

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0129/2026

CREDENCIAMENTO/CHAMAMENTO PÚBLICO Nº. 00008/2026

CONSULENTE: Agente de Contratação da Prefeitura Municipal de Alto do Rodrigues/RN

ASSUNTO: Apreciação de RECURSOS ADMINISTRATIVOS apresentados por empresas licitantes contra propostas de outras licitantes.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CREDENCIAMENTO. RECURSOS CONTRA INABILITAÇÃO. INSTITUTO IMS. ENTIDADE SEM FINS LUCRATIVOS. INCIDÊNCIA DE VEDAÇÃO EDITALÍCIA E SUBSISTÊNCIA DE PENDÊNCIAS DOCUMENTAIS. MODERNA SAÚDE. SANEAMENTO DE FALHAS FORMAIS. GARANTIA DE PROPOSTA CONSTITUÍDA APÓS O ENVIO DA PROPOSTA. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO SUPERVENIENTE DO REQUISITO. MANUTENÇÃO DAS INABILITAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica dos recursos administrativos apresentados por **INSTITUTO IMS GESTÃO EM SAÚDE e MODERNA SAÚDE E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.**, em face das decisões proferidas no Credenciamento nº 008/2026, destinado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de médico generalista/clínico geral, com carga horária de 40 horas semanais, junto às equipes da Estratégia Saúde da Família do Município de Alto do Rodrigues/RN.

Conforme parecer de habilitação e registros do Portal de Compras Públicas, o Instituto IMS foi inabilitado por descumprimento dos itens 5.2.7, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.5, 5.3.11 e 5.4.10, além de seu enquadramento na vedação estabelecida pelo item 2.2, alínea “h”, circunstância que levou o Agente de Contratação a não lhe oportunizar diligência. A ata confirma que a inabilitação ocorreu em 16/09/2026, às 10h06min53s.

A Moderna Saúde, por sua vez, foi inicialmente convocada em diligência para sanar pendências relativas aos itens 5.2.7, 5.3.1, 5.3.2, 5.3.8, 5.3.11 e 5.4.10, tendo encaminhado documentação às 11h00 e novamente às 12h10, após prorrogação do prazo. Ao final, permaneceu inabilitada pelos mesmos itens, sob o fundamento adicional de que parte da documentação correspondia a fatos novos posteriores ao cadastramento inicial.

Ambas interpuseram recurso tempestivamente, encontrando-se a matéria submetida à apreciação jurídica.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A controvérsia documental deve ser examinada à luz do art. 64 da Lei nº 14.133/2021, que, embora vede como regra a substituição ou apresentação de novos documentos após a entrega da habilitação, admite diligência para complementar informações necessárias à comprovação de fatos existentes à época da abertura do certame e para atualizar documentos cuja validade tenha expirado posteriormente. O § 1º do mesmo dispositivo permite o saneamento de erros ou falhas que não alterem a substância nem a validade jurídica da documentação.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem afastado interpretações excessivamente formais do dispositivo, admitindo inclusive documento posteriormente apresentado quando destinado a comprovar condição material efetivamente existente no momento juridicamente relevante. Não se admite, entretanto, utilizar a diligência para constituir posteriormente uma condição de habilitação que inexistia quando deveria estar presente.

Essa diferenciação será determinante, especialmente na análise da garantia apresentada pela Moderna Saúde.

III – DO RECURSO DO INSTITUTO IMS GESTÃO EM SAÚDE

III.1 – Da natureza jurídica do Instituto e do item 2.2, “h”, do edital

O primeiro argumento do recorrente busca afastar o enquadramento no item 2.2, “h”, essencialmente sob a afirmação de que o Instituto IMS jamais foi qualificado como OSCIP perante o Ministério da Justiça.

A argumentação não enfrenta integralmente a previsão editalícia.

O item 2.2, “h”, não veda apenas a participação de OSCIPs, tendo sua redação expressamente alcançado pessoas jurídicas de direito privado qualificadas como

Organização da Sociedade Civil – OSC e/ou Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, atuando como entidades sem fins lucrativos.

