ILUSTRÍSSIMO(A) SENHOR(A) PREGOEIRO(A) / AGENTE DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ITAMOGI/MG

EXMO(A) SENHOR(A) PREFEITO(A) MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE ITAMOGI/MG

BELA PRÓTESE LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ sob nº 55.231.069/0001-18, com sede na Rua Abílio Antônio de Almeida, nº 298, Letra A, Bairro São Bento, Município de Mato Verde/MG, CEP 39.527-000, neste ato representada por sua representante legal e responsável técnica, Sra. ANNE PATRÍCIA OLIVEIRA MARTINS, inscrita no CPF sob nº 118.087.796-90, portadora da Carteira de Identidade nº MG-17.725.550 SSP/MG, na qualidade de empresa regularmente constituída e atuante no ramo especializado de confecção de próteses dentárias, com legítimo interesse em participar do certame em epígrafe, vem, com fundamento no art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentar, tempestivamente, a presente:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

em face do **Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2026, Processo Licitatório nº 78/2026**, promovido pelo **MUNICÍPIO DE ITAMOGI/MG**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrita no CNPJ sob nº 18.241.751/0001-07, com sede administrativa na Rua Capitão João Francisco Dias, nº 102, Centro, Itamogi/MG, CEP 37.955-000, por intermédio de sua autoridade competente e do agente de contratação responsável, em razão das ilegalidades, omissões e cláusulas restritivas constantes do instrumento convocatório e respectivos anexos, especialmente no Termo de Referência, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

I – DOS FATOS E DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Trata-se do Processo Licitatório nº 78/2026, Pregão Eletrônico nº 18/2026, promovido pelo Município de Itamogi/MG, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de confecção e fornecimento de próteses dentárias, incluindo prótese total mandibular, prótese total maxilar, prótese parcial removível mandibular, prótese parcial removível maxilar e próteses coronárias/intrarradiculares fixas/adesivas por elemento, conforme especificações constantes do edital e respectivos anexos.

Após análise técnica e jurídica minuciosa do instrumento convocatório, do Termo de Referência e da minuta contratual, a empresa BELA PRÓTESE LTDA, na qualidade de potencial licitante e legítima interessada, identificou diversas inconsistências, ilegalidades e omissões relevantes, as quais comprometem a regularidade do certame, restringem indevidamente a competitividade, fragilizam a futura execução contratual e violam normas expressas da Lei nº 14.133/2021, além de disposições específicas da regulamentação sanitária e profissional aplicável ao serviço de prótese odontológica no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A primeira irregularidade, de maior gravidade, consiste na exigência contida no item 1.14 do Termo de Referência, que estabelece como condição para assinatura do contrato que a empresa vencedora possua estrutura física instalada em distância rodoviária máxima de 200 km do Município de Itamogi/MG. Tal exigência, embora formalmente deslocada para momento posterior ao julgamento, opera, na prática, como verdadeira restrição prévia à participação, pois afasta empresas plenamente aptas ao cumprimento do objeto apenas em razão de sua localização geográfica, sem que haja demonstração técnica concreta de imprescindibilidade absoluta da medida. O fundamento utilizado pela Administração baseia-se em dificuldades enfrentadas em contratações anteriores, nas quais houve atrasos ou inexecução por determinados contratados. Contudo, eventual inadimplemento de empresas anteriormente

contratadas não autoriza a imposição de barreiras territoriais genéricas ao mercado, sobretudo quando a legislação já prevê mecanismos específicos de sanção, advertência, multa, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade. A Administração, em vez de exercer seu poder sancionatório e fiscalizatório, optou por restringir o universo competitivo, transferindo aos futuros licitantes as consequências de falhas pretéritas de gestão contratual.

Além disso, o edital apresenta omissão substancial quanto à qualificação econômico-financeira, porquanto deixou de exigir documento expressamente previsto no art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021: o balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis referentes aos dois últimos exercícios sociais. Em substituição, limita-se a exigir certidão negativa de falência, o que não supre a finalidade legal da exigência econômico-financeira. Trata-se de documentos de natureza completamente distinta. A certidão negativa apenas informa a inexistência de processo falimentar ou recuperação judicial, enquanto o balanço patrimonial permite verificar liquidez, solvência, endividamento, capacidade operacional e sustentabilidade financeira da empresa. A omissão compromete a segurança da contratação, fragiliza a análise da aptidão econômica dos participantes e pode permitir a contratação de empresa sem mínima capacidade de execução, contrariando o planejamento e a gestão de riscos exigidos pela nova lei de licitações.

Constata-se ainda grave falha no tocante à qualificação técnica profissional, pois o edital não exige a comprovação da existência de Cirurgião-Dentista Responsável Técnico, tampouco de Técnico em Prótese Dentária – TPD, vinculados formalmente à empresa contratada. O objeto licitado refere-se à execução de procedimentos laboratoriais protéticos odontológicos, atividade que, por sua própria natureza, exige acompanhamento técnico especializado, controle sanitário, biossegurança, rastreabilidade e responsabilidade profissional. A ausência dessa exigência afronta diretamente a regulamentação do Conselho Federal de Odontologia, além das normas sanitárias incidentes sobre Laboratórios Regionais de Prótese Dentária. O Termo de Referência atribui ao laboratório a obrigação de acompanhamento técnico nas etapas clínicas, ajustes, provas e correções, o que torna ainda mais indispensável a exigência

formal de equipe técnica habilitada. Sem tal previsão, admite-se a participação de empresas sem qualquer corpo técnico regular, o que expõe a Administração e os usuários do SUS a risco sanitário e assistencial.

No mesmo sentido, o edital não exige que o laboratório licitante possua registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, embora o objeto esteja diretamente vinculado à execução de serviços públicos de saúde bucal e à política pública federal conhecida como Programa Brasil Sorridente, instituído para expansão da assistência odontológica especializada no âmbito do Sistema Único de Saúde. O Brasil Sorridente integra a Política Nacional de Saúde Bucal e prevê financiamento federal para laboratórios de prótese vinculados à rede SUS, exigindo regularidade cadastral, rastreabilidade assistencial, produção monitorada e conformidade técnica. A ausência de exigência de CNES no edital permite que empresas sem qualquer vinculação regular ao sistema de saúde executem serviços custeados com recursos públicos, em potencial desconformidade com as regras ministeriais e com risco de glosa, auditoria e responsabilização futura do gestor.

Outra inconsistência relevante reside na exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo, sem a devida demonstração objetiva da pertinência e proporcionalidade da exigência. Embora a Lei nº 14.133/2021 admita, em hipóteses específicas, a exigência de comprovação quantitativa, tal previsão depende de motivação técnica robusta, lastreada em estudo técnico preliminar e vinculada à complexidade do objeto. No presente caso, não há justificativa concreta no processo que demonstre por que determinado quantitativo seria essencial à comprovação de aptidão, especialmente considerando que a contratação envolve serviço continuado e divisível. A exigência quantitativa desmotivada gera restrição indevida, favorece empresas já estabelecidas em determinado mercado e afasta potenciais concorrentes igualmente aptos.

