente qualquer possibilidade de compensação cruzada entre contratos distintos.

III.3. DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA E MINUTA CONTRATUAL REFERENTE AO REAJUSTE E REPACTUAÇÃO DE PREÇOS.

Inicialmente cumpre mencionar que o Termo de Referência e o Contrato deverá, obrigatoriamente, cumprir com os critérios estabelecidos no art. 6º, LVIII, e art. 92, ambos da Lei nº 14.133/202. No que toca ao art. 92 da Lei nº 14.133/202, destaca-se que o mesmo dispõe quanto as cláusulas necessárias em todo contrato firmado, vejamos:

“Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

(...)

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;



VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

(...)

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, **o critério de reajustamento de preços será por:**

I - **reajustamento em sentido estrito**, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.” (Grifos acrescidos)

Não obstante esse marco normativo claro, verifica-se que a cláusula 7ª do contrato, ao tratar do reajuste, acaba por submeter sua aplicação à prévia avaliação da Administração e fixa prazo de resposta de até 60 dias, condicionando sua eficácia à manifestação administrativa. Tal previsão desvirtua completamente a natureza jurídica do reajuste e termina por mesclar indevidamente institutos distintos — reajuste, repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro — criando insegurança jurídica e contrariando o regime legal aplicável.

O **reajuste** é mecanismo automático de preservação do valor do contrato, destinado a recompor a inflação com base em índice previamente definido e sempre calculado a partir da data do orçamento estimado, conforme estabelece expressamente o §3º do art. 92. Trata-se de direito subjetivo do contratado, que independe de requerimento e não se sujeita a avaliação discricionária da Administração.



Nesse sentido, o Ilustre Administrativista Marçal Justen Filho, interpreta:

*“O reajuste de preços se configura, então, como uma solução destinada a assegurar não apenas os interesses das licitantes, mas também da própria Administração. A ausência de reajuste acarretaria ou propostas destituídas de consistência ou a inclusão de custos financeiros nas propostas – o que produziria ou a seleção de proposta inexecutável ou a distorção da competição. **O TCU é uníssono no sentido de que a aplicação de reajuste não se trata de ato discricionário a cargo do gestor público, mas sim de verdadeira imposição legal**: “2. O estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição, ante o disposto nos arts. 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93, ainda que a vigência prevista para o contrato não supere doze meses. Ainda na Auditoria para verificar a construção da cadeia pública masculina de São Luís Gonzaga/MA, constatou-se que o edital da concorrência não indicara o critério de reajuste de preços a ser utilizado durante a execução dos serviços, estipulada em doze meses. Para a unidade instrutiva, esse fora um dos motivos da anulação do certame, em face da impossibilidade da convocação da segunda colocada, tendo em vista a falta de definição dos critérios para realinhamento dos preços após a rescisão do contrato. Em resposta às audiências, alegaram os responsáveis que “a ausência de cláusula de reajuste de preço no edital se dera pelo fato de que o contrato teria prazo de vigência de doze meses, sendo que a legislação somente determina a estipulação de correção monetária em contratos com prazo igual ou superior a um ano”. Acrescentaram que a Lei 10.192/2001 não obrigou a Administração a prever cláusula de reajuste em seus contratos administrativos, mas proibiu o reajuste para períodos inferiores a um ano. Analisando o ponto, asseverou a relatora que **“o estabelecimento dos critérios de reajuste dos preços, tanto no edital quanto no instrumento contratual, não constitui discricionariedade conferida ao gestor, mas sim verdadeira imposição**, ante o disposto nos artigos 40, inciso XI, e 55, inciso III, da Lei 8.666/93 – acórdão 2.804/2010 – Plenário”. Em tais circunstâncias, prosseguiu “é adequada a proposta da unidade técnica de não acatar as justificativas dos gestores e aplicar-lhes multas”. Diante dessa e de outras falhas, acompanhou o Plenário o voto da relatora no sentido de aplicar multa aos responsáveis e dar ciência à Seap/MA acerca da “ausência de critérios de reajustamento de preços no contrato firmado”. Acórdão 2205/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministra Ana Arraes. [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14. Ed. São Paulo: Editora Dialética, 2010, p. 558”].*

O entendimento do TCU também é firme ao reconhecer a natureza cogente do reajuste, afirmando que sua aplicação automática não depende de solicitação formal e nem pode sofrer preclusão.

