PREFEITURA MUNICIPAL DE BETÂNIA/PE

Parecer Jurídico - AJM/PMB

ORIGEM: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE BETÂNIA/PE.

REQUERENTE: Departamento de Licitação/ Agente de Contratação – Pregoeira.

IMPUGNANTE: CONCRETA ASSESSORIA E CONSULTORIA EM LICITAÇÕES LTDA.

INTERESSADOS: Secretaria Municipal de Saúde e Assistência Comunitária / Fundo Municipal de Saúde.

PROCESSO: Processo Licitatório nº 030/2026 – Pregão Eletrônico nº 021/2026.

EMENTA – Licitação – Impugnação ao Edital - **Objeto Descri.: Contratação de empresa especializada para desenvolvimento de programas de Educação Permanente em Saúde com prática em ABP (Aprendizagem Baseada em Problemas), voltados à melhoria da gestão pública e das práticas assistenciais da Atenção Básica do Município de Betânia/PE.** TEMPESTIVIDADE E LEGITIMIDADE. EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO E TITULAÇÃO DE EQUIPE TÉCNICA MULTIDISCIPLINAR NA FASE DE HABILITAÇÃO. ART. 67, III, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. SÚMULA Nº 272 DO TCU. CONTRADIÇÃO INTERNA DE CLÁUSULAS EDITALÍCIAS. CUSTOS PRÉVIOS DESNECESSÁRIOS. ACOLHIMENTO DA IMPUGNAÇÃO. RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL (ART. 55, § 1º).

I- DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente de análise jurídica de impugnação administrativa apresentada por Concreta Assessoria e Consultoria em Licitações Ltda. em face do edital do Pregão Eletrônico nº 021/2026 (Processo Licitatório nº 030/2026), deflagrado pelo Fundo Municipal de Saúde de Betânia/PE, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para desenvolvimento de programas de Educação Permanente em Saúde com prática em ABP (Aprendizagem Baseada em Problemas), com valor global estimado em R$ 334.615,20 (trezentos e trinta e quatro mil seiscentos e quinze reais e vinte centavos) e vigência contratual de 60 (sessenta) dias.

A impugnante insurge-se contra os itens 14.4.2, 14.2.1, 14.3, 14.3.1, 14.3.2 e 14.7.4 do instrumento convocatório e o item 14 do Termo de Referência. Sustenta que o ato convocatório exige, no exíguo prazo de 2 (duas) horas após a disputa, a comprovação documental de vínculo

formal e titulação de uma equipe multidisciplinar composta por pelo menos dez perfis distintos, dentre os quais médicos especialistas e enfermeiros mestres.

Aduz que a referida exigência impõe ônus financeiro antecipado e desproporcional às licitantes, violando o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, o artigo 67, I e III, da Lei nº 14.133/2021 e o entendimento sumulado do Tribunal de Contas da União. Aponta, ainda, contradição textual entre o item 14.4.2 do edital (que menciona exigência para a contratação) e o item 14.3.2 (que impõe a apresentação na habilitação).

Ao final, requer a atribuição de efeito suspensivo para obstar a sessão designada para 19/11/2026, o acolhimento do mérito para diferir a comprovação documental da equipe para momento anterior à assinatura do contrato e a consequente republicação do edital com reabertura de prazos.

É o relatório, com a síntese necessária.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 DA TEMPESTIVIDADE E DA LEGITIMIDADE.

O instrumento convocatório assinalou a data limite para impugnação até as 23h59min do dia 16/11/2026, antecedendo a abertura da sessão pública marcada para as 11h00min do dia 19/11/2026. A regra estabelecida no preâmbulo e no item 6.1 do edital atende ao prazo de até 3 (três) dias úteis antes da abertura da sessão, previsto no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a manifestação foi formulada por pessoa jurídica interessada, dentro do termo final editalício, resta configurada a **tempestividade** do protocolo e a **legitimidade ativa** da impugnante, impondo-se o regular conhecimento da peça.

II.2 DO PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO.

A impugnante formulou pedido de atribuição de efeito suspensivo com esteio no item 6.3 do edital, visando à suspensão imediata da sessão pública aprazada para 19/11/2026. Nos termos da modelagem legal e editalícia, a impugnação não possui efeito suspensivo automático, dependendo de situação excepcional motivada pela autoridade administrativa.

Havendo a necessidade de acolhimento das razões de mérito e de retificação de regras essenciais de qualificação técnica que afetam diretamente a formulação das propostas, a **suspensão do certame** é medida acautelatória imperativa para evitar a consumação de atos nulos e prejuízos à ampla competitividade.

II.3 DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE VÍNCULO PRÉVIO DA EQUIPE TÉCNICA NA FASE DE HABILITAÇÃO.

O cerne da insurgência reside no momento e na forma em que o edital exige a comprovação do vínculo e da titulação da equipe multidisciplinar encarregada da execução das capacitações. Os itens 14.3 e 14.3.2 do edital determinam que a declaração acompanhada de documentação comprobatória de vínculo, diplomas e currículos de todo o corpo técnico seja apresentada no certame como documentação de qualificação técnica, sob pena de inabilitação, no prazo de 2 (duas) horas.