Também chama atenção a previsão de exigência de amostras, em hipótese cuja natureza do objeto não se compatibiliza plenamente com avaliação padronizada prévia. A prótese odontológica é serviço técnico individualizado, confeccionado a partir de moldagem específica, condição clínica do paciente e prescrição profissional. O produto

final depende de parâmetros anatômicos individualizados, o que inviabiliza comparação abstrata por amostra genérica. Ainda que o Termo de Referência mencione critérios objetivos, não especifica metodologia, parâmetros de laudo, protocolo técnico, responsável habilitado nominalmente nem critérios mensuráveis de aprovação, abrindo margem a juízo subjetivo e discricionário, em afronta ao princípio do julgamento objetivo.

Além das irregularidades formais, verifica-se que o edital reproduz justificativas contraditórias. O próprio Termo de Referência reconhece que, em certame anterior, foi fixada limitação geográfica de 70 km, a qual resultou em fracasso da licitação por ausência de interessados. Em vez de suprimir a cláusula, a Administração apenas ampliou o raio para 200 km, mantendo a mesma lógica restritiva, sem demonstrar estudo de mercado que comprove que essa nova distância seja efetivamente suficiente ou necessária. Tal postura evidencia ausência de planejamento técnico adequado, contrariando o art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Em síntese, o edital contém vícios relevantes, consistentes em: restrição territorial indevida; omissão de qualificação econômico-financeira obrigatória; ausência de exigência de profissional técnico habilitado; ausência de CNES; exigência quantitativa desmotivada em atestado técnico; exigência de amostra sem critérios objetivos suficientes; e adoção de critérios que comprometem a isonomia e a ampla competitividade. Tais irregularidades não constituem meros aspectos formais, mas falhas estruturais capazes de macular o certame, comprometer a seleção da proposta mais vantajosa, ensejar nulidade do procedimento e responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos, especialmente do agente de contratação, da autoridade homologadora e do gestor responsável pela fase preparatória, nos termos da Lei nº 14.133/2021, da Lei nº 8.429/1992 e da jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

II – DO DIREITO E DA NULIDADE DAS CLÁUSULAS RESTRITIVAS E DAS OMISSÕES ESSENCIAIS DO EDITAL

As irregularidades constatadas no instrumento convocatório não representam meras inconsistências formais sanáveis por interpretação administrativa, mas configuram vícios materiais que comprometem a legalidade do certame, por afrontarem dispositivos expressos da Lei nº 14.133/2021, normas técnicas da área da saúde bucal, regulamentações do Conselho Federal de Odontologia e princípios estruturantes do regime jurídico das contratações públicas.

A Lei nº 14.133/2021 inaugurou um modelo de contratação pública pautado no planejamento, na motivação técnica, na governança e na mitigação de riscos, impondo à Administração o dever de estruturar o edital de modo a assegurar ampla competitividade e selecionar a proposta mais vantajosa, sem restrições indevidas ou omissões capazes de comprometer a futura execução contratual. Nesse contexto, toda cláusula editalícia deve observar estrita aderência ao interesse público, à razoabilidade e à proporcionalidade, sendo vedadas exigências excessivas ou, de forma igualmente grave, a ausência de requisitos técnicos mínimos indispensáveis à contratação segura.

O próprio art. 11 da Lei nº 14.133/2021 estabelece, como objetivos do processo licitatório, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e evitar contratações com sobrepreço ou execução ineficiente. A finalidade da licitação, portanto, não se resume à obtenção do menor preço, mas à contratação regular, segura e compatível com as exigências técnicas do objeto.

No caso concreto, a cláusula que limita a participação de empresas em razão da distância máxima de 200 km entre o laboratório e o Município de Itamogi/MG viola diretamente o caráter competitivo do certame. Ainda que a Administração sustente razões operacionais ou dificuldades pretéritas com contratados anteriores, tal justificativa não é juridicamente apta a restringir o mercado. A lei exige motivação técnica específica e proporcional, baseada em estudo que demonstre, de forma inequívoca, a imprescindibilidade da restrição territorial para a adequada execução do objeto. Não basta mera alegação genérica de conveniência.

O art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 é expresso ao vedar a inclusão de cláusulas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação. Trata-se de

vedação legal objetiva, cuja violação enseja nulidade do ato administrativo. A limitação geográfica somente se admite em hipóteses excepcionalíssimas, desde que haja nexo direto com a necessidade do serviço e demonstração técnica concreta, o que não se verifica no presente edital.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é pacífica quanto à ilegalidade de cláusulas de delimitação territorial sem fundamentação específica. O Acórdão nº 1.590/2017-Plenário consolidou entendimento de que exigências de instalação ou localização prévia somente podem subsistir quando demonstrada a absoluta indispensabilidade à execução contratual, mediante justificativa técnica robusta, o que não se confunde com conveniência administrativa.

No caso em exame, o próprio Termo de Referência reconhece que houve experiências negativas com contratações anteriores. Contudo, eventual inadimplemento de fornecedores não legitima restrição futura de concorrência. A Administração dispõe de meios legais próprios para responsabilização dos contratados, inclusive advertência, multa, impedimento de licitar e declaração de inidoneidade. A adoção de barreira geográfica como resposta à má execução pretérita representa desvio do poder regulamentar, pois substitui o dever sancionatório por limitação prévia do mercado, penalizando empresas idôneas e aptas.

No ponto, leciona Marçal Justen Filho que a Administração não possui liberdade para estabelecer exigências que eliminem competidores aptos sem prova da imprescindibilidade da medida, sob pena de nulidade do edital por afronta à competitividade. Tal entendimento é reiterado por Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem a exigência desnecessária ou desproporcional caracteriza abuso administrativo, pois o Poder Público somente pode exigir aquilo que seja estritamente necessário à satisfação do interesse público.

Paralelamente, o edital apresenta omissão grave quanto à qualificação econômico-financeira. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 69, inciso I, prevê expressamente a exigência de balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis referentes aos dois últimos exercícios sociais. Trata-se de requisito legal de avaliação da capacidade econômico-financeira do

licitante, não podendo ser substituído pela simples apresentação de certidão negativa de falência.

A certidão negativa de falência possui natureza distinta. Seu objetivo é demonstrar inexistência de processo judicial falimentar ou recuperação judicial, ao passo que o balanço patrimonial serve para aferir liquidez, solvência, capacidade de endividamento, capital de giro e estabilidade financeira da empresa. A ausência de exigência do balanço compromete a segurança da contratação, pois impede que a Administração avalie adequadamente se o licitante possui estrutura econômica para cumprir o contrato.

A doutrina de Hely Lopes Meirelles é clara ao afirmar que a qualificação econômico-financeira existe para assegurar a execução contratual e proteger o interesse público contra a contratação de empresas financeiramente incapazes. A omissão de requisito legal obrigatório fragiliza o certame e caracteriza falha de planejamento.

No âmbito da qualificação técnica, o edital incorre em vício ainda mais sensível ao deixar de exigir a presença de Cirurgião-Dentista Responsável Técnico e Técnico em Prótese Dentária. O objeto licitado não consiste em mera entrega de bens padronizados, mas em serviço especializado de produção protética, inserido na política pública de saúde bucal e vinculado ao atendimento clínico de pacientes do SUS. Trata-se de atividade regulada, sujeita a responsabilidade técnica e controle sanitário.

