

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL N° CR-2025.001-FMS – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE GURUPI/TO

Ilmo. Sr. Presidente da Comissão de Contratação do Fundo Municipal de Saúde de Gurupi/TO, **FREITAS CANAL EMPREENDIMENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 54.174.359/0001-04, microempresa optante pelo Simples Nacional, estabelecida nesta Cidade, por seu representante legal infra-assinado, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, apresentar a presente **IMPUGNAÇÃO COMPLEMENTAR** ao Edital de Credenciamento nº CR-2025.001-FMS, promovido por este Fundo Municipal de Saúde, em complemento à impugnação anteriormente protocolizada em 10/07/2025, às 11h37min31s, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I. DA TEMPESTIVIDADE DA IMPUGNAÇÃO ANTERIOR E DA NECESSIDADE DE REANÁLISE APÓS A RETIFICAÇÃO DO EDITAL;

Inicialmente, destaca-se que a Impugnante apresentou manifestação tempestiva contra o instrumento convocatório na data de 10 de julho de 2025, às 11:37:31, em estrita observância ao prazo legal insculpido no art. 164 da Lei 14.133/2021. Referido dispositivo assegura que;

“qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei (...), devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame”.

Ou seja, a impugnação originária foi apresentada dentro do prazo legal, antes do termo final previsto em lei, razão pela qual deve ser conhecida e apreciada por esta Comissão.

Ademais, cumpre frisar que a impugnação antecedente foi protocolada antes da publicação de retificação do edital, ocorrida às 15h23min do mesmo dia 10/07/2025 (conforme comprova o print anexo do sistema).

A alteração superveniente do edital não prejudica a tempestividade nem a relevância da manifestação anterior, ao contrário, impõe a necessidade de sua reanálise à luz do novo teor do instrumento convocatório. Caso contrário, haveria violação ao direito de petição e ao princípio da autotutela administrativa, pois eventuais vícios inicialmente apontados poderiam persistir, agravados ou não sanados pela retificação.

Dessa forma, considerando que a Comissão procedeu a modificações no edital após a impugnação original, requer a Impugnante seja conhecida a presente impugnação complementar, reiterando e aditando os pontos suscitados, para que se proceda a nova análise do edital em sua versão retificada. A manutenção de cláusulas possivelmente ilegais ou restritivas mesmo após a retificação demanda apreciação cuidadosa, em respeito aos princípios da legalidade e da segurança jurídica. Frise-se que a existência de retificação posterior não prejudica os argumentos já expostos, mas antes os reforça, evidenciando a necessidade de correção integral das irregularidades levantadas.

Não obstante a retificação publicada, verifica-se que diversas exigências questionadas originalmente permaneceram no edital ou continuam a gerar dúvidas quanto à sua razoabilidade e legalidade, conforme exposto a seguir. É mister, portanto, que essa Comissão reavalie o instrumento convocatório de forma ampla, garantindo a observância irrestrita da Lei nº 14.133/2021 e dos ditames do Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (LC 123/2006), bem como da jurisprudência aplicável.

II. DA APLICAÇÃO PROPORCIONAL E INDIVIDUALIZADA DA EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS TÉCNICOS DE SAÚDE E SEGURANÇA DO TRABALHO (SST);

Na impugnação originária apresentada tempestivamente em 10/07/2025, a Impugnante manifestou sua preocupação com a ausência de exigência de documentos técnicos de saúde e segurança do trabalho (SST) no edital, considerando que a atividade de confecção de próteses dentárias pode, em diversos contextos, envolver exposição a agentes químicos, físicos e

biológicos, devendo, por isso, observar as normas regulamentadoras pertinentes, como as NR-1, NR-7 e a RDC nº 222/2018 da ANVISA.

No entanto, importa ressaltar que a menção à obrigatoriedade desses documentos feita naquela ocasião teve por escopo chamar a atenção da Administração para a necessidade de observar as normas sanitárias e trabalhistas em relação aos credenciados que, de fato, se enquadram nas condições de risco ocupacional e geração de resíduos infectantes. Em momento algum se pretendeu afirmar que tais documentos deveriam ser exigidos de forma genérica e indistinta de todos os interessados, inclusive de microempresas com operação simplificada, sem empregados e sem exposição aos riscos descritos.