Essa modelagem viola o artigo 37, XXI, da Constituição da República, o qual limita as exigências de qualificação técnica àquelas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações contratuais. A indispensabilidade atine não apenas ao perfil profissional exigido, mas ao momento oportuno de sua aferição, sob pena de erigir barreiras artificiais de acesso ao certame.

O regime instituído pela Lei nº 14.133/2021 disciplinou expressamente a matéria em seu artigo 67, ao limitar os requisitos de qualificação técnico-profissional e técnico-operacional:

> Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:
> I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;
> (...)
> III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;
> (...)
> § 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, há distinção nítida entre a apresentação do profissional para fins de formalização do contrato e a mera indicação do pessoal técnico disponível durante a fase de seleção. Não se admite compelir os competidores a manter, previamente e sob vínculo oneroso, profissionais especializados antes mesmo de homologado o resultado da disputa.

Tal imposição gera custos operacionais antecipados e desarrazoados, onerando indevidamente participantes que sequer detêm certeza da adjudicação do objeto, em ofensa aos princípios da **competitividade**, da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**, expressos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

II.4 DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E DA VEDAÇÃO A CUSTOS ANTERIORES À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO.

O Tribunal de Contas da União consolidou entendimento quanto à impossibilidade de impor encargos financeiros aos licitantes que não sejam estritamente necessários antes da celebração da avença. Nesse sentido, destaca-se o enunciado da Súmula nº 272 do TCU, referenciado em pronunciamento do Plenário daquela Corte de Contas:

> **Ementa:** PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DE ABASTECIMENTO DE FROTA E LAVAGEM DE VEICULOS POR MEIO DE DISPOSITIVO ELETRÔNICO DE CAPTURA DE DADOS OU CARTÃO MAGNÉTICO. EXIGÊNCIA DE REDE CREDENCIADA NO MOMENTO DA HABILITAÇÃO, COMO PROVA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA. EXIGÊNCIA EM COLISÃO COM A SÚMULA 272/TCU E PRECEDENTES JULGADOS DESTE TRIBUNAL. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DO CERTAME. OITIVA. 1. Consoante enunciado constante da Súmula 272 da jurisprudência deste Tribunal "no edital de licitação é vedada a inclusão de exigências de habilitação e quesitos de pontuação técnica para cujo atendimento os licitantes tenham de incorrer em custos que não sejam necessários anteriormente à celebração do contrato". 2. Já decidiu este Tribunal, em precedentes julgados, que a exigência de apresentação de rede credenciada, em serviços similares ao ora examinado nesta representação, deve ser efetuada no momento da contratação e não na ocasião da apresentação de proposta, de forma a garantir a adequada prestação dos serviços, sem comprometer a competitividade do certame. 3. Adota-se medida cautelar suspensiva do certame, sem prévia oitiva da parte, em face de violação, pela exigência editalícia, de disposição legal, e em clara afronta ao entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas sobre a matéria. (Acórdão 1842/2018 – Plenário, Relator Ministro Augusto Sherman, Processo nº 024.207/2018-7, julgado em 08/08/2018, Ata nº 30/2018).

Ainda no que tange à comprovação da capacitação técnico-profissional, o Tribunal de Contas da União firmou diretriz no sentido de que é descabida a exigência de vínculo empregatício formal prévio, bastando a comprovação de liame de prestação de serviços quando da contratação, conforme deliberado pelo Plenário:

> **Ementa:** REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS. CONTRATAÇÃO DA CONSTRUÇÃO DE AGÊNCIAS DE ATENDIMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. CAPACITAÇÃO TÉCNICO-PROFISSIONAL (ART. 30, §1º, INCISO I, DA LEI N.º 8.666/1993). NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO OU SOCIETÁRIO ENTRE O PROFISSIONAL E A EMPRESA. EXIGÊNCIA EDITALÍCIA RESTRITIVA. INOBSERVÂNCIA DA JURISPRUDÊNCIA DO TCU SOBRE O TEMA. POSSIBILIDADE DE ATENDIMENTO DO REQUISITO LEGAL MEDIANTE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. OCORRÊNCIA CAPAZ DE ENSEJAR A ANULAÇÃO DOS CERTAMES. ANÁLISE DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO. PARTICULARIDADES QUE ENSEJAM A MANUTENÇÃO DOS CERTAMES. PRECEDENTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO CORRETIVA. COMUNICAÇÃO. ARQUIVAMENTO. - É desnecessário, para fins de comprovação da capacitação técnica-profissional a que se refere o art. 30, §1º, inciso I, da

> Lei n.º 8.666/1993, que o profissional mantenha vínculo empregatício, por meio de contrato de trabalho, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum. (Acórdão 1043/2010 – Plenário, Relator Ministro José Jorge, Processo nº 029.093/2009-1, julgado em 12/05/2010, Ata nº 15/2010).

A exigência de comprovação de relação jurídica prévia entre a licitante e dezenas de profissionais de nível superior altamente especializados na fase de lances/habilitação atenta contra o interesse público, limitando o universo de competidores e encarecendo as propostas em detrimento da seleção da proposta mais vantajosa prevista no artigo 11, I e II, da Lei nº 14.133/2021.