O Técnico em Prótese Dentária é profissional especializado responsável pela modelagem, confecção, acabamento, ajuste e reabilitação protética, conforme prescrição odontológica. Sua atuação é elemento central do serviço contratado. A ausência de exigência de comprovação de vínculo com profissional habilitado permite que empresas sem equipe técnica específica participem do certame, o que compromete a qualidade, a rastreabilidade e a segurança assistencial.

Igualmente indispensável é o Cirurgião-Dentista, responsável pela supervisão técnica e interface clínica entre o laboratório e o tratamento do paciente. A ausência dessa exigência afronta a regulamentação do Conselho Federal de Odontologia, além de

contrariar os protocolos de funcionamento dos Laboratórios Regionais de Prótese Dentária.

Cabe destacar que o objeto licitado se insere no contexto do Programa Brasil Sorridente, política pública instituída no âmbito da Política Nacional de Saúde Bucal, voltada à ampliação do acesso à reabilitação oral no SUS. Os laboratórios que executam tais serviços devem estar devidamente integrados à rede pública de saúde, inclusive com cadastro regular no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

O CNES não constitui formalidade acessória, mas requisito de regularidade operacional. É por meio dele que o Ministério da Saúde controla produção, habilitação, auditoria, repasse financeiro e rastreabilidade assistencial. A ausência de exigência de inscrição no CNES autoriza, em tese, a contratação de empresa sem vinculação regular ao sistema público de saúde, o que pode gerar glosa de repasses federais, inconsistências em auditorias e responsabilização administrativa do gestor.

Outro vício diz respeito à exigência de atestado de capacidade técnica com quantitativo mínimo sem fundamentação individualizada. A Lei nº 14.133/2021 admite exigência de quantitativos, mas condiciona tal previsão à demonstração de pertinência e proporcionalidade em relação às parcelas de maior relevância do objeto. Não há, no procedimento, justificativa técnica que demonstre por que o quantitativo exigido seria necessário à comprovação de aptidão. Exigir volume mínimo sem estudo técnico caracteriza restrição indevida.

O Tribunal de Contas da União já decidiu reiteradamente que a exigência de quantitativos mínimos em atestados somente é válida quando fundada em elementos objetivos e expressamente motivada. Ausente tal fundamentação, a cláusula torna-se nula por restrição competitiva.

Da mesma forma, a exigência de amostra para serviço protético revela inadequação material. A prótese odontológica é confeccionada de forma personalizada, conforme moldagem, arcada, anatomia, necessidade clínica e prescrição específica do paciente. Não se trata de produto seriado ou padronizado passível de comparação abstrata. Sem parâmetros técnicos de avaliação previamente definidos, a análise da

amostra torna-se subjetiva, o que viola o princípio do julgamento objetivo e fragiliza a transparência do certame.

Portanto, o conjunto de irregularidades evidencia violação direta aos arts. 5º, 9º, 11, 18, 67, 69 e 164 da Lei nº 14.133/2021. As cláusulas restritivas e as omissões identificadas comprometem a legalidade do procedimento, maculam a fase preparatória, reduzem a competitividade, criam risco à execução contratual e sujeitam os agentes responsáveis à atuação dos órgãos de controle, inclusive Tribunal de Contas e Ministério Público, diante da potencial nulidade do certame e dos prejuízos à adequada aplicação dos recursos públicos.

III – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE E DA NULIDADE DA EXIGÊNCIA DE DELIMITAÇÃO TERRITORIAL

Dentre as irregularidades identificadas no edital e em seus anexos, a exigência de delimitação territorial para futura contratação se apresenta como uma das mais graves, por afrontar diretamente a essência do procedimento licitatório e comprometer a própria finalidade da contratação pública, qual seja, assegurar ampla competição e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, observados os critérios técnicos, jurídicos e econômicos legalmente previstos.

Conforme estabelecido no Termo de Referência, a empresa adjudicatária deverá manter estrutura física instalada em raio máximo de 200 km do Município de Itamogi/MG. Ainda que a cláusula esteja formalmente prevista como condição contratual, sua consequência prática é manifestamente licitatória, pois restringe o acesso de potenciais licitantes à disputa, afastando empresas regularmente constituídas, tecnicamente aptas e economicamente viáveis, unicamente em razão de sua localização geográfica.

Tal exigência não encontra amparo na Lei nº 14.133/2021 e tampouco em qualquer regulamentação específica aplicável ao objeto, revelando-se incompatível com os princípios da isonomia, competitividade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa.

O legislador foi expresso ao estabelecer, no art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que é vedado ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório. A norma possui caráter cogente e impõe vedação objetiva, de modo que a simples inserção de cláusula potencialmente limitadora da disputa já configura afronta legal, independentemente de comprovação de dolo ou favorecimento.

No presente caso, a Administração fundamenta a exigência territorial na alegação de que experiências anteriores com empresas localizadas em outros municípios teriam resultado em atrasos, dificuldades logísticas ou inexecução contratual. Tal justificativa, entretanto, não resiste ao exame jurídico.

A ocorrência de descumprimento contratual por empresa anteriormente contratada não constitui fundamento legítimo para restringir o mercado futuro. Ao contrário, a Lei nº 14.133/2021 já prevê instrumentos específicos para responsabilização dos particulares inadimplentes, inclusive advertência, multa, impedimento de licitar, declaração de inidoneidade e extinção contratual, todos disciplinados no art. 156.

A Administração não pode substituir o exercício de seu dever fiscalizatório pela restrição generalizada da competição. A eventual falha de empresas anteriormente contratadas deve ser resolvida mediante apuração administrativa e aplicação das penalidades cabíveis, jamais por imposição de barreira territorial abstrata que afasta licitantes idôneos e aptos.

Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União é consolidado.

O Acórdão nº 1.590/2017 – Plenário assentou que a exigência de localização geográfica somente pode subsistir quando comprovada, por elementos técnicos objetivos, sua absoluta imprescindibilidade para execução do objeto, sendo vedada sua adoção por mera conveniência administrativa.

Da mesma forma, o Acórdão nº 2.383/2014 – Plenário reforçou que a limitação territorial sem demonstração técnica robusta caracteriza restrição indevida ao universo competitivo e afronta à isonomia entre os licitantes.

No caso concreto, não há qualquer estudo técnico preliminar que demonstre, de forma objetiva, por que o limite de 200 km seria necessário, adequado e proporcional.

O próprio Termo de Referência reconhece que, em procedimento anterior, foi utilizada delimitação de 70 km, a qual resultou em fracasso do certame por ausência de interessados. Em vez de revisar a lógica restritiva, a Administração simplesmente ampliou o raio para 200 km, sem apresentar qualquer estudo de mercado, análise estatística, levantamento regional ou parecer técnico que comprove a suficiência ou necessidade desse novo limite.

Tal circunstância evidencia ausência de planejamento adequado, em afronta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual a fase preparatória deve compatibilizar a contratação com o interesse público, análise de mercado, gerenciamento de riscos e motivação técnica.

Não há qualquer demonstração de que laboratórios situados além de 200 km sejam incapazes de cumprir prazos, realizar coletas, ajustes, entregas ou acompanhamento técnico. Ao contrário, empresas especializadas no setor operam nacionalmente com logística estruturada, coleta programada, suporte remoto, visitas técnicas e cronogramas assistenciais, sem qualquer prejuízo ao atendimento.

A limitação geográfica, portanto, não possui correlação necessária com a execução contratual, mas apenas com conveniência administrativa decorrente de experiências passadas, o que juridicamente não se sustenta.

Marçal Justen Filho leciona que:

> “A localização geográfica do licitante somente pode ser tomada como requisito quando demonstrada sua essencialidade ao objeto, sendo ilícita quando servir à redução artificial do universo de concorrentes.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos)

Celso Antônio Bandeira de Mello complementa:

> “Restrições administrativas que eliminem potenciais interessados sem estrita necessidade técnica configuram violação à igualdade e ao princípio republicano da contratação pública.”

O vício se agrava quando se observa que o objeto licitado consiste em confecção de próteses dentárias, atividade que depende de capacidade técnica, estrutura laboratorial, equipe habilitada, rastreabilidade sanitária e cumprimento de cronogramas, e não de proximidade territorial em si.

A logística contratual pode ser disciplinada por prazos de coleta, entrega, cronograma de moldagem, substituição e correções, todos passíveis de controle contratual. A Administração dispõe de cláusulas de fiscalização, gestão contratual e aplicação de penalidades. A exigência de distância, portanto, não é indispensável.

Mais grave: a manutenção dessa cláusula pode indicar favorecimento indireto a fornecedores regionalmente localizados, na medida em que reduz artificialmente a competição para determinado nicho territorial, restringindo a participação de empresas de outras regiões igualmente capacitadas. Ainda que não haja prova de direcionamento intencional, a simples potencialidade de favorecimento já é suficiente para configurar vício editalício.

A doutrina é uníssona ao reconhecer que a restrição territorial indevida compromete a neutralidade do certame.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

> "A Administração deve evitar requisitos que privilegiem determinados agentes econômicos ou regiões, salvo estrita necessidade técnica devidamente motivada, sob pena de nulidade por violação à isonomia."

A exigência também afronta o princípio da proporcionalidade.

Se o problema alegado foi atraso contratual em contratos anteriores, a solução adequada seria:

I. aperfeiçoar cláusulas de prazo;
II. reforçar fiscalização;
III. prever cronograma;
IV. aplicar sanções;
V. exigir plano logístico;
VI. responsabilizar o inadimplente.

A adoção de restrição geográfica constitui medida inadequada, desnecessária e excessiva, falhando nos três subcritérios da proporcionalidade administrativa.

A inadequação decorre da ausência de nexo causal necessário entre distância e inadimplemento. A desnecessidade decorre da existência de meios menos gravosos. A excessividade decorre da exclusão de empresas plenamente aptas.

Dessa forma, a cláusula de delimitação territorial é nula de pleno direito, por violação aos arts. 5º, 9º, 11 e 18 da Lei nº 14.133/2021, à jurisprudência do TCU e aos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e eficiência.

Sua manutenção poderá ensejar a anulação do certame, representação ao Tribunal de Contas, recomendação do Ministério Público e responsabilização pessoal dos agentes públicos envolvidos, notadamente o responsável pela elaboração do Termo de Referência, o agente de contratação e a autoridade homologadora, nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

Diante disso, impõe-se a imediata exclusão da cláusula restritiva, com a consequente republicação do edital e reabertura do prazo legal, de modo a restabelecer a ampla competitividade e a legalidade do procedimento.

IV – DA OMISSÃO QUANTO À QUALIFICAÇÃO TÉCNICA ESSENCIAL E DA NECESSIDADE DE EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO, TÉCNICO EM PRÓTESE DENTÁRIA E REGISTRO NO CNES

O objeto do certame consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços de confecção de próteses dentárias destinadas ao atendimento da rede pública municipal de saúde, no âmbito das ações de assistência odontológica vinculadas ao Sistema Único de Saúde. Não se trata, portanto, de simples aquisição de produtos padronizados, mas de serviço técnico especializado, diretamente relacionado à execução de procedimentos em saúde, submetido à legislação sanitária, às normas de regulação profissional e às diretrizes da Política Nacional de Saúde Bucal.

Nesse contexto, causa estranheza e manifesta ilegalidade a ausência, no edital e em seus anexos, de exigência de comprovação da estrutura técnica mínima

indispensável à regular execução do objeto, especialmente no que se refere à existência de Cirurgião-Dentista responsável técnico, Técnico em Prótese Dentária – TPD, bem como de regular cadastro da unidade no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, requisitos que decorrem não apenas de normas setoriais, mas da própria natureza do serviço contratado.

A Lei nº 14.133/2021, ao tratar da habilitação técnica, estabelece em seu art. 67 que a documentação exigida pela Administração deve ser necessária e suficiente para comprovar a aptidão do licitante para execução do objeto. O comando legal não autoriza omissões quanto a requisitos técnicos indispensáveis. Pelo contrário, impõe ao gestor o dever de identificar, na fase preparatória, quais elementos são essenciais para a execução segura, regular e eficiente da contratação.

No presente caso, o edital omite justamente os elementos mínimos indispensáveis ao funcionamento regular de laboratório protético voltado ao atendimento público em saúde.

O Técnico em Prótese Dentária constitui profissional habilitado para a execução técnica da atividade laboratorial. Sua atuação envolve a confecção, reparo, acabamento, montagem, adaptação e reconstrução de próteses odontológicas, sempre a partir de prescrição emitida por profissional cirurgião-dentista. Trata-se de atividade técnica especializada, sujeita a responsabilidade profissional, controle sanitário, rastreabilidade de materiais, biossegurança e observância de normas éticas.

A ausência de exigência de vínculo formal com Técnico em Prótese Dentária permite, em tese, a contratação de empresa sem corpo técnico habilitado, o que compromete a legalidade da execução contratual e expõe os usuários do SUS a riscos decorrentes da prestação por agente não qualificado.

Ainda mais grave é a omissão quanto ao Cirurgião-Dentista responsável técnico. O serviço de prótese odontológica não se limita à produção laboratorial. Envolve prova, adaptação, ajustes funcionais, correções oclusais, avaliação clínica e integração com o plano terapêutico do paciente. Há interação direta entre o laboratório e a assistência odontológica municipal, razão pela qual a existência de responsável técnico habilitado é requisito elementar de segurança assistencial.

As Resoluções do Conselho Federal de Odontologia, em especial aquelas que regulamentam o funcionamento de laboratórios de prótese e o exercício profissional, exigem a supervisão e responsabilidade técnica formal, inclusive para fins de fiscalização pelos Conselhos Regionais de Odontologia.

A omissão editalícia, portanto, admite a participação de empresas que sequer comprovem regularidade profissional mínima, o que afronta o interesse público e a própria lógica da contratação.

Marçal Justen Filho esclarece que a Administração deve exigir todas as condições técnicas efetivamente necessárias à execução do contrato, sob pena de violação ao princípio da eficiência e assunção indevida de riscos administrativos. O autor destaca que a ausência de requisitos indispensáveis pode gerar contratação inválida tanto quanto a exigência excessiva.

Tal situação se agrava diante da vinculação material do objeto ao Programa Brasil Sorridente.

O Programa Brasil Sorridente corresponde à Política Nacional de Saúde Bucal, implementada no âmbito do SUS, destinada à ampliação do acesso à reabilitação oral, prevenção, assistência odontológica e fornecimento de próteses dentárias à população. Por meio dessa política, a União repassa recursos aos entes federativos para custeio e operacionalização dos Laboratórios Regionais de Prótese Dentária, exigindo observância de protocolos assistenciais, cadastramento institucional e controle de produção.

A execução de próteses dentárias no âmbito do SUS, portanto, não se resume a contratação mercantil. Trata-se de atividade inserida em política pública estruturada, sujeita a monitoramento federal, controle de metas, auditoria e prestação de contas.

Nesse cenário, o cadastro no CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde constitui requisito de regularidade operacional.

O CNES é o sistema oficial do Ministério da Saúde destinado ao cadastramento, controle e monitoramento dos estabelecimentos que integram a rede assistencial. Sua finalidade é assegurar identificação do prestador, rastreabilidade da produção, controle de habilitações, auditoria financeira e supervisão sanitária.

Laboratório que executa serviços de prótese para o SUS sem registro no CNES compromete a regularidade do serviço e pode gerar:

I. inconsistência no sistema de produção ambulatorial;
II. glosa de repasses federais;
III. impedimento de faturamento;
IV. irregularidade em auditorias;
V. responsabilização do gestor.

A omissão do edital quanto a esse requisito permite a contratação de empresas sem inserção regular na rede pública de saúde, o que contraria o dever de planejamento da fase preparatória.

O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 exige que a Administração realize estudos técnicos preliminares, identifique requisitos necessários e avalie riscos da contratação. Se o objeto depende de laboratório regularmente habilitado para atuação em política pública federal, a ausência dessa exigência demonstra falha grave de planejamento.

Também há repercussão sanitária.

Laboratórios protéticos manipulam materiais biológicos, moldagens, estruturas protéticas, resinas, metais, cerâmicas e dispositivos que mantêm contato direto com o organismo do paciente. Sem controle profissional, sem responsável técnico e sem CNES, a Administração compromete a rastreabilidade e o controle sanitário da produção.

Hely Lopes Meirelles ensina que a qualificação técnica deve ser compatível com a complexidade do objeto e proporcional aos riscos administrativos envolvidos. No presente caso, a omissão de exigências mínimas subverte esse comando, pois dispensa exatamente os requisitos essenciais ao adequado cumprimento contratual.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece que a ausência de qualificação técnica mínima pode comprometer a contratação e ensejar nulidade.

O Acórdão nº 1.793/2011-Plenário destaca que a Administração deve exigir os requisitos técnicos indispensáveis à execução segura do objeto, não sendo admissível a omissão de elementos essenciais.

No mesmo sentido, o Acórdão nº 3.070/2013-Plenário reforça que a fase de habilitação deve refletir as exigências legais e técnicas do setor regulado.

Portanto, ao deixar de exigir:

I. responsável técnico cirurgião-dentista;
II. técnico em prótese dentária;
III. regularidade junto ao conselho profissional;
IV. cadastro CNES;
V. comprovação de estrutura laboratorial compatível,

O edital incorre em omissão grave, permitindo a contratação de prestadores sem habilitação mínima exigida para atuação regular no setor de saúde bucal.

Tal falha compromete:

I. a legalidade;
II. a segurança sanitária;
III. a rastreabilidade;
IV. a qualidade assistencial;
V. a execução contratual;
VI. a correta aplicação de recursos públicos.

Diante disso, a retificação do edital é medida obrigatória, com inclusão expressa das exigências técnicas mencionadas, sob pena de nulidade do certame, glosa de recursos federais, controle externo pelos órgãos de fiscalização e responsabilização pessoal dos agentes responsáveis pela fase preparatória, nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021.

V – DA IRREGULARIDADE DA HABILITAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA E DA OMISSÃO QUANTO AO BALANÇO PATRIMONIAL DOS DOIS ÚLTIMOS EXERCÍCIOS SOCIAIS

Outro vício relevante identificado no instrumento convocatório refere-se à forma como foi estruturada a exigência de habilitação econômico-financeira, a qual se apresenta em desconformidade com a disciplina expressamente estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, comprometendo a segurança da contratação e a adequada verificação da capacidade econômica dos futuros contratados.

O edital limita-se a exigir a apresentação de certidão negativa de falência ou recuperação judicial, deixando de prever a apresentação do balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis referentes aos dois últimos exercícios sociais, exigência expressamente prevista no art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

A legislação é objetiva ao dispor:

> *Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva por meio de:*
>
> *I – balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*

A norma não se apresenta como mera faculdade da Administração. Trata-se de requisito legal destinado à verificação concreta da saúde financeira do licitante, permitindo que a Administração avalie a real capacidade da empresa para suportar os custos operacionais, logísticos, trabalhistas e tributários decorrentes da execução contratual.

A omissão desse requisito fragiliza a seleção da proposta mais vantajosa, pois impede análise técnica da solvência financeira do participante.

A certidão negativa de falência, embora também componha o conjunto da qualificação econômico-financeira, possui finalidade absolutamente distinta. Sua função restringe-se a demonstrar inexistência de processo judicial de falência, recuperação judicial ou insolvência formal. Não fornece qualquer elemento acerca de:

I. liquidez corrente;
II. liquidez geral;
III. índice de endividamento;
IV. capital circulante;
V. solvência operacional;
VI. capacidade de manutenção contratual;

VII. estrutura patrimonial;

VIII. fluxo financeiro.

Em outras palavras, a empresa pode não estar formalmente falida e, ainda assim, não possuir qualquer condição econômico-financeira de executar o contrato.

Essa distinção é reconhecida pela doutrina administrativa.

Marçal Justen Filho esclarece que a habilitação econômico-financeira tem como finalidade prevenir a contratação de empresas incapazes de suportar os encargos do ajuste, assegurando à Administração a seleção de contratados financeiramente aptos, sendo indevida a dispensa de documentos legalmente previstos para tal verificação.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles destaca que a certidão negativa de falência não substitui o exame patrimonial, pois este último permite aferir a capacidade econômica efetiva da empresa e prevenir futuras inexecuções.

No caso concreto, a omissão do balanço patrimonial é ainda mais sensível em razão da natureza do objeto.

A contratação envolve prestação continuada de serviços protéticos especializados, com:

I. aquisição de insumos odontológicos;

II. materiais laboratoriais;

III. logística de coleta e entrega;

IV. mão de obra especializada;

V. adequação sanitária;

VI. custos operacionais permanentes;

VII. controle de produção;

VIII. atendimento sob demanda.

A ausência de verificação econômico-financeira adequada pode conduzir à contratação de empresa sem estrutura mínima de custeio, expondo a Administração ao risco de:

I. abandono contratual;

II. atraso reiterado;

III. fornecimento precário;

IV. interrupção do serviço;

V. descontinuidade da assistência pública;

VI. judicialização.

A nova Lei nº 14.133/2021 foi expressamente concebida para reduzir tais riscos mediante planejamento prévio.

O art. 18 estabelece que a fase preparatória deve contemplar análise de riscos da contratação, definição de requisitos de habilitação e avaliação da solução mais adequada.

Ao deixar de exigir balanço patrimonial, a Administração esvazia o próprio sistema de mitigação de riscos estabelecido pelo legislador.

A omissão também compromete o princípio da seleção da proposta mais vantajosa.

Isso porque o menor preço não basta. A Administração deve contratar proposta economicamente exequível.

A empresa sem saúde financeira adequada pode ofertar preço inferior artificialmente, porém tornar-se incapaz de cumprir o contrato, ocasionando prejuízos futuros superiores ao aparente ganho inicial.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que a proposta mais vantajosa não se confunde com a de menor valor nominal, mas sim com aquela que assegura regular cumprimento do interesse público.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora esse entendimento.

O Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário reforça que os requisitos de habilitação econômico-financeira são instrumentos de proteção da Administração e devem observar os parâmetros legais, não sendo admissível sua supressão sem motivação técnica.

Já o Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário reconhece que falhas na fase de habilitação econômico-financeira comprometem a segurança do contrato e podem ensejar nulidade do procedimento.

No presente caso, a omissão legal também gera violação ao princípio da isonomia.

Isso porque empresas regularmente estruturadas, com escrituração contábil regular, balanços auditáveis e plena capacidade econômica, concorrem em igualdade formal com empresas cuja real situação financeira sequer será verificada.

Tal circunstância desequilibra a competição e reduz a confiabilidade do procedimento.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que a isonomia licitatória exige critérios uniformes de verificação da aptidão técnica e financeira, sendo vedada a flexibilização que comprometa a igualdade material entre os licitantes.

Há ainda repercussão direta na responsabilização administrativa.

A contratação de empresa sem avaliação econômico-financeira adequada, em desconformidade com requisito expresso da Lei nº 14.133/2021, pode caracterizar falha grave de planejamento e seleção inadequada de contratado, ensejando controle pelos órgãos externos.

Nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, os agentes responsáveis pela fase preparatória devem responder pelos atos praticados em desconformidade com a legislação.

A manutenção da omissão pode ensejar:

I. apuração pelo Tribunal de Contas;
II. glosa de despesas;
III. determinação de anulação;
IV. responsabilização pessoal;
V. recomendação ministerial;
VI. apuração por improbidade administrativa, se caracterizado dolo ou culpa grave.

A doutrina reconhece que tanto a exigência excessiva quanto a omissão de requisito obrigatório podem macular o certame.

No presente caso, a falha consiste precisamente em suprimir exigência legal expressa, comprometendo a seleção segura do contratado.

Dessa forma, impõe-se a retificação do edital para inclusão obrigatória da documentação prevista no art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, especialmente:

I. balanço patrimonial;

II. demonstração de resultado do exercício;

III. demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais;

IV. índices financeiros compatíveis;

V. análise objetiva da capacidade econômica.

A permanência do edital sem tal correção mantém vício de legalidade, fragiliza a futura execução contratual e sujeita o certame à anulação administrativa ou controle externo, em razão da afronta direta ao regime jurídico estabelecido pela nova Lei de Licitações.

VI – DA IRREGULARIDADE NA EXIGÊNCIA DE ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA COM QUANTITATIVO MÍNIMO E DA NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO TÉCNICA ESPECÍFICA

O edital também apresenta vício material no tocante à exigência de atestado de capacidade técnica em quantitativo mínimo, uma vez que a cláusula, tal como estruturada, impõe requisito restritivo sem a devida motivação técnica específica, em afronta à Lei nº 14.133/2021, à jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União e aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e ampla competitividade.

A qualificação técnica constitui instrumento legítimo para que a Administração verifique a aptidão do licitante à execução do objeto. Contudo, sua utilização deve observar estrita aderência ao princípio da necessidade, sendo vedadas exigências que extrapolem o mínimo indispensável à demonstração da capacidade operacional do participante.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina a matéria no art. 67, ao estabelecer que a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional deve restringir-se ao necessário e suficiente para demonstrar a aptidão do licitante para executar o objeto contratual. O dispositivo reafirma que a Administração não possui discricionariedade irrestrita para fixar exigências quantitativas ou condições que reduzam artificialmente o universo de concorrentes.

No caso concreto, o edital exige apresentação de atestado de capacidade técnica contendo quantitativo mínimo para fins de comprovação de aptidão, porém não demonstra, em qualquer ponto da fase preparatória, estudo técnico preliminar, parecer circunstanciado ou motivação individualizada que justifique o percentual ou volume exigido.

Essa ausência de fundamentação compromete a validade da cláusula.

A exigência de quantitativo mínimo somente é admitida quando vinculada às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto e desde que acompanhada de justificativa técnica concreta, demonstrando que a experiência anterior em determinada escala é efetivamente indispensável para a adequada execução do contrato.

Sem essa demonstração, a exigência converte-se em restrição indevida à competitividade.

Marçal Justen Filho ensina que o atestado de capacidade técnica não pode ser utilizado como mecanismo de filtragem artificial de mercado, devendo limitar-se à comprovação razoável da aptidão para execução, sob pena de direcionamento indireto.

A ausência de estudo técnico no presente edital evidencia exatamente esse risco.

Não há qualquer fundamentação que demonstre por que determinado quantitativo seria essencial para a execução do serviço de confecção de próteses dentárias, especialmente considerando que o objeto é de natureza continuada, parcelada, escalonada e executado sob demanda do ente contratante.

A prestação do serviço ocorre conforme encaminhamento de pacientes, moldagens, ajustes clínicos e solicitações progressivas da Secretaria Municipal de Saúde, não havendo execução instantânea ou concentrada que justifique experiência pretérita em escala mínima específica.

A exigência quantitativa, portanto, revela-se desproporcional.

Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que a Administração somente pode exigir do particular aquilo que seja estritamente necessário à satisfação do interesse público, sendo inválidas as exigências que, sem relação objetiva com a execução, reduzam a concorrência.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles adverte que o atestado técnico deve guardar compatibilidade com o objeto, não podendo ser estruturado como barreira seletiva.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é absolutamente consolidada.

O Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário assentou:

A exigência de quantitativos mínimos em atestados de capacidade técnica deve ser acompanhada de justificativa técnica específica, demonstrando pertinência e proporcionalidade em relação ao objeto licitado.

O Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário reforçou:

A ausência de estudo técnico que demonstre a necessidade de quantitativo mínimo em atestados configura restrição indevida ao caráter competitivo do certame.

O Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário também destacou:

Exigências quantitativas sem motivação formal podem caracterizar direcionamento indireto e ensejar nulidade do edital.

No caso em análise, não há qualquer estudo que demonstre:

I. complexidade extraordinária do objeto;
II. necessidade operacional específica;
III. volume mínimo indispensável;
IV. risco concreto à execução;
V. razão técnica para o quantitativo exigido.

A cláusula foi inserida sem motivação formal suficiente, contrariando o princípio da motivação administrativa.

A nova Lei nº 14.133/2021 reforçou o dever de motivação em toda a fase preparatória.

O art. 18 estabelece que o processo licitatório deve ser instruído com estudo técnico preliminar, análise de mercado, definição de critérios e justificativa das exigências de habilitação.

Quando o edital exige quantitativo mínimo sem demonstrar sua pertinência, há vício na fase preparatória.

No caso dos serviços protéticos, a exigência é ainda mais questionável.

A capacidade de execução não decorre necessariamente do volume pretérito contratado, mas da estrutura técnica, regularidade sanitária, equipe especializada, equipamentos laboratoriais, insumos e gestão operacional.

Laboratórios devidamente estruturados podem executar perfeitamente o objeto mesmo sem histórico quantitativo específico no exato parâmetro exigido.

A imposição de volume mínimo acaba favorecendo empresas que já atuaram em contratos públicos semelhantes, excluindo novos entrantes tecnicamente aptos.

Tal situação afronta o princípio da isonomia.

A licitação deve assegurar igualdade material entre os participantes, permitindo ampla participação de todos os agentes aptos, e não apenas daqueles que já mantiveram contratos públicos em determinada escala.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que a Administração não pode adotar critérios que privilegiem determinados fornecedores ou consolidem mercado fechado, pois isso frustra o interesse público e reduz a competitividade.

No presente certame, a exigência quantitativa sem motivação formal favorece empresas previamente inseridas no mercado regional ou já contratadas por entes públicos, criando obstáculo artificial a empresas igualmente capacitadas, como a impugnante, que possui estrutura técnica e operacional apta à execução integral do objeto.

Além disso, a cláusula compromete a obtenção da proposta mais vantajosa.

Quanto menor a competitividade, maior a tendência de redução de disputa e de preços menos vantajosos para a Administração.

A exigência indevida restringe o número de licitantes e compromete a economicidade.

Há também risco de responsabilização administrativa.

A manutenção de cláusula restritiva sem estudo técnico pode ensejar atuação do Tribunal de Contas, que frequentemente determina retificação ou anulação de editais com esse tipo de irregularidade.

Nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, os agentes responsáveis pela elaboração do edital, fase preparatória e homologação respondem pelos atos praticados em desconformidade com a legislação.

A depender do caso concreto, a manutenção da cláusula poderá ensejar:

I. determinação de suspensão;
II. anulação do certame;
III. multa pessoal;
IV. responsabilização funcional;
V. representação ministerial;
VI. apuração por ato de improbidade, quando caracterizada violação aos princípios da administração.

Diante disso, impõe-se a revisão da cláusula editalícia, com exclusão da exigência quantitativa ou, subsidiariamente, apresentação de motivação técnica formal, objetiva e proporcional, devidamente fundamentada no estudo técnico preliminar, sob pena de nulidade do certame por restrição indevida à competitividade e afronta direta aos arts. 5º, 11, 18 e 67 da Lei nº 14.133/2021.

VII – DA NECESSIDADE DE RETIFICAÇÃO DO EDITAL, SUSPENSÃO DO CERTAME E REABERTURA DO PRAZO LEGAL

Diante das irregularidades materiais constatadas no edital e em seus anexos, mostra-se juridicamente imperativa a imediata retificação do instrumento convocatório, com a consequente suspensão da sessão designada e reabertura integral do prazo legal para apresentação das propostas, sob pena de prosseguimento de procedimento eivado de nulidade, com potencial lesão ao interesse público, à competitividade e à legalidade administrativa.

A impugnação ao edital, prevista no art. 164 da Lei nº 14.133/2021, não possui caráter meramente consultivo ou protocolar. Trata-se de instrumento de controle administrativo preventivo, destinado justamente a impedir que o certame prossiga com vícios capazes de comprometer sua validade ou gerar contratação irregular. Uma vez

apontadas ilegalidades concretas e relevantes, surge para a Administração o dever jurídico de reavaliar o ato convocatório e promover os ajustes necessários, sob pena de manutenção consciente de cláusulas incompatíveis com o ordenamento.

No caso em exame, as inconsistências apontadas não se limitam a aspectos periféricos ou secundários. São vícios que atingem diretamente a fase preparatória da licitação, a definição do objeto, os requisitos de habilitação, a qualificação técnica, a qualificação econômico-financeira e a própria competitividade do procedimento. Sua manutenção compromete a lisura da disputa e a seleção da proposta mais vantajosa.

A Lei nº 14.133/2021 é expressa ao estabelecer que a alteração do edital, quando capaz de impactar a formulação das propostas ou a participação de licitantes, impõe republicação e devolução do prazo.

Dispõe o art. 55, §1º:

> *"Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua publicação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas."*

No presente caso, eventual exclusão da cláusula de limitação territorial, inclusão de requisitos técnicos obrigatórios, adequação da habilitação econômico-financeira e revisão das exigências de capacidade técnica alteram substancialmente o universo de participantes e as condições de formulação das propostas, razão pela qual a reabertura do prazo não é mera faculdade, mas obrigação legal.

A manutenção do certame sem republicação implicaria ofensa à isonomia, pois empresas anteriormente impedidas ou desencorajadas de participar poderiam ser prejudicadas pela ausência de novo prazo para preparação documental e operacional. Além disso, a suspensão temporária do procedimento revela-se medida necessária para preservação da segurança jurídica.

A continuidade da licitação, mesmo diante da ciência formal da Administração acerca das irregularidades, caracteriza prosseguimento consciente de procedimento potencialmente nulo, agravando a responsabilidade dos agentes envolvidos.

A nova Lei de Licitações atribuiu especial relevância à governança e à gestão de riscos. O art. 18 estabelece que a fase preparatória deve ser compatível com o interesse público e observar planejamento, análise de mercado, definição de exigências e mitigação de riscos.

Se a impugnação evidencia falhas concretas nessa etapa, o prosseguimento do certame sem saneamento representa descumprimento direto da fase preparatória legalmente exigida.

Marçal Justen Filho leciona que a impugnação constitui mecanismo de autotutela administrativa e, quando demonstra irregularidade plausível, impõe revisão imediata do ato convocatório, sob pena de agravamento do vício e comprometimento da futura contratação.

Também Hely Lopes Meirelles afirma que a Administração tem o dever de rever seus próprios atos quando eivados de ilegalidade, independentemente de provocação judicial, em observância ao princípio da autotutela.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça esse entendimento.

O Acórdão nº 2.121/2021 – Plenário reconhece que, identificadas cláusulas restritivas ou omissões relevantes no edital, a Administração deve suspender o certame até a devida correção, sob pena de nulidade superveniente.

O Acórdão nº 1.793/2011 – Plenário reforça que a retificação de exigências de habilitação e qualificação técnica exige republicação e devolução integral dos prazos.

No caso concreto, as irregularidades impactam diretamente:

I. o universo competitivo;
II. a aptidão técnica dos participantes;
III. a capacidade econômico-financeira;
IV. a execução do objeto;
V. a conformidade sanitária;
VI. a segurança assistencial;
VII. a gestão de recursos públicos.

Portanto, não há como prosseguir sem retificação.

A correção do edital deverá contemplar, no mínimo:

a exclusão da cláusula de delimitação territorial de 200 km, por manifesta restrição indevida à competitividade;

a inclusão da exigência de balanço patrimonial, demonstração de resultado e demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, conforme art. 69 da Lei nº 14.133/2021;

a) a inclusão de responsável técnico cirurgião-dentista e técnico em prótese dentária, com comprovação formal de vínculo;
b) a exigência de regular inscrição no CNES e comprovação de regularidade junto ao conselho profissional competente;
c) a revisão da exigência de atestado técnico com quantitativo mínimo, mediante exclusão ou justificativa técnica formal específica;
d) a revisão da exigência de amostras, adequando-a à natureza individualizada do serviço.

Sem tais correções, o procedimento permanecerá viciado.

A omissão administrativa diante da presente impugnação também possui repercussão quanto à responsabilização pessoal.

Nos termos do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, o controle das contratações públicas deve observar linhas de defesa e responsabilização dos agentes envolvidos.

A autoridade que, mesmo cientificada da irregularidade, mantém o procedimento sem saneamento pode responder por:

I. falha de planejamento;
II. violação ao dever de motivação;
III. descumprimento da legislação;
IV. ato lesivo à competitividade;
V. prejuízo ao erário.

Além da responsabilização administrativa, o prosseguimento poderá ensejar:

I. representação ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;
II. notícia de fato ao Ministério Público;
III. pedido de medida cautelar de suspensão;
IV. ação judicial anulatória;

v. responsabilização por improbidade administrativa, conforme o caso concreto.

A doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello é firme ao reconhecer que a manutenção de ato sabidamente ilegal configura agravamento do vício e responsabilidade do agente que deixa de corrigi-lo.

Assim, a suspensão e retificação do edital não configuram atraso ou entrave ao interesse público. Ao contrário, constituem medida de legalidade, prudência administrativa e proteção à contratação futura.

Prosseguir com o certame nos moldes atuais implicará risco concreto de nulidade, judicialização, atuação de órgãos de controle e comprometimento da execução contratual, circunstâncias que podem gerar prejuízo financeiro, atraso assistencial e responsabilização funcional.

Diante disso, impõe-se o acolhimento da presente impugnação, com a imediata suspensão do certame, retificação das cláusulas apontadas e republicação do edital, restabelecendo-se a legalidade, a ampla competitividade e a segurança jurídica do procedimento licitatório.

VIII – DOS PEDIDOS

Diante dos fatos e fundamentos jurídicos expostos, com fundamento nos arts. 5º, 9º, 11, 18, 55, §1º, 67, 69, 164 e 169 da Lei nº 14.133/2021, requer a impugnante BELA PRÓTESE LTDA o conhecimento e provimento integral da presente impugnação, para que sejam adotadas as providências administrativas cabíveis, nos seguintes termos:

1. O **recebimento e conhecimento da presente impugnação**, por ser tempestiva, legítima e formulada por empresa diretamente interessada na participação do certame, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021.

2. O **acolhimento integral da presente impugnação**, reconhecendo-se as irregularidades materiais existentes no Edital do Pregão Eletrônico nº 18/2026 – Processo Licitatório nº 78/2026, bem como em seus anexos, especialmente no Termo de Referência.

3. O **reconhecimento da nulidade da cláusula** constante do Termo de Referência que estabelece limitação territorial de até 200 km entre a sede do laboratório e o Município de Itamogi/MG, por configurar restrição indevida à competitividade, ausência de motivação técnica idônea e afronta ao art. 9º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

4. A **exclusão integral da exigência de delimitação geográfica** prevista no edital, permitindo a participação de todas as empresas tecnicamente aptas, independentemente de sua localização territorial, desde que cumpram integralmente as obrigações contratuais.

5. A **retificação da habilitação econômico-financeira**, com inclusão expressa da exigência de apresentação do balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos dois últimos exercícios sociais, conforme art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

6. O reconhecimento de que a **certidão negativa de falência ou recuperação judicial não substitui o balanço** patrimonial previsto em lei, devendo ambos ser exigidos cumulativamente.

7. A **retificação da habilitação técnica**, para inclusão da exigência de comprovação formal de vínculo do licitante com Cirurgião-Dentista Responsável Técnico, regularmente inscrito no Conselho Regional de Odontologia competente.

8. A **retificação da habilitação técnica**, para inclusão da exigência de comprovação formal de vínculo do licitante com Técnico em Prótese Dentária – TPD, profissional legalmente habilitado para execução do objeto.

9. A **inclusão da exigência de comprovação de regularidade** da empresa perante o Conselho Regional de Odontologia competente, inclusive quanto ao responsável técnico.

10. A **inclusão da exigência de comprovação de regular** inscrição da unidade executora no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, em razão da natureza do objeto e sua vinculação à execução de serviços públicos de saúde bucal.

11. A **revisão da exigência de atestado de capacidade** técnica com quantitativo mínimo, excluindo-se a cláusula ou, subsidiariamente, apresentando-se justificativa técnica específica e formal, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

12. A **revisão da exigência de amostras**, adequando-a à natureza individualizada do serviço protético, com definição objetiva de critérios técnicos, metodologia de avaliação e parâmetros mensuráveis de análise.

13. A **imediata suspensão do certame** até o julgamento definitivo da presente impugnação e até a efetiva correção das irregularidades apontadas, evitando o prosseguimento de procedimento eivado de nulidade.

14. A **republicação integral do edital**, após a retificação das cláusulas impugnadas, observando-se a mesma forma de divulgação originalmente adotada.

15. A **reabertura integral do prazo legal** para apresentação das propostas e documentos, conforme art. 55, §1º, da Lei nº 14.133/2021, em razão das alterações substanciais no instrumento convocatório.

16. Que **eventual decisão** de indeferimento seja formalmente motivada, enfrentando individualmente todos os pontos suscitados nesta impugnação, com fundamentação técnica e jurídica específica, em observância aos princípios da motivação e da transparência administrativa.

17. Que seja **certificado nos autos administrativos o recebimento da presente impugnação**, bem como sua análise pela autoridade competente, para fins de controle e eventual fiscalização pelos órgãos externos.

18. Caso não haja acolhimento da presente impugnação, requer seja certificada a **ciência expressa da Administração** quanto às irregularidades apontadas, para resguardo do direito da impugnante de adotar as medidas cabíveis perante os órgãos de controle.

19. Caso mantido o edital nos moldes atuais, reserva-se a impugnante o direito de promover **representação junto ao Tribunal** de Contas do Estado de Minas Gerais, comunicação ao Ministério Público e adoção das medidas judiciais cabíveis para tutela da legalidade e do interesse público.

20. Ao final, requer o **provimento integral da presente impugnação**, com a correção das ilegalidades apontadas, restabelecendo-se a ampla competitividade, a isonomia, a segurança jurídica e a plena conformidade do certame com a Lei nº 14.133/2021.

Termos em que,

Pede deferimento.

Mato Verde-MG, 12 de maio de 2026.

Anne Patrícia Oliveira Martins

ANNE PATRICIA OLIVEIRA MARTINS - CPF: 118.087.796-90
BELA PROTESE LTDA - CNPJ n° 55.231.069/0001-18

55.231.069/0001-18
LABORATÓRIO DE PRÓTESE DENTÁRIA
BELA PRÓTESE LTDA
Rua: Abílio Antônio de Almeida 298, São Bento
Mato Verde - MG - CEP: 39527-000