Dessa forma, a presente impugnação não representa contradição, mas sim complementação e melhor delimitação do entendimento anteriormente exposto, com base nas características específicas da empresa ora Impugnante, que é microempresa optante pelo Simples Nacional, sem empregados contratados sob o regime da CLT, sem ambiente com exposição a agentes nocivos e sem geração de resíduos de serviços de saúde, nos moldes da RDC nº 222/2018. Além disso, adota procedimentos operacionais padronizados (POP) e possui responsável técnica regularmente habilitada (Cirurgiã-Dentista inscrita no CRO-TO).

Nessa condição, a Impugnante não está legalmente obrigada à elaboração ou apresentação dos documentos técnicos de SST mencionados no edital (LTCAT, PCMSO, PGR, PGRSS com ART), nos termos da própria NR-1, que dispensa microempresas e empresas de pequeno porte de grau de risco 1 ou 2 da obrigação de elaborar o PGR, desde que não identifiquem exposições a riscos físicos, químicos e biológicos. O mesmo raciocínio se aplica ao PCMSO, previsto na NR-7, que é exigível apenas em caso de existência de empregados expostos a riscos ocupacionais, o que não se verifica no caso da Impugnante. Da mesma forma, não se aplica o PGRSS, pois os moldes utilizados são provenientes de atendimento clínico odontológico externo, e não há manipulação de material contaminado ou perfurocortante no laboratório da Impugnante ou em termos gerais em Laboratórios de Próteses Dentárias, conforme declarado por sua responsável técnica.

Em reforço a essa interpretação, cabe destacar a sistematização normativa aplicável aos documentos técnicos de SST, de acordo com a natureza jurídica e operacional da empresa:

- **LTCAT (Laudo Técnico das Condições Ambientais do Trabalho):** previsto na Lei nº 8.213/91, é exigido apenas de empresas com empregados em regime CLT e com exposição a agentes nocivos (como ruído, poeira, substâncias químicas ou biológicas). Na ausência desses fatores, pode ser substituído por laudo técnico atestando a inexistência de riscos ocupacionais.
- **PCMSO (Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional):** previsto na NR-7 da Portaria nº 3.214/78, é obrigatório exclusivamente para empresas que possuam empregados contratados, com elaboração e acompanhamento por médico do trabalho. Em empresas sem empregados, como é o caso da Impugnante, a exigência não se aplica.
- **PGR (Programa de Gerenciamento de Riscos):** previsto na NR-1 (vigente desde 2022), substituiu o antigo PPRA. É exigível para empresas com empregados, mas pode ser simplificado para ME e EPP de grau de risco 1 ou 2. Para microempresas sem empregados e sem exposição a riscos, como a Impugnante, a própria norma autoriza a dispensa.
- **PGRSS (Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde):** disciplinado pela RDC nº 222/2018 da ANVISA, é obrigatório apenas para estabelecimentos que gerem resíduos infectantes ou de risco biológico. Em laboratórios de prótese dentária que apenas recebem moldes clínicos higienizados, sem contato com material contaminado, a exigência é tecnicamente desnecessária.

A exigência indiscriminada de tais documentos, portanto, não guarda proporcionalidade com a realidade de empresas como a Impugnante, tampouco encontra respaldo nas normas legais e regulamentares específicas. Impor essa carga documental a microempresas sem empregados, sem risco ocupacional e sem geração de resíduos especiais constitui violação ao art. 5º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021 (legalidade e proporcionalidade), ao art. 3º da LC nº 123/2006 (tratamento favorecido às ME/EPP), bem como ao princípio da isonomia, pois afasta empresas menores do certame sem fundamento técnico ou jurídico razoável.

Por essa razão, a Impugnante reitera sua concordância com a exigência de conformidade sanitária e ocupacional dos participantes, mas solicita que essa exigência seja aplicada com razoabilidade e de forma compatível com a realidade de cada empresa, admitindo-se, no caso das microempresas isentas por lei, a apresentação de declaração de responsabilidade assinada por sua responsável técnica, comprometendo-se a manter boas práticas sanitárias e de segurança do trabalho conforme a legislação aplicável.