II.5 DA CONTRADIÇÃO INTERNA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO.

Assiste razão à impugnante ao apontar dubiedade no texto do edital. Enquanto o **item 14.4.2** assevera que a documentação relativa à composição e especialização da equipe será exigida para a realização da contratação, os **itens 14.3 e 14.3.2** prescrevem que tais elementos devem compor a documentação de habilitação relativa à qualificação técnica.

A referida contradição vulnera a **segurança jurídica**, a **vinculação ao instrumento convocatório** e o **julgamento objetivo**, postulados previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021. A coexistência de regras inconciliáveis induz os interessados a erro e abre margem para decisões subjetivas e inabilitações arbitrárias, devendo a redação ser unificada e escoimada de qualquer obscuridade.

II.6 DA DESPROPORCIONALIDADE FACE À NATUREZA DO OBJETO E À VIGÊNCIA CONTRATUAL.

Conforme se extrai da minuta contratual (itens 2.1 e 2.4) e do Termo de Referência (itens 10.2 e 12.2), a prestação do serviço possui vigência de 60 (sessenta) dias, sem mão de obra exclusiva e com natureza de serviço não continuado, com valor total estimado de R$ 334.615,20 para 450 horas e 10 turmas de capacitação.

Exigir que as licitantes comprovem, na data da sessão e sob prazo de 2 (duas) horas, contratos vigentes e carteiras assinadas de médicos com múltiplas especializações (obstetrícia, endocrinologia, pediatria, saúde da família), enfermeiros mestres e especialistas em tecnologia e pedagogia configura medida desproporcional. A mobilização de instrutores para cursos de curta duração dá-se naturalmente mediante contratação civil ou declaração de compromisso futuro para o período de execução.

A segurança da Administração resta resguardada com a fixação de exigência de **declaração de disponibilidade** na habilitação, condicionando-se a apresentação efetiva de

diplomas, certificados e contratos civis de prestação de serviços à convocação do licitante vencedor para a assinatura do contrato.

II.7 DOS CONSECTÁRIOS DA RETIFICAÇÃO E DA REABERTURA DO PRAZO DE PROPOSTAS.

O acolhimento da impugnação e a necessária alteração dos itens 14.4.2, 14.2.1, 14.3, 14.3.1, 14.3.2 e 14.7.4 do edital, bem como do item 14 do Termo de Referência, impõem reflexos substanciais na formulação das propostas, pois a flexibilização da exigência reduzirá custos de mobilização antecipada e permitirá a entrada de novos participantes no certame.

Incide na espécie o artigo 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual eventuais modificações no edital que impliquem alteração no preparo das propostas demandam nova divulgação na mesma forma original, além da reabertura dos prazos legais:

> Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:
> (...)
> II - no caso de serviços e obras:
> a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
> (...)
> § 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

Sendo a licitação processada sob a modalidade pregão eletrônico para contratação de serviços comuns com critério de menor preço, impõe-se a observância do prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, conforme estatuído no artigo 55, II, "a", da Lei nº 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **OPINA-SE**[1] pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **ACOLHIMENTO INTEGRAL DA IMPUGNAÇÃO** interposta por Concreta Assessoria e Consultoria em Licitações Ltda., recomendando-se à Pregoeira e à Autoridade Competente do Fundo Municipal de Saúde de Betânia/PE a adoção das seguintes providências:

[1] "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex ofício* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

a) concessão de efeito suspensivo, com a suspensão da sessão pública agendada para 19/11/2026, às 11h00min;

b) acolhimento das razões de mérito para afastar a exigência de comprovação de vínculo formal e titulação integral da equipe multidisciplinar na fase de habilitação;

c) alteração e harmonização dos itens 14.4.2, 14.2.1, 14.3, 14.3.1, 14.3.2 e 14.7.4 do edital e do item 14 do Termo de Referência, estabelecendo que, na fase de habilitação, seja exigida apenas declaração formal de disponibilidade e indicação de equipe apta, nos termos do artigo 67, III, da Lei nº 14.133/2021, admitida declaração de compromisso de contratação futura firmada pelos profissionais;

d) previsão expressa de que a comprovação do vínculo contratual ou empregatício e a apresentação dos diplomas, certificados e currículos da equipe técnica serão exigidas exclusivamente da empresa adjudicatária, como condição prévia e indispensável para a celebração do contrato administrativo;

e) inclusão de cláusula cominando a perda do direito à contratação, a convocação das licitantes remanescentes e a aplicação das penalidades legais cabíveis (artigos 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021) caso o adjudicatário descumpra a obrigação de apresentar a documentação completa no momento da contratação;

f) republicação integral do instrumento convocatório, com o texto escoimado dos vícios apontados, e reabertura do prazo mínimo legal para apresentação de propostas, nos termos do artigo 55, II, "a", e § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

Este é o parecer que, respeitosamente, submeto à superior apreciação de Vossa Excelência, salvo melhor juízo.

Prof. Msc. Igor Ferro Ramos
Advogado
Assessor jurídico parecerista
OAB/PE nº 58.637