



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0502001/2026

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2026

INTERESSADO: Comissão de Licitação e Secretaria Municipal de Saúde de Serrinha dos Pintos/RN

ASSUNTO: Análise de impugnação ao edital. Divergência interna quanto ao requisito de tempo mínimo de existência da Organização da Sociedade Civil. Acolhimento. Retificação. Republicação do edital.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada a esta Assessoria Jurídica acerca da impugnação administrativa apresentada pelo INSTITUTO PANAMERICANO DE SERVIÇOS – IPAS, em face do Edital de Chamamento Público nº 001/2026, vinculado ao Processo Administrativo nº 0502001/2026, cujo objeto consiste na seleção de Organização da Sociedade Civil para celebração de Termo de Colaboração visando à gestão compartilhada, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, no Município de Serrinha dos Pintos/RN.

Em síntese, a impugnante sustenta a existência de inconsistência normativa interna no edital, porquanto o instrumento convocatório teria estabelecido critérios distintos e incompatíveis entre si quanto ao requisito de tempo mínimo de existência da entidade participante.

Segundo se extrai dos documentos acostados, o item 3.2, inciso I, prevê a exigência de no mínimo 01 (um) ano de existência legal, ao passo que o item 7.1.1, inciso I, passou a exigir no mínimo 03 (três) anos de existência, havendo ainda menção ao item 5.3, inciso I, igualmente relacionado ao mesmo requisito, o que ampliaria a ambiguidade interpretativa do instrumento convocatório.

Antes da impugnação, a mesma interessada já havia formulado pedido de esclarecimento, apontando a coexistência de regras contraditórias e requerendo manifestação formal da Administração acerca de qual exigência deveria prevalecer, bem como eventual retificação do edital e comunicação uniforme a todos os interessados.

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer. É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL AO CHAMAMENTO PÚBLICO E DA FORÇA NORMATIVA DO EDITAL

O procedimento em análise não se submete, em sua disciplina principal, ao regime geral das licitações, mas sim ao Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014, por se tratar de chamamento público destinado à seleção de Organização da Sociedade Civil para futura celebração de parceria com a Administração Pública municipal.

A própria lei estabelece, em seu art. 2º, XII, que o chamamento público constitui procedimento destinado a selecionar a OSC que torne mais eficaz a execução do objeto da parceria, assegurando a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da transparência.

Embora o chamamento público possua disciplina legal própria, é inegável que compartilha com os procedimentos licitatórios um núcleo principiológico comum, especialmente no que concerne à vinculação ao instrumento convocatório, à objetividade, à isonomia, à publicidade, à segurança jurídica e à motivação dos atos administrativos.

Nesse contexto, o edital constitui a norma interna do procedimento seletivo. Dele se exige, por isso mesmo, clareza, coerência, unidade interpretativa e previsibilidade. Edital contraditório em requisito essencial de participação ou habilitação compromete não apenas a atuação da Comissão, mas a própria legitimidade do certame, pois impede que os potenciais interessados conheçam, de forma segura, as condições efetivas de ingresso na disputa.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme ao afirmar que a Administração Pública fica estritamente vinculada às regras previamente definidas no edital, não podendo, no curso do procedimento, criar soluções casuísticas nem se afastar das balizas previamente fixadas.

II.2 – DA CONTRADIÇÃO INTERNA DO EDITAL E DA SUA REPERCUSSÃO SOBRE A LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO

No caso concreto, há contradição objetiva entre cláusulas do mesmo edital quanto ao requisito de tempo mínimo de existência da Organização da Sociedade Civil participante.



De um lado, o item 3.2, I, admite participação de OSC com 01 (um) ano de existência legal; de outro, o item 7.1.1, I, exige 03 (três) anos de existência, havendo ainda referência, no item 5.3, I, a exigência correlata. Não se trata, portanto, de mera impropriedade redacional lateral ou de divergência sem consequência prática. Está-se diante de antinomia interna incidente sobre requisito de participação/habilitação, isto é, sobre elemento que interfere diretamente na aptidão da entidade para ingressar no certame.

A manutenção simultânea de duas balizas distintas para o mesmo requisito compromete:

- A isonomia, pois os interessados podem interpretar de forma diversa sua condição de participar;
- A competitividade, porque entidades potencialmente aptas podem deixar de apresentar proposta diante da leitura da cláusula mais restritiva;
- A objetividade da habilitação, já que a Comissão deixaria de contar com parâmetro único para aplicação das regras editalícias;
- A segurança jurídica, na medida em que a contradição amplia o risco de impugnações, recursos, anulação de atos e judicialização posterior.