III. DA EXIGÊNCIA DESPROPORCIONAL DE COMPROVAÇÃO DE CONTROLE DE QUALIDADE POR SOCIEDADES CIENTÍFICAS, OFENSA À COMPETITIVIDADE E AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL;

O edital em questão inovou ao exigir que as licitantes comprovem controle de qualidade de seus serviços mediante certificados ou validações expedidas por “sociedades científicas” da área odontológica. Tal exigência carece de clareza quanto aos critérios (quais sociedades seriam aceitas, que tipo de certificação específica) e, principalmente, carece de amparo em dispositivo legal expresso, configurando requisito desarrazoado e restritivo à competitividade.

Em primeiro lugar, importa salientar que a Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar os critérios de habilitação técnico-profissional e técnico-operacional (art. 67, equivalendo ao antigo art. 30 da Lei 8.666/93), traz um rol exaustivo de documentos que podem ser exigidos para comprovação de capacidade técnica. Dentre esses documentos, não se inclui qualquer “certificado de controle de qualidade” emitido por sociedade científica ou congêneres. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União, em face de edital similar, já consignou ser indevida a exigência de certificado de boas práticas de fabricação e controle como critério de qualificação técnica, justamente por não encontrar previsão na lista exaustiva de requisitos técnicos definidos em lei. No mesmo sentido, o princípio da legalidade (art. 5º, I da nova Lei) veda à Administração criar exigências não previstas em norma; e o princípio da competitividade impõe que regras editalícias não restrinjam injustificadamente a participação de interessados. Logo, condicionar a habilitação à apresentação de certificado ou prova análoga de qualidade chancelada por sociedade científica extrapola o poder regulamentar do edital, incorrendo em ilegalidade.

Além da ausência de base legal, a exigência ora impugnada é desproporcional e compromete a isonomia entre os licitantes, em nítido detrimento das micro e pequenas empresas. Explica-se: certificados de qualidade expedidos por entidades científicas normalmente não são obrigatórios para o exercício da atividade profissional ou empresarial (diferentemente de licenças sanitárias ou registros em conselhos de classe, que, esses sim, podem ser exigidos por lei). Trata-se de certificados opcionais, muitas vezes onerosos, obtidos apenas por empresas que deliberadamente se submetem a processos de acreditação voluntária junto a associações de classe. Exigir tal comprovação em edital público significa privilegiar empresas já estabelecidas e capitalizadas, possivelmente de maior porte, em detrimento das empresas de menor tamanho que, embora plenamente capacitadas tecnicamente, não buscaram (ou não puderam custear) essa certificação adicional.

Não bastasse, a cláusula em questão padece de indeterminação e falta de objetividade, pois não especifica quais “sociedades científicas” seriam aptas a emitir a comprovação de qualidade. Gerando insegurança e margem para interpretações arbitrárias, violando também o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da transparência. Se a intenção da Administração era assegurar a qualidade técnica do serviço contratado, há meios menos gravosos e mais objetivos previstos em lei para tal, como, por exemplo, a exigência de comprovação de experiência anterior através de atestados técnicos (nos limites do art. 67 da Lei 14.133/21) ou a realização de eventual prova de conceito durante a licitação. Optar por um critério subjetivo e pouco comum, filiação a sociedades científicas ou posse de selo de qualidade destas, não guarda proporcionalidade com o objeto licitado e frustra o caráter competitivo do certame, incorrendo em vício passível de nulidade, mesmo que em contratações simultâneas em condições padronizadas ocorre que há restrição direta de inúmeras empresas em especial Microempresas.

A jurisprudência do TCU há muito repudia cláusulas editalícias que não guardem relação lógica com o objeto e que restrinjam excessivamente o universo de participantes.

Já em 2010, no Acórdão 434/2010 – 2ª Câmara, aquela Corte de Contas firmou entendimento de que exigências desarrazoadas, que restrinjam o caráter competitivo da

licitação, maculam o certame e podem acarretar sua nulidade. No presente caso, exigir certificações de sociedades científicas não obrigatórias configura justamente uma exigência desarrazoada: não há nexos obrigatório entre possuir tal certificado e executar satisfatoriamente os serviços de saúde objeto do credenciamento, até porque as atividades em tela já são reguladas por órgãos oficiais (Vigilância Sanitária, Conselhos Profissionais, dentre outros) que não exigem tais certificados privados para funcionamento.