A qualificação como OSCIP, efetivamente, depende do atendimento da Lei nº 9.790/1999 e de ato formal de qualificação. Já a condição de Organização da Sociedade Civil, para os fins da Lei nº 13.019/2014, não pressupõe certificação equivalente. O art. 2º, I, “a”, da Lei nº 13.019/2014 inclui no conceito entidade privada sem fins lucrativos que não distribua resultados e os aplique integralmente na consecução de seu objeto social. Vejamos:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - organização da sociedade civil:

a) entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva;

No caso concreto, não é necessário recorrer a presunções para identificar a natureza jurídica apresentada pelo próprio interessado, que, amplamente, se identifica nos documentos de habilitação e no próprio recurso como “pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos”, tendo no CNPJ registro de sua natureza jurídica como Associação Privada, a certidão do Registro Civil das Pessoas Jurídicas o identifica como entidade sem fins econômicos e sua ficha do CNES igualmente o classifica entre as entidades sem fins lucrativos.

Destarte, vê-se que o julgamento do procedimento, ora recorrido, encontra-se vinculado às condições objetivamente estabelecidas no instrumento convocatório, que foram aplicadas indistintamente aos participantes.

III.2 – Das demais pendências documentais do IMS

Ainda que ultrapassada a controvérsia relacionada ao item 2.2, “h”, não resulta do recurso o atendimento inequívoco de todas as demais exigências apontadas na decisão originária.

No item 5.2.7, o parecer técnico consignou que a documentação relativa aos débitos e autos de infração trabalhista foi apresentada apenas em nome da pessoa jurídica, não tendo sido atendida integralmente a exigência referente ao responsável indicado.

Quanto ao item 5.3.2, os documentos existentes demonstram a escrituração de 2024 acompanhada de termos de abertura e encerramento, além da apresentação de balanço e demonstrações contábeis referentes a 2025. Contudo, na documentação examinada, os termos e a autenticação apresentados de maneira inequívoca dizem respeito ao Livro Diário de 2024, não tendo sido identificada correspondente escrituração autenticada de 2025 com os mesmos elementos.

A situação mais relevante, entretanto, encontra-se no item 5.3.5 – Relação de Compromissos Assumidos.

O edital não se limita a exigir declaração genérica. Determina que a relação contenha minimamente nome do emitente, CNPJ, vigência e valor do contrato ou ata, admitindo justificativa quando inexistentes contratos.

A declaração apresentada no recurso é datada de 16/09/2026 e afirma que os compromissos vigentes estariam relacionados no documento. Contudo, a tabela inserida reproduz, essencialmente, o próprio objeto do Credenciamento nº 008/2026 e o respectivo valor global de R\$ 1.706.923,68, sem identificar os contratos vigentes que reduziriam a capacidade econômico-financeira da instituição, com respectivos contratantes, CNPJs, vigências e parcelas remanescentes.

Consequentemente, mesmo considerada a possibilidade de saneamento, **o documento apresentado não satisfaz materialmente a finalidade da exigência.**

Quanto ao item 5.3.11, deve-se ponderar que o IMS é associação registrada no Registro Civil das Pessoas Jurídicas, e não sociedade empresária sujeita à Junta Comercial. Nessa circunstância, não se mostra juridicamente adequado exigir certidão mercantil cuja emissão não corresponda à natureza jurídica da interessada, devendo admitir-se documento equivalente expedido pelo registro competente.

Da mesma forma, relativamente ao item 5.4.10, a documentação original já continha manifestação de ciência e concordância com as condições editalícias, circunstância que recomenda tratamento sob a ótica do formalismo moderado, não se mostrando esse ponto, isoladamente, suficiente para sustentar a inabilitação.

Destarte, ao nosso sentir, o recurso não merece acolhimento quanto ao argumento central de que a ausência de qualificação como OSCIP afastaria automaticamente a incidência do item 2.2, “h”. O Instituto apresenta características compatíveis com a categoria de OSC, que também foi expressamente contemplada pela vedação editalícia.

Ainda assim, subsistem pendências documentais independentes, notadamente quanto aos itens 5.2.7, 5.3.2 e, de forma mais evidente, 5.3.5, suficientes para impedir o reconhecimento imediato da habilitação pretendida.

IV – DO RECURSO DA MODERNA SAÚDE E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA.

IV.1 – Dos itens passíveis de saneamento

Em sede recursal, a licitante Moderna informa que os documentos apresentados em diligência comprovariam a existência de situações preexistentes, sendo, por tal razão, passíveis de acolhimento.