A Comissão de Seleção não pode resolver, por iniciativa própria e sem suporte formal, qual das cláusulas conflitantes deve prevalecer. Agir assim importaria, na prática, em substituir o edital por ato interpretativo superveniente da própria Administração, em matéria que é vinculada e que interfere diretamente na esfera jurídica dos interessados.

II.3 – DA INCIDÊNCIA EXPRESSA DO ART. 33, V, “A”, DA LEI Nº 13.019/2014

Além da contradição interna do edital, há no caso um dado normativo decisivo: o art. 33, V, “a”, da Lei nº 13.019/2014, em sua redação vigente, estabelece que, para a celebração das parcerias previstas na referida lei, a organização da sociedade civil deverá comprovar “no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União”.

Art. 33. Para celebrar as parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão ser regidas por normas de organização



interna que prevejam, expressamente: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - Possuir: (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Portanto, em parcerias celebradas no âmbito municipal, o prazo legalmente exigível é de 1 (um) ano.

Tal dispositivo legal torna ainda mais evidente a inconsistência do instrumento convocatório. Se a lei federal de regência, especificamente aplicável ao regime jurídico das parcerias com OSCs, fixa para o âmbito municipal a exigência mínima de 1 ano de existência, não se mostra juridicamente adequada a manutenção, no edital, de cláusula que imponha, para o mesmo requisito, o lapso de 3 anos, sem amparo legal específico.

Assim, o equívoco do edital não é apenas formal. Ela é também material, na medida em que uma de suas cláusulas se afasta do parâmetro estabelecido pela legislação federal de regência.

II.4 – DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA E DO DEVER DE SANEAMENTO DO EDITAL

A Administração Pública detém o poder-dever de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, impropriedade, obscuridade ou incongruência, em observância ao princípio da autotutela administrativa, consagrado na jurisprudência pátria e imanente ao regime jurídico-administrativo.

No plano normativo, tal atuação decorre diretamente do princípio da legalidade, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, e, no plano infraconstitucional, dos deveres de motivação, correção e conformação dos atos administrativos ao ordenamento jurídico.



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Assim, uma vez provocada por impugnação regularmente apresentada, a Administração não apenas pode, **mas deve examinar se o edital contém vício material**, ambiguidade ou contradição apta a afetar a regularidade do certame.

No caso em análise, não se está diante de mera discordância subjetiva do particular com as condições editalícias. O que se aponta é uma **divergência objetiva entre cláusulas do próprio instrumento convocatório**, que tratam do mesmo requisito de participação/habilitação de forma incompatível entre si. Isso basta, por si só, para atrair o dever de saneamento.

II.3 – DA FORÇA VINCULANTE DO EDITAL E DA EXIGÊNCIA DE COERÊNCIA INTERNA

O edital, em qualquer procedimento seletivo público, possui eficácia vinculante tanto para a Administração quanto para os interessados. Tal premissa decorre do princípio da **vinculação ao instrumento convocatório**, segundo o qual a Administração deve conduzir o certame de acordo com as regras previamente estabelecidas, vedadas escolhas casuísticas, discricionárias ou contraditórias na fase de aplicação.

Todavia, para que o princípio da vinculação possa operar legitimamente, é indispensável que o próprio instrumento convocatório seja claro, certo e coerente. Não há vinculação legítima a cláusulas contraditórias. Quando o edital contém comandos inconciliáveis sobre requisito essencial, a Comissão fica exposta a duas distorções igualmente graves: primeira, aplicar uma cláusula em detrimento da outra, sem base objetiva previamente estabilizada; segunda, submeter os participantes a cenário de incerteza incompatível com a segurança jurídica e a boa-fé administrativa.

Nessa hipótese, a contradição interna do edital compromete: a isonomia, porque concorrentes podem interpretar de modo diverso sua aptidão para participar; a competitividade, porque potenciais interessados podem deixar de apresentar proposta por compreenderem que não atendem à exigência mais restritiva; a objetividade, porque a Comissão perde parâmetro uniforme para habilitação e a segurança jurídica, porque aumenta o risco de impugnações sucessivas, recursos, anulação de atos e judicialização posterior.