Destarte, a Impugnante pugna pela supressão dessa exigência de comprovação de controle de qualidade por sociedades científicas do edital, por manifesta ilegalidade e restritividade. Alternativamente, caso a Administração entenda necessária alguma forma de controle de qualidade, que o faça nos termos da lei, por exemplo, prevendo a possibilidade de auditorias técnicas periódicas durante a execução do contrato ou solicitando, na fase de habilitação, atestados de desempenho anterior em serviços similares, emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado beneficiárias (conforme permite o art. 67, §1º da Lei 14.133/21). Tais medidas seriam legais e suficientemente garantidoras da qualidade, sem excluir indevidamente licitantes idôneas que apenas não ostentam um “selo” de sociedade científica.

Em suma, impõe-se o dever de esta Comissão remover do edital a cláusula impugnada, restabelecendo a ampla concorrência e garantindo a participação das ME/EPP, em consonância com os arts. 5º, II, e 5º, caput, da Lei 14.133/21 (princípios da impessoalidade/isonomia e da competitividade), bem como com o art. 3º, inciso I, da Lei Complementar 123/06, que preconiza a inclusão das microempresas no acesso ao mercado público.

IV. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE CONTRATAÇÃO PRÉVIA DE AUXILIARES (TSB/ASB E APD) COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO, VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, LEGALIDADE, ISONOMIA E AMPLA PARTICIPAÇÃO;

O edital impugnado impõe, como condição de habilitação técnica, a apresentação de cópias dos registros junto ao Conselho Regional de Odontologia do Estado do Tocantins dos seguintes profissionais: Cirurgião Dentista – CD; Técnico ou Auxiliar em Saúde Bucal – TSB/ASB;

Técnico em Prótese Dentária – TPD; e Auxiliar em Prótese Dentária – APD (item 4.1.4.13). Essa exigência impõe, de forma genérica e obrigatória, a manutenção de equipe completa como requisito de habilitação, inclusive com a presença de auxiliares, sem qualquer previsão legal expressa nesse sentido.

A exigência mostra-se exorbitante, desproporcional e contrária às disposições legais que regem tanto a atividade odontológica quanto os princípios licitatórios. Em primeiro lugar, a Lei nº 11.889/2008, que regula o exercício das atividades dos Técnicos em Saúde Bucal (TSB) e Auxiliares em Saúde Bucal (ASB), não estabelece qualquer obrigatoriedade de contratação desses profissionais por clínicas ou laboratórios odontológicos. Tais auxiliares são facultativos, atuam sob supervisão do Cirurgião-Dentista e cumprem funções de apoio, sem que sua presença seja indispensável à regularidade da operação do serviço. O mesmo se aplica ao Auxiliar de Prótese Dentária (APD), cuja atividade não é exigida como condição para execução dos serviços de prótese, podendo ser desempenhada exclusivamente por TPDs e CDs devidamente habilitados.

Em se tratando de laboratórios de pequeno porte, como é o caso da Impugnante, microempresa optante pelo Simples Nacional, é plenamente possível, legal e seguro que os serviços sejam executados por equipe técnica reduzida, composta unicamente por Cirurgião-Dentista e Técnica em Prótese Dentária, com vínculo contratual formalizado. Tal arranjo já assegura a qualificação técnico-profissional necessária para atender ao objeto do edital, que é a confecção de próteses dentárias.

No caso da Impugnante, prova de vínculo entre sua Responsável Técnica (Cirurgião-Dentista – CD) e a Técnica em Prótese Dentária (TPD), mediante contrato de prestação de serviços, por si só, comprova a capacidade técnico-operacional da empresa. Exigir, além disso, a contratação prévia de TSB/ASB e APD, antes mesmo da celebração do contrato, impõe estrutura de pessoal desnecessária à fase de habilitação e cria custos adicionais e antecipados, incompatíveis com a realidade de microempresas e desproporcionais ao fim pretendido pela Administração.



Nesse sentido, destaca-se o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário, ao julgar situação análoga, o TCU firmou que:

“A comprovação da existência de vínculo entre a empresa licitante e o profissional a ser indicado como responsável técnico pode ocorrer no momento da contratação, e não obrigatoriamente na fase de habilitação, podendo inclusive ser demonstrada por contrato de prestação de serviços, sem necessidade de vínculo empregatício.”

Esse entendimento foi reafirmado por diversas decisões posteriores da Corte de Contas e fundamenta a possibilidade de que a comprovação de equipe técnica mínima seja exigida apenas na fase de execução contratual, resguardando-se a economicidade e a ampla participação no processo licitatório.

Corroborando essa diretriz, a Súmula nº 272 do próprio TCU dispõe expressamente:

“No edital de licitação, é vedada a inclusão de exigências de habilitação que imponham custos desnecessários ou desproporcionais antes da celebração do contrato.”

A exigência de contratação prévia de auxiliares impõe custos diretos à empresa licitante sem garantia de retorno, violando os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da isonomia e da economicidade. Apenas empresas com estrutura robusta, geralmente de médio e grande porte, conseguirão atender a tais exigências com facilidade, enquanto microempresas serão alijadas do certame, em clara ofensa ao tratamento favorecido previsto nos arts. 1º, 3º e 5º da Lei Complementar nº 123/2006.

Além disso, vale observar que o objeto da contratação, confecção e fornecimento de próteses dentárias é plenamente viável com a atuação conjunta de CD e TPD, sem a presença obrigatória de auxiliares. A imposição de contratação prévia de TSB/ASB e APD não guarda pertinência direta com o objeto e não agrega valor técnico comprovado à execução contratual, servindo apenas para restringir injustificadamente a participação no certame.

V. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, **requer a Impugnante** a esta Ilma. Comissão de Contratação que se digne a:

- **Conhecer da presente impugnação complementar**, reconhecendo a tempestividade tanto desta quanto da impugnação originária de 10/07/2025, notadamente em vista da alteração promovida no edital após sua protocolização, o que impõe sua reanálise.
- **No mérito, julgar procedentes os argumentos expendidos**, determinando-se a **retificação do Edital de Credenciamento nº CR-2025.001-FMS** para adequá-lo à legalidade e aos princípios regentes, em especial:
 - dispensando a exigência de apresentação de LTCAT, PCMSO, PGRSS e PGR com ART para microempresas que, como a Impugnante, não se enquadrem nas situações de obrigatoriedade desses documentos, admitindo-se, se necessário, declaração formal de responsabilidade técnica em substituição;
 - suprimindo a exigência de comprovação de controle de qualidade por sociedades científicas ou, subsidiariamente, substituindo-a por critérios objetivos e legalmente previstos de qualificação técnica, de modo a não restringir indevidamente a participação de ME/EPP no certame;
 - excluindo a necessidade de comprovar contratação/prévia vinculação de auxiliares TSB/ASB e APD na fase de habilitação, esclarecendo que tal comprovação, se for o caso, será exigida apenas da empresa vencedora antes da assinatura do contrato, conforme orienta a jurisprudência do TCU, preservando-se assim os princípios da isonomia, razoabilidade e competitividade.
- **Caso as correções ora solicitadas ensejem modificação substancial do edital**, requer-se outrossim a **reabertura de prazo** para inscrição no credenciamento ou apresentação de novos documentos, assegurando que todos os potenciais interessados tenham igualdade de condições para atender às eventuais novas disposições.



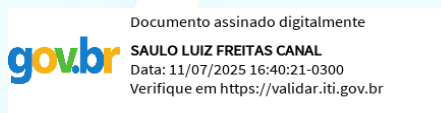
FREITAS CANAL
Laboratório de Próteses Dentárias

Por fim, a Impugnante destaca que todos os pontos ora ventilados já haviam, em maior ou menor medida, sido suscitados em sua impugnação anterior, o que reforça sua boa-fé e diligência em buscar a correção do edital desde a primeira hora. Espera-se que esta Comissão aproveite a oportunidade para sanar definitivamente as ilegalidades apontadas, evitando futuros questionamentos administrativos ou judiciais que possam advir da manutenção de cláusulas irregulares.

Nesses termos, renova o compromisso da Impugnante com o interesse público na realização de um certame justo, isonômico e vantajoso à Administração, ao mesmo tempo em que confia no pronto deferimento dos pleitos ora apresentados, em homenagem à fiel observância da lei e da jurisprudência dos órgãos de controle.

Pede Deferimento.

Araguaína – TO, 11 de julho de 2025.



FREITAS CANAL EMPREENDIMENTOS LTDA
CNPJ: 54.174.359/0001-04
Representante legal: Saulo Luiz Freitas Canal