Além disso, a jurisprudência recente reforça essa premissa ao concluir que o reajuste contratual anual, uma vez previsto no edital ou contrato, opera automaticamente após o transcurso de 12 meses, independentemente de requerimento da contratada, exatamente para evitar enriquecimento ilícito e a corrosão do valor originalmente pactuado. Assim decidiu o TJ-RO (Apelação nº 7001733-24.2018.822.0013, julgado em 10/01/2023) e o TJ-RS (Apelação nº 70082488867, j. 27/11/2019), reconhecendo que a falta de aplicação automática viola o equilíbrio econômico-financeiro garantido pelo art. 37, XXI, da Constituição.



Por outro lado, a **repactuação** é mecanismo diverso, aplicável exclusivamente a **contratos com dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de custos trabalhistas**, e depende de demonstração analítica da variação dos custos, conforme o §4º, II, do art. 92.

De todo modo, ainda que dependa de requerimento, a lei exige que seus efeitos financeiros retroajam à data do fato gerador — regra que não pode ser afastada por cláusula contratual, conforme §6º do art. 92 da Lei 14.133/2021.

A jurisprudência também já consolidou que não pode haver preclusão automática do direito à repactuação em razão de prazos formais não observados pela contratada quando a impossibilidade de solicitação decorrer de circunstâncias externas, como a demora na publicação de novo instrumento coletivo. Assim, mecanismos contratuais que imponham perda automática de direito configuram nulidade por afronta ao regime jurídico da repactuação.

Diante desse quadro, resta evidente que não é possível condicionar a eficácia do reajuste à avaliação prévia da Administração, nem mesclar indevidamente regimes jurídicos distintos, portanto, a redação atual da minuta contratual necessita ser retificada para adequar-se à Lei nº 14.133/2021 e à jurisprudência consolidada, de modo a esclarecer expressamente que:

- (i) o **reajuste** anual deve ser aplicado automaticamente, após 12 meses da **data do orçamento estimado**, sem depender de requerimento e sem possibilidade de preclusão;
- (ii) a **repactuação** deve ser processada mediante demonstração analítica dos custos, mas igualmente com efeitos financeiros retroativos à data do fato gerador, conforme determina a lei; e
- (iii) **adequar o prazo de resposta aos pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ao limite legal de 30 (trinta) dias**, em estrita observância a Lei nº 14.133/2021.

Assim, impõe-se a retificação da cláusula 7ª do contrato, de modo a garantir tratamento distinto, coerente e juridicamente adequado aos institutos do reajuste e repactuação assegurando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021, além de constar a possibilidade de pleito de reequilíbrio econômico-financeiro.

III.4. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE QUE O ATESTADO CONTENHA O NOME DO RESPONSÁVEL TÉCNICO.

A exigência constante do item **5.1.1.4.3** do edital, ao determinar que os atestados de capacidade técnica contenham, obrigatoriamente, o “**nome do responsável técnico**”, revela-se manifestamente ilegal, pois cria requisito não previsto na Lei nº 14.133/2021 e confunde indevidamente as esferas de **capacidade técnico-operacional** da empresa e **capacidade técnico-profissional** dos indivíduos que compõem seu quadro.

O atestado de capacidade técnica — especialmente quando utilizado para comprovação da capacidade **técnico-operacional** — é documento destinado a certificar a experiência pretérita da **pessoa jurídica**, demonstrando que ela executou serviços similares em complexidade e porte, atendendo às obrigações contratuais com qualidade e eficiência. Sua finalidade é avaliar a aptidão empresarial e, portanto, não possui natureza curricular nem tem como objeto a comprovação das qualificações individuais dos profissionais.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da habilitação técnica no art. 67, disciplina dois regimes distintos de comprovação:



- a **capacidade técnico-operacional** é comprovada por **certidões e atestados emitidos pela Administração**, demonstrando que a empresa executou serviços de natureza e complexidade equivalentes; e
- a **capacidade técnico-profissional** é comprovada por meio de **certidões emitidas por conselhos profissionais (como CAT, ART, RRT ou CAO)**, vinculadas a **profissionais específicos**.

Em nenhum momento a legislação determina que o **atestado operacional** contenha o nome do responsável técnico da contratada. Essa exigência simplesmente não existe no regime jurídico da habilitação técnica, e, se fosse necessária, estaria prevista no próprio art. 67 — o que não ocorreu.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União também separa de forma clara os dois conceitos, afirmando reiteradamente que: *“a capacidade técnico-operacional é inerente à pessoa jurídica, enquanto a capacidade técnico-profissional refere-se aos profissionais que a integram.”*

Assim decidiu, por exemplo, o TCU no Acórdão 1332/2006-Plenário, ao advertir que não se pode confundir a experiência empresarial com a qualificação pessoal dos técnicos. Por essa razão, o Tribunal veda que o edital imponha requisitos típicos da habilitação profissional dentro das exigências relativas à habilitação operacional.

O nome do responsável técnico é elemento demonstrável por outros documentos específicos — como CAT, ART, CAO ou comprovantes de vínculo exigidos em momento apropriado — não cabendo ao atestado operacional veicular essa informação. O atestado, na forma da lei, deve se limitar a: identificar o emitente (pessoa jurídica contratante); descrever o objeto contratado e executado; indicar os quantitativos, prazos e local de execução; atestar que a execução ocorreu de maneira satisfatória.

Assim, exigir que o atestado contenha o nome do responsável técnico subverte sua natureza jurídica, cria ônus indevido aos licitantes e restringe a competitividade, colocando em risco a lisura do certame e violando os princípios da isonomia, proporcionalidade e julgamento objetivo (art. 5º da Lei 14.133/2021).

Além disso, condiciona a validade do documento a um elemento que sequer é padronizado entre os órgãos emissores, podendo inviabilizar atestados legítimos e suficientes. Trata-se de requisito desproporcional, sem amparo legal e que gera insegurança jurídica ao processo licitatório.

Diante do exposto, **impugna-se** o item **5.1.1.4.3** do edital, requerendo: a **exclusão da exigência de que os atestados contenham o “nome do responsável técnico”**, por ausência de previsão legal e por violação dos princípios da competitividade, proporcionalidade e julgamento objetivo; e a **retificação do edital** para restabelecer a conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e com a jurisprudência do TCU, limitando o conteúdo do atestado aos elementos essenciais de comprovação da experiência da pessoa jurídica.

III.5. DA APLICAÇÃO INDEVIDA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (CDC) NO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

O **Termo de Referência**, em seu item 7.7.2 e o contrato, no preâmbulo e cláusula 17, estabelecem que a **Contratada deverá observar todas as exigências legais, incluindo o Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/90)**.



Tal previsão **se revela indevida** diante do **regime jurídico próprio dos contratos administrativos**, disciplinado pela **Lei nº 14.133/2021**, que rege as licitações e contratos firmados pela Administração Pública. Nesses ajustes, a Administração **não se encontra em posição de vulnerabilidade**, mas sim de **supremacia jurídica**, dotada de **poderes e prerrogativas públicas** voltados à proteção do interesse coletivo, à fiscalização da execução contratual e à possibilidade de aplicação de sanções unilaterais.

Nesse contexto, é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial de que **as contratações públicas não configuram relações de consumo**, uma vez que o ente público **não se enquadra no conceito de consumidor final**, previsto no **art. 2º do CDC**, pois adquire bens e serviços **para o exercício de suas atividades institucionais e não como destinatário final**.

A doutrina de **Celso Antônio Bandeira de Mello** é categórica ao afirmar que o contrato administrativo é espécie de avença **submetida a imposições decorrentes do interesse público**, nas quais o particular está sujeito às prerrogativas da Administração, o que **afasta qualquer hipótese de vulnerabilidade da Administração Pública** (Curso de Direito Administrativo, 8ª ed., Malheiros, p. 383).

A **Lei nº 14.133/2021**, em seu **art. 186**, admite a aplicação **subsidiária e supletiva** das normas de direito privado, mas **somente quando compatíveis e na ausência de norma específica**, jamais quando houver conflito com o regime jurídico público. Assim, a **simples menção ao CDC como norma obrigatória de observância direta é juridicamente inadequada**, pois **subverte a lógica da relação administrativa**, sujeitando a contratada a encargos e responsabilidades próprios de relações de consumo, o que **não encontra amparo legal**.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu que **a aplicação do CDC depende da configuração de efetiva relação de consumo** — situação que não se verifica quando há prerrogativas típicas da Administração, prevalecendo o regime de direito público (Acórdão nº 2.148/2021 – Plenário).

O Superior Tribunal de Justiça mantém orientação idêntica, reconhecendo a inaplicabilidade do CDC a contratos administrativos, dado que a Administração Pública não pode ser considerada consumidora final na acepção legal e já dispõe de instrumentos jurídicos suficientes para resguardar seus interesses (REsp 1.745.415/SP, 3ª Turma, DJe 21/05/2019; AgInt no REsp 1.630.835/RS).

Assim, a inclusão dessa previsão no edital **cria assimetria excessivamente onerosa à Contratada**, uma vez que, em eventual demanda judicial, **poderia ensejar inversão do ônus da prova**, responsabilidade objetiva ampliada e aplicação de penalidades que **desequilibram a equação econômico-financeira do contrato**, afrontando o princípio da **segurança jurídica**.

Além disso, a imposição de observância direta ao CDC **é desnecessária**, já que o ordenamento jurídico administrativo **já assegura mecanismos eficazes de controle, fiscalização e responsabilização**, sem que seja necessário recorrer a normas de direito privado.

Dessa forma, a previsão constante no **Termo de Referência**, em seu item 7.7.2 e o contrato, no preâmbulo e cláusula 17, deve ser **expurgada ou adequadamente corrigida**, de modo que conste apenas que a Contratada **deverá observar a legislação aplicável às contratações públicas**, nos termos da **Lei nº 14.133/2021**, **sem menção direta ao Código de Defesa do Consumido**.



Caso a Administração entenda pertinente manter eventual aplicação do CDC, que esta seja expressamente limitada às hipóteses estritamente compatíveis com a Lei nº 14.133/2021 e com a natureza do contrato administrativo, como aplicação subsidiária, afastando-se qualquer presunção de vulnerabilidade do poder público na relação.

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Impugnante seja conferido provimento a presente Impugnação a fim de promover a correção do ato convocatório para que se afaste do edital os vícios acima elencados, de forma a obedecer ao ordenamento jurídico vigente, e viabilizar a adequada formulação da proposta por parte das licitantes.

Requer ainda a Impugnante que a Comissão do presente Pregão, após promover os ajustes necessários no edital – nos termos, e pelas razões, expostos acima –, republique-o, concedendo novo prazo para apresentação das propostas e/ou de novas Impugnações e pedidos de esclarecimento, observando as condições estabelecidas na Lei Federal nº. 14.133/2021.

Por fim, requer, caso não corrigido o edital nos pontos ora invocados, seja mantida a irresignação da ora Impugnante, para posterior juízo de anulação por parte da autoridade competente para tanto.

Termos em que,
Pede Deferimento.

Recife, 26 de novembro de 2025.

MAIDA INFOWAY TECNOLOGIA E GESTÃO EM SAÚDE LTDA
CNPJ sob o nº 01.239.608/0001-36

Tamires Terra dos Santos
CPF sob o nº 028.335.130-62
Coordenadora de licitações
licitacao@maida.health