Portanto, a manutenção de cláusulas editalícias incompatíveis entre si revela-se juridicamente inadmissível.

II.4 – DA LEGALIDADE ESTRITA DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Em procedimentos públicos de seleção, os requisitos de participação e habilitação devem observar o postulado da legalidade estrita. Isso significa que a Administração pode estabelecer condições de participação, desde que estejam amparadas em lei; sejam proporcionais ao objeto; sejam redigidas de forma objetiva e não imponham restrição indevida ou obscura à competitividade.

No caso concreto, a divergência identificada recai precisamente sobre requisito de habilitação/participação referente ao tempo mínimo de existência da Organização da Sociedade Civil, matéria de inequívoca relevância, pois interfere diretamente na aptidão da entidade para ingressar no certame.

Se o edital exige simultaneamente **01 ano e 03 anos** de existência, há evidente violação à exigência de certeza e determinação dos requisitos habilitatórios. **A Administração não pode manter, no mesmo procedimento, duas balizas distintas e concorrentes para o mesmo critério de admissibilidade.**

Mais do que isso: eventual aplicação prática da cláusula mais gravosa, sem prévia correção formal do edital, pode ensejar alegação legítima de restrição indevida à competitividade; violação da confiança legítima; ofensa à isonomia entre os participantes e nulidade dos atos subsequentes de habilitação e julgamento.

II.5 – DA INCIDÊNCIA DA LEI Nº 13.019/2014 E DA NECESSIDADE DE COMPATIBILIZAÇÃO DO EDITAL AO REGIME LEGAL

Sendo o procedimento destinado à celebração de parceria com Organização da Sociedade Civil, incide o regime jurídico da Lei nº 13.019/2014, cabendo à Administração conformar o edital aos requisitos legalmente previstos para a espécie.

No âmbito desse regime, as exigências de qualificação e habilitação da OSC não podem ser formuladas em desacordo com os parâmetros legais nem de modo contraditório. Ainda que a discussão específica sobre a exata metragem temporal exigível demande leitura sistemática do edital com a legislação de regência, o ponto decisivo, para fins deste parecer, é outro: **o**



instrumento convocatório não pode subsistir com redações antagônicas sobre a mesma condição de participação.

Ou seja, ainda que se abstraísse momentaneamente a discussão sobre qual seria o prazo juridicamente correto, **a simples coexistência de duas exigências incompatíveis já impõe a necessidade de saneamento formal do edital.**

Por conseguinte, a providência juridicamente prudente e administrativamente correta consiste em reconhecer a inconsistência; uniformizar a cláusula segundo o parâmetro legal adotado pelo Município e dar publicidade ampla à correção.

II.6 – DA IMPUGNAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE PREVENTIVO E DA NECESSIDADE DE ACOLHIMENTO

A impugnação administrativa ao edital exerce função de controle preventivo de legalidade, permitindo à Administração corrigir o instrumento convocatório antes da consolidação de vícios mais amplos no certame.

Nessa perspectiva, o acolhimento da impugnação, quando evidenciado vício objetivo no edital, não constitui fragilidade da Administração, mas expressão concreta dos princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade, segurança jurídica e autotutela.

No presente caso, a impugnação deve ser conhecida e acolhida, porque demonstra vício real e relevante do instrumento convocatório, apto a comprometer a lisura e a estabilidade do procedimento. A solução juridicamente adequada não é insistir em interpretação unilateral de uma das cláusulas conflitantes, mas sim **corrigir formalmente o edital.**

II.7 – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL

Uma vez identificada contradição em requisito essencial de participação/habilitação, a resposta meramente interna ou a simples emissão de esclarecimento isolado não se mostra suficiente.

A correção da falha deve ser formalmente incorporada ao instrumento convocatório, por meio de **retificação**, de modo a preservar a integridade documental do procedimento e impedir interpretações futuras dissonantes.

Além disso, a alteração de cláusula que repercute diretamente sobre o universo de participantes exige **republicação do edital**, com reabertura do prazo pertinente.



Isso porque a permanência do cronograma original, sem devolução de prazo, poderia prejudicar entidades que, diante da redação contraditória ou mais restritiva, tenham deixado de preparar documentação ou de manifestar interesse na participação. Neste teor, vejamos o posicionamento.

A jurisprudência também tem reconhecido que a alteração de exigência editalícia ligada à qualificação ou habilitação repercute diretamente na competitividade do procedimento, impondo a republicação do edital com reabertura do prazo. Nesse sentido, o TJAM assentou que a supressão de exigência de qualificação técnica gera reflexos diretos na competitividade e torna obrigatória a republicação do instrumento convocatório, sob pena de ofensa aos princípios da publicidade, da vinculação ao edital e da isonomia. Aplicando-se a mesma ratio ao caso em exame, verifica-se que a correção da cláusula relativa ao requisito temporal de existência da OSC, por influir na própria aptidão de participação das interessadas, recomenda a adoção da mesma providência.

Vejamos o julgado de caso similar, através do precedente analógico sobre a lógica procedimental de publicidade e republicação:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. PERDA DO OBJETO. NÃO OCORRÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. POSSIBILIDADE DE EMENDA. ALTERAÇÃO DO EDITAL. SUPRESSÃO DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. NECESSIDADE DE REPUBLICAÇÃO DO EDITAL. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. I – A superveniente homologação ou adjudicação não importa na perda do objeto do mandado de segurança quando o certame está eivado de nulidade. Precedentes do STJ; II - Em relação à existência de litisconsórcio passivo necessário, tem-se que, de fato, a empresa vencedora do pregão deveria ser incluída como litisconsorte na ação mandamental. Todavia, no atual estágio processual, não há que se falar em extinção sem resolução de mérito da ação, já que existe a possibilidade de emenda da inicial. III - A exclusão de exigência de qualificação técnica tem reflexos diretos na competitividade do procedimento licitatório, **sendo certo que a republicação do edital com a conseqüente reabertura do prazo para apresentação de novas propostas constitui dever legal da Administração Pública, sob pena de ofensa aos princípios da publicidade, da vinculação ao**



instrumento convocatório e da isonomia. IV – Agravo de Instrumento conhecido e provido.

(TJ-AM - AI: 40004447420238040000 Manaus, Relator.: João de Jesus Abdala Simões, Data de Julgamento: 08/05/2023, Câmaras Reunidas, Data de Publicação: 08/05/2023)

A republicação, portanto, não é faculdade meramente protocolar. É medida de higidez procedimental.

II.8 – DO PAPEL DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO/COMISSÃO DE SELEÇÃO

Cumpra destacar que a Comissão de Licitação/Comissão de Seleção atua como órgão instrutor e operacional do procedimento, devendo pautar sua atuação pela estrita observância do edital e da legislação aplicável.

Justamente por isso, não é recomendável que a Comissão tente resolver, por conta própria e sem prévia formalização, conflito entre cláusulas editalícias essenciais, elegendo uma delas como prevalente no curso do certame. Tal atuação, embora eventualmente bem-intencionada, poderia extrapolar a função executória da Comissão e introduzir margem indevida de discricionariedade em matéria vinculada.

A conduta juridicamente segura para a Comissão é submeter a questão à apreciação jurídica e, após decisão da autoridade competente, promover os atos necessários à retificação, republicação e reorganização do cronograma.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opino pelo conhecimento e acolhimento da impugnação ao Edital de Chamamento Público nº 001/2026 realizado pela IPAS – Instituto Panamericano de Serviços**, uma vez constatada a existência de contradição interna relevante entre cláusulas editalícias que disciplinam, de forma incompatível, o requisito temporal de existência da Organização da Sociedade Civil participante.

Em consequência, opino para que a Comissão de Licitação/Comissão de Seleção submeta os autos à autoridade competente para prolação de decisão administrativa expressa, acolhendo a impugnação e retificação formal do edital, com harmonização integral das cláusulas



que tratam do requisito de tempo mínimo de existência da OSC, eliminando-se qualquer redação conflitante.

Assim, deve-se haver a adequação dos dispositivos correlatos do instrumento convocatório, inclusive os referentes à participação, habilitação e documentação comprobatória, a fim de preservar uniformidade normativa, com a conseqüente republicação do edital retificado, com a devida publicidade oficial e reabertura dos prazos do chamamento público, mediante divulgação de novo cronograma, por se tratar de alteração com potencial impacto sobre o universo de participantes;

É o parecer, salvo melhor juízo.

Serrinha dos Pintos/RN, 12 de março de 2026.

FRANCISCO GERVÁSIO LEMOS DE SOUSA

OAB | RN 4.778

Assessor Jurídico Municipal