Em relação ao item 5.3.2, assiste razão substancial à recorrente. Os termos de abertura e encerramento do Livro Diário referente ao exercício de 2025 encontram-se formalizados e foram autenticados pela JUCERN em 16/04/2026, portanto antes do envio de sua proposta ao credenciamento, ocorrido em 06/08/2026.

A juntada posterior desses documentos não constituiu nova condição econômico-financeira, limitando-se a demonstrar fato anteriormente existente. O apontamento pode, portanto, ser afastado mediante aplicação do art. 64, I e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Situação semelhante ocorre quanto ao item 5.3.11, que trata da Certidão Negativa de Falência. Com efeito, a certidão simplificada atualizada declara situação registral preexistente da pessoa jurídica e, considerada a finalidade da exigência, há fundamento para seu recebimento em sede de diligência, desde que confirmada sua autenticidade e a inexistência de alteração registral material no período.

No item 5.4.10, a declaração juntada pela recorrente contém no cabeçalho referência correta ao Credenciamento nº 008/2026, descreve corretamente o objeto e manifesta integral aceitação das condições de remuneração e disponibilidade. A indicação isolada, em seu corpo, do número “00007/2026” configura erro material claramente identificável.

A própria proposta originária já contém declaração de total concordância com as condições estabelecidas no Edital nº 008/2026. Trata-se, portanto, de hipótese típica de saneamento formal, sem alteração substancial da manifestação de vontade.

Quanto ao item 5.3.1, a certidão da Corregedoria apresentada posteriormente indica a competência da Vara da Comarca de Arês para os feitos de recuperação e falência e possui natureza eminentemente declaratória. Não se verifica, nesse aspecto, constituição de nova situação jurídica, sendo possível sua consideração em diligência, sem prejuízo da conferência técnica dos documentos.

Já quanto ao item 5.2.7, os autos devem observar exatamente quais certidões foram apresentadas em nome da pessoa jurídica e do sócio administrador. A documentação examinada comprova a regularidade trabalhista da empresa, mas não permite afirmar com a mesma segurança o atendimento integral de todas as certidões específicas exigidas pelo edital em relação ao sócio. Recomenda-se, portanto, que esse

ponto seja mantido apenas se a unidade técnica certificar objetivamente a ausência do documento específico exigido.

IV.2 – Da garantia de proposta – item 5.3.8

Diversa é a situação quanto aos argumentos deduzidos pela recorrente à respeito da garantia da proposta apresentada no procedimento.

Com efeito, temos que a proposta da Moderna Saúde foi registrada no Portal de Compras Públicas em 06/08/2026, às 11h11min22s, conforme se observa por meio da análise da ata parcial do procedimento em tela.

A apólice de seguro-garantia apresentada pela empresa foi emitida somente em 01/09/2026, tendo sua vigência iniciado nessa mesma data e término em 30/11/2026. Portanto, no momento do cadastramento da proposta, a garantia posteriormente apresentada ainda não existia.

A distinção em relação às demais pendências é essencial.

O art. 58 da Lei nº 14.133/2021 autoriza expressamente a Administração a exigir, no momento da apresentação da proposta, garantia de até 1% do valor estimado da contratação, qualificando-a como requisito de pré-habilitação. A lei estabelece ainda que sua execução integral ocorre em caso de recusa em assinar o contrato ou de não apresentação dos documentos necessários à contratação.

No caso concreto, o edital reproduziu a possibilidade legal, estabelecendo garantia equivalente a 1% do orçamento estimado, no valor de R\$ 17.069,23, e exigiu, para modalidades diversas do depósito em dinheiro, validade mínima de 90 dias consecutivos contados do envio dos documentos de habilitação e proposta.

A questão não pode ser tratada como mera juntada posterior do comprovante de uma condição já existente, uma vez que a garantia somente passou a existir em 01/09/2026, enquanto a proposta havia sido apresentada em 06/08/2026.

Nesse ponto, a diligência do art. 64 não autoriza constituir retroativamente requisito material inexistente na ocasião juridicamente pertinente.

O entendimento encontra reforço recente no Acórdão TCU nº 1.128/2026-Plenário, no qual o Tribunal considerou juridicamente válida a exigência de apresentação prévia da garantia do art. 58 e reconheceu sua função de assegurar a seriedade das propostas e evitar comportamentos oportunistas, admitindo sua exigência já no cadastramento da proposta.

Nesse cenário, a garantia pode ser compreendida como instrumento voltado a reduzir o risco de credenciamentos meramente formais ou seguidos de desistência quando da convocação, assegurando maior comprometimento dos interessados com a futura formalização contratual.

Destarte, não se recomenda que a decisão recursal atribua retroativamente à Administração fundamentos fáticos não documentados à época, sendo suficiente registrar que a exigência possui autorização legal expressa, encontra justificativa compatível com os riscos já documentados no Termo de Referência e, no caso da recorrente, não estava atendida quando da apresentação da proposta.

Por isso, ao nosso sentir e com base nas premissas analisadas, que se encontram dentro do mérito administrativo, o item 5.3.8 apresenta fundamento autônomo suficiente para a manutenção da inabilitação da Moderna.

V – DA POSSIBILIDADE DE APRESENTAÇÃO DE NOVO PEDIDO DE CREDENCIAMENTO

Importante frisarmos, ao fim, que eventual inabilitação do interessado, no âmbito da análise ora realizada, produz efeitos apenas em relação ao pedido de credenciamento então examinado e à documentação apresentada naquela oportunidade, não configurando impedimento para futura formulação de novo pedido enquanto vigente o chamamento.

O Edital nº 008/2026 possui validade de 06 (seis) meses, contados da primeira publicação, e prevê expressamente que o credenciamento permanecerá aberto durante esse período, permitindo que os interessados formulem novos pedidos, desde que atendam às condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Desse modo, a decisão de inabilitação não possui natureza sancionatória nem gera, por si só, impedimento à participação futura da mesma pessoa jurídica. Sua consequência limita-se à impossibilidade de acolhimento daquele pedido específico, diante das condições e dos documentos submetidos à análise naquele momento.

Assim, enquanto vigente o edital, qualquer interessado, incluindo os recorrentes, poderá formular pedido de credenciamento, instruído com documentação atualizada e apta a demonstrar o atendimento integral das exigências editalícias.

No caso dos recorrentes, o novo requerimento deverá ser objeto de nova análise administrativa, à luz da situação jurídica e documental existente na data de sua apresentação, não se confundindo com reabertura, reconsideração ou saneamento retroativo do pedido anteriormente inabilitado.

VI – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina:

a) quanto ao recurso do INSTITUTO IMS GESTÃO EM SAÚDE, pelo seu conhecimento e pelo **não acolhimento do pedido de habilitação**, reconhecendo-se que a demonstração de que o Instituto não possui qualificação como OSCIP não afasta, por si

só, o item 2.2, “h”, pois a cláusula editalícia alcança também as OSCs, categoria na qual os elementos constantes dos autos permitem seu enquadramento, bem como que, independentemente dessa controvérsia, não restaram superadas todas as pendências de habilitação, especialmente a relação de compromissos assumidos prevista no item 5.3.5, apresentada de forma materialmente insuficiente, além das pendências apontadas nos itens 5.2.7 e 5.3.2;

b) quanto ao recurso da MODERNA SAÚDE E SERVIÇOS ESPECIALIZADOS LTDA., pelo seu conhecimento e **acolhimento parcial das razões recursais**, para admitir o saneamento dos pontos referentes aos itens 5.3.2 e 5.4.10 e determinar a reanálise dos itens 5.2.7, 5.3.1 e 5.3.11 à luz dos documentos efetivamente apresentados, **mantendo-se, contudo, a inabilitação em razão do item 5.3.8**, uma vez que a garantia exigida pelo edital não existia na data da apresentação da proposta e foi constituída somente em 01/09/2026, não sendo possível utilizar a diligência para conferir eficácia retroativa a requisito material de pré-habilitação.

Recomenda-se, por fim, que a decisão administrativa individualize os fundamentos acolhidos e afastados em relação a cada recorrente, evitando a simples reprodução dos itens editalícios e explicitando os documentos examinados e as respectivas razões de aceitação ou rejeição.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Alto do Rodrigues/RN, 28 de setembro de 2026.

JOSE JORGE DE
OLIVEIRA:05098
508479
José Jorge de Oliveira
Assessor Jurídico – OAB/RN 9931

Assinado de forma
digital por JOSE JORGE
DE
OLIVEIRA:05098508479