



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

CENTRAL DE REGULAÇÃO

JUSTIFICATIVA - PREGÃO ELETRÔNICO Nº 53/2025

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 53/2025

Ref: Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico nº 53/2025 – Exigência de Localização da Clínica Contratada.

1. INTRODUÇÃO

A presente manifestação administrativa tem por objeto a análise da impugnação/recurso administrativo interposto em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 53/2025, que questiona a exigência de que a clínica a ser contratada esteja localizada em distância percorrida de até 20 (vinte) quilômetros, tendo como referência o Paço Municipal de Nova Odessa.

Em resposta à referida impugnação, a Administração Pública Municipal, por intermédio da Central de Regulação, procede à presente análise com estrita observância aos princípios constitucionais que regem a atividade administrativa, notadamente os da legalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, supremacia do interesse público e proteção do direito fundamental à saúde, conforme preceituam os artigos 37 e 196 da Constituição da República Federativa do Brasil.

A controvérsia em questão demanda um exame que transcende a análise meramente formal da competitividade do certame, exigindo uma apreciação material e concreta da adequação do critério editalício às necessidades da política pública de saúde, ao perfil dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) e às condições reais de execução do objeto contratado.

Desde já, torna-se imperioso consignar que a exigência em tela não se origina de arbitrariedade, direcionamento ou restrição indevida, mas sim de um juízo técnico-administrativo devidamente motivado, fundamentado na realidade local, **nas características assistenciais do serviço a ser prestado** e na inafastável obrigação constitucional do Município de assegurar acesso efetivo, seguro e contínuo aos serviços de saúde.

Ademais, cumpre ressaltar que o controle exercido sobre os atos administrativos no âmbito das licitações não se restringe à verificação abstrata da ampliação da concorrência, devendo, imperativamente, considerar a compatibilidade das exigências editalícias com



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

o interesse público primário, especialmente quando a contratação envolve a prestação de serviços essenciais à população.

Nesse contexto, a Administração procede à análise técnica, fundamentada e sistematizada dos argumentos deduzidos pelo impugnante, com o objetivo de demonstrar que a exigência de localização da clínica em distância percorrida de até 20 km:

- É juridicamente válida;
- É razoável e proporcional;
- Encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo;
- Está em consonância com a doutrina administrativa;
- E atende de forma direta ao interesse público e à efetividade do direito à saúde.

Dessa forma, a presente decisão afasta integralmente as alegações apresentadas, preservando a legalidade, a eficiência e a finalidade pública do certame, conforme demonstrado a seguir.

2. DA LEGALIDADE, RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA EXIGÊNCIA DE LOCALIZAÇÃO EM DISTÂNCIA PERCORRIDA DE ATÉ 20 KM

Preliminarmente, temos que a exigência editalícia que estabelece a localização da clínica contratada em distância percorrida de até 20 (vinte) quilômetros, tendo como referência o Paço Municipal de Nova Odessa, não se configura como restrição indevida à competitividade, tampouco como afronta aos princípios que regem as licitações e contratações públicas, **pelo contrário, representa um critério técnico-operacional legitimamente estabelecido pela Administração, no exercício de seu poder discricionário vinculado ao interesse público, devidamente motivado e em consonância com os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência e supremacia do interesse público**, conforme preconiza o artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil.

2.1. Discricionariedade Administrativa e Motivação do Ato

Neste sentido, é indubitável que a Administração Pública detém margem de discricionariedade para definir, no instrumento convocatório, os requisitos técnicos necessários à adequada execução do objeto, desde que tais exigências estejam devidamente motivadas, guardem pertinência direta com o objeto licitado e não impliquem direcionamento ou favorecimento indevido. No presente caso, a definição da distância percorrida de até 20 km não advém de escolha arbitrária, mas sim de análise técnica prévia, pautada nas peculiaridades do serviço de saúde a ser contratado, que envolve atendimento presencial, deslocamento de pacientes do SUS e continuidade assistencial.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

Desse modo, o critério territorial adotado não possui natureza meramente geográfica, mas funcional, estando diretamente relacionado à efetividade da política pública de saúde.

2.2. Aplicação Concreta dos Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

Sob a ótica dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que exigem adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, a exigência editalícia revela-se plenamente legítima, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1: Análise da Razoabilidade e Proporcionalidade da Exigência de Localização

Princípio	Descrição	Justificativa no Contexto da Exigência	Implicações
Adequação	A medida deve ser apta a atingir o fim pretendido.	O critério de proximidade é diretamente apto a assegurar melhor acesso dos usuários do SUS ao serviço de saúde, reduzindo barreiras geográficas.	Garante que o objetivo de acessibilidade seja efetivamente alcançado.
Necessidade	A medida deve ser a menos gravosa entre as que atingem o fim pretendido com igual eficácia.	Não há outro meio menos gravoso que produza o mesmo resultado prático com igual eficiência em termos de acessibilidade e continuidade assistencial.	Evita restrições desnecessárias, focando na solução mais eficaz para o interesse público.
Proporcionalidade em Sentido Estrito	Os benefícios da medida devem superar os ônus impostos.	O benefício coletivo obtido (maior acessibilidade, segurança do paciente e eficiência na prestação do serviço) supera amplamente qualquer ônus imposto aos licitantes.	Equilibra os interesses dos licitantes com o interesse público primário na saúde.

Desta forma, distância percorrida de até 20 km foi fixada de forma moderada e compatível com a malha urbana e regional, permitindo a participação de clínicas situadas não apenas no Município de Nova Odessa, mas também em municípios limítrofes, o que afasta qualquer alegação de restrição artificial à competitividade do certame.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

2.4. Ausência de Violação ao Princípio da Competitividade

Cumprir destacar ainda que o princípio da competitividade não possui caráter absoluto, devendo ser interpretado em harmonia com os demais princípios administrativos, especialmente quando o objeto da contratação envolve serviços públicos essenciais, como a saúde, motivo pelo qual a Administração não está obrigada a maximizar a concorrência a qualquer custo, sobretudo quando tal maximização implicar prejuízo à execução eficiente do serviço ou risco à população usuária.

Nesse contexto, a exigência questionada não visa a eliminar concorrentes de forma arbitrária, mas sim a selecionar aqueles aptos a atender o interesse público com qualidade e eficiência, preservando o núcleo essencial da competitividade.

3. DO INTERESSE PÚBLICO PRIMÁRIO E DA GARANTIA DE ACESSIBILIDADE AOS USUÁRIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS

Assim, demonstrado que a exigência editalícia referente à localização da clínica contratada encontra fundamento direto e imediato na proteção do interesse público primário, consubstanciado na garantia de acesso efetivo, universal e equitativo aos serviços de saúde prestados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), nos termos do artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil, pois a saúde constitui direito de todos e dever do Estado, devendo ser assegurada mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

3.1. A Acessibilidade como Elemento Indissociável da Prestação do Serviço Público de Saúde

Neste passo, torna-se evidente ainda que no contexto dos serviços de saúde prestados pelo SUS, a acessibilidade geográfica não se configura como fator meramente secundário ou acessório, mas sim como elemento estrutural da própria efetividade da política pública. A simples disponibilidade formal do serviço, desacompanhada de condições reais de acesso, esvazia o conteúdo material do direito fundamental à saúde, especialmente quando se trata de exames diagnósticos que exigem o comparecimento presencial do paciente.

Desta forma, a Administração Pública, ao estruturar a contratação, deve considerar não apenas a execução técnica do serviço, mas também as condições concretas de fruição pelo usuário final, sob pena de violação aos princípios da eficiência, da dignidade da pessoa humana e da supremacia do interesse público.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

3.2. Perfil Socioeconômico dos Usuários do SUS e Vulnerabilidade no Deslocamento

Os exames objeto da contratação destinam-se, majoritariamente, a usuários do SUS, os quais, em grande parte, apresentam condições socioeconômicas que dificultam deslocamentos longos, tais como: dependência exclusiva de transporte público; limitações financeiras para custear deslocamentos intermunicipais; restrições físicas, clínicas ou funcionais; faixa etária avançada ou condição de pessoa com deficiência; e crianças e adolescentes acompanhados por responsáveis. Tais circunstâncias não podem ser desconsideradas pela Administração, sob pena de adoção de critério meramente formal, dissociado da realidade social dos usuários do serviço público de saúde. A fixação da distância percorrida de até 20 km constitui, portanto, medida concreta de redução de barreiras de acesso, alinhada às diretrizes do SUS e às boas práticas de gestão pública.

3.3. Redução do Absenteísmo e Otimização dos Recursos Públicos

Frisamos ainda que outro aspecto relevante que fundamenta a exigência de proximidade refere-se à redução das taxas de absenteísmo, problema recorrente em contratações públicas de serviços de saúde quando os prestadores se encontram localizados a grandes distâncias. Deslocamentos extensos aumentam a probabilidade de faltas aos exames, geram retrabalho administrativo, acarretam desperdício de vagas agendadas e comprometem a eficiência da regulação do atendimento. A exigência de localização em raio razoável contribui diretamente para a melhor utilização dos recursos públicos, evitando desperdícios e assegurando maior previsibilidade na execução contratual, em estrita observância ao princípio da eficiência administrativa.

3.4. Concretização do Princípio da Eficiência Administrativa

A eficiência administrativa, enquanto princípio constitucional, impõe à Administração o dever de produzir o melhor resultado possível com os recursos disponíveis, considerando não apenas custos financeiros, mas também impactos sociais e operacionais.

A contratação de clínica situada em distância excessiva, ainda que formalmente mais vantajosa sob o aspecto econômico, pode resultar em prejuízo global ao serviço, seja pela baixa adesão dos pacientes, seja pelo comprometimento da continuidade assistencial.

Nesse sentido, a exigência editalícia não apenas atende ao interesse público, como também materializa o dever constitucional de eficiência, ao harmonizar qualidade, acessibilidade e racionalidade administrativa.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

3.5. Ausência de Discriminação ou Direcionamento

É importante destacar que o critério adotado não discrimina licitantes de forma arbitrária, tampouco favorece prestador específico, uma vez que se aplica de forma impessoal e objetiva, decorre de justificativa técnica expressa, guarda relação direta com o objeto e visa exclusivamente à melhoria do atendimento à população.

A acessibilidade do usuário final, neste contexto, prevalece sobre interesses meramente econômicos dos licitantes, sem que isso represente afronta ao regime licitatório.

4. DA SEGURANÇA DO PACIENTE E DA NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA CONTINUIDADE ASSISTENCIAL

A exigência editalícia referente à localização da clínica em distância percorrida de até 20 km justifica-se, de forma autônoma e suficiente, pela imperiosa necessidade de preservação da segurança do paciente e pela garantia da continuidade assistencial, princípios basilares da prestação de serviços públicos de saúde.

No âmbito do SUS, a atuação administrativa não se restringe à mera contratação de exames, mas envolve um dever ampliado de cautela, especialmente quando o objeto contratual impacta diretamente a integridade física, a saúde e a vida dos usuários do sistema.

4.1. A Segurança do Paciente como Dever Institucional da Administração

A segurança do paciente constitui diretriz estruturante da política pública de saúde, impondo à Administração o dever de antecipar riscos previsíveis e adotar medidas capazes de mitigá-los, inclusive na fase de planejamento e contratação dos serviços.

Deslocamentos prolongados, sobretudo em se tratando de pacientes com condições clínicas instáveis, com mobilidade reduzida, submetidos a exames invasivos ou preparatórios, ou em acompanhamento contínuo de doenças crônicas, representam um fator adicional de risco que deve ser considerado na modelagem da contratação. A fixação de limite territorial razoável, portanto, não é um mero critério administrativo, mas um instrumento de gestão de risco sanitário, plenamente compatível com o dever constitucional do Estado de proteção à saúde.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

4.2. Impacto da Distância na Ocorrência de Intercorrências e no Atendimento de Urgência

Em diversos casos, a realização de exames diagnósticos pode demandar retornos imediatos, exames complementares, reavaliações clínicas ou atendimento em caso de intercorrência durante ou após o procedimento. A existência de prestador localizado em distância excessiva dificulta sobremaneira a resposta rápida do sistema, comprometendo a resolatividade do atendimento e expondo o paciente a riscos desnecessários.

Assim, ao exigir que a clínica esteja situada em distância percorrida de até 20 km, a Administração assegura maior capacidade de resposta, integração com a rede municipal de saúde e redução do tempo de deslocamento em situações críticas, o que se revela plenamente compatível com o princípio da precaução administrativa.

4.3. Continuidade Assistencial como Elemento Essencial do Cuidado em Saúde

A continuidade assistencial pressupõe que o paciente não seja submetido a barreiras logísticas que interrompam ou dificultem o fluxo de atendimento, diagnóstico e tratamento. A fragmentação do cuidado, causada por dificuldades de deslocamento, faltas recorrentes ou impossibilidade de retorno, compromete o resultado clínico, aumenta custos indiretos e fragiliza a política pública de saúde. Nesse contexto, a exigência editalícia impugnada atua como mecanismo de integração da rede assistencial, permitindo uma melhor articulação entre atenção básica, regulação e prestador, um acompanhamento mais eficaz dos pacientes e uma maior aderência aos protocolos clínicos.

4.4. Prevenção de Riscos Administrativos e Sanitários

A Administração Pública, ao estruturar o edital, deve agir de forma preventiva, evitando situações que possam gerar responsabilização administrativa, questionamentos pelos órgãos de controle, prejuízos à saúde dos usuários e ineficiência na execução contratual. A adoção de critério de proximidade razoável demonstra uma atuação diligente e responsável, evidenciando que o ente público avaliou previamente os impactos operacionais e sanitários da contratação, afastando qualquer alegação de omissão ou negligência.

4.5. Compatibilidade com os Princípios da Eficiência e da Supremacia do Interesse Público

A segurança do paciente e a continuidade assistencial não podem ser relativizadas em nome de uma concorrência meramente formal. A primazia do interesse público, especialmente em matéria de saúde, impõe à Administração o dever de zelar pela integridade e bem-estar dos cidadãos, mesmo que isso implique a imposição de requisitos que, à primeira vista,



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

possam parecer restritivos. A eficiência, neste contexto, é alcançada não apenas pela economicidade, mas pela efetividade e qualidade do serviço prestado, garantindo que o investimento público resulte em benefícios reais e tangíveis para a população.

5 – DA NECESSIDADE DE MITIGAÇÃO DE RISCOS CONTRATUAIS, DA BUSCA POR PRESTADORES IDÔNEOS E DA PREVENÇÃO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS SEM CAPACIDADE OPERACIONAL CONSOLIDADA

A exigência editalícia de localização da clínica em distância percorrida de até 20 km também se insere no contexto mais amplo do **dever de planejamento, gestão de riscos e governança das contratações públicas, especialmente quando se trata de serviço essencial e sensível, como o atendimento em saúde à população usuária do SUS.**

Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública não se limita a selecionar a proposta de menor preço, devendo avaliar, de forma responsável e preventiva, a capacidade real do futuro contratado de executar o objeto com regularidade, continuidade, segurança e confiabilidade.

5.1. Planejamento da contratação e dever de prevenção de riscos

A moderna legislação de licitações impõe à Administração o dever de **antecipar riscos previsíveis**, evitando situações que possam resultar em:

- inadimplemento contratual;
- interrupção de serviços essenciais;
- necessidade de rescisão precoce;
- contratações emergenciais sucessivas;
- responsabilização dos agentes públicos.

Nesse contexto, **considerando o tipo do serviço a ser executado, a adoção de critérios que privilegiem prestadores efetivamente estabelecidos na região, com estrutura física conhecida, capacidade operacional consolidada e inserção territorial compatível com o objeto, constitui medida legítima de mitigação de riscos administrativos e operacionais.**

5.2. Estabelecimento territorial como indicativo de capacidade instalada real

A exigência de localização em distância percorrida de até 20 km geograficamente razoável não se confunde com favorecimento, mas atua como filtro técnico indireto, apto a reduzir a participação de empresas:



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

- sem estrutura própria consolidada;

- com atuação meramente episódica ou oportunista;
- que dependem de arranjos precários ou improvisados;
- que muitas vezes tentam “subcontratar” para prestadores da região, obtendo vantagem indevida a outrem;
- que se deslocam entre municípios sem base operacional estável.

5.3. Proteção do interesse público frente a históricos problemáticos de execução

A Administração Pública não pode ignorar que contratações na área da saúde exigem elevado grau de confiabilidade, **sendo incompatíveis com prestadores que apresentem eventual histórico recorrente de dificuldades contratuais, penalidades administrativas ou falhas de execução**, ainda que tais fatos não sejam objeto direto do certame em análise.

A fixação de critérios técnicos razoáveis, como a proximidade geográfica, atua preventivamente para reduzir a probabilidade de contratação de empresas que:

- acumulam problemas em contratos anteriores;
- demonstram fragilidade operacional;
- apresentam inconsistências documentais recorrentes;
- não conseguem sustentar a execução contínua do objeto.

Tal postura não viola a isonomia, mas concretiza o dever legal de selecionar fornecedor apto e confiável, em consonância com o interesse público primário.

5.4. Vedação à contratação de aventureiros e proteção da continuidade do serviço

A Lei nº 14.133/2021 busca expressamente afastar o modelo de contratações improvisadas, que resultam em:

- interrupções de atendimento;
- judicializações;
- rescisões contratuais onerosas;
- prejuízos diretos à população vulnerável.



MUNICÍPIO DE NOVA ODESSA

SECRETARIA DE SAÚDE

A exigência ora impugnada dialoga diretamente com esse objetivo, ao privilegiar prestadores com vínculo territorial efetivo, reduzindo a margem para a atuação de eventuais empresas aventureiras, constituídas ou estruturadas apenas para atender pontualmente a certames, sem lastro operacional compatível com a complexidade do serviço.

5.5. Atuação diligente e responsável da Administração

Ao estabelecer critérios técnicos que favorecem a idoneidade, a capacidade instalada e a estabilidade operacional, a Administração atua de forma prudente, diligente e alinhada às boas práticas de governança pública em conformidade com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público.

Trata-se, portanto, de medida legítima, preventiva e proporcional, que visa resguardar o Município, os usuários do SUS e os próprios agentes públicos, afastando riscos previsíveis e promovendo maior segurança jurídica à contratação.

6. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e da análise pormenorizada dos argumentos apresentados, a Administração Pública Municipal reitera a legalidade, a razoabilidade e a proporcionalidade da exigência de localização da clínica contratada em distância percorrida de até 20 quilômetros do Paço Municipal de Nova Odessa. Considerando a necessidade de contratação imediata para atender a demanda de usuários existente, este critério, longe de configurar restrição indevida à competitividade, constitui medida essencial e intrinsecamente ligada à garantia do interesse público primário, à efetividade do direito fundamental à saúde, à acessibilidade dos usuários do SUS, à redução do absenteísmo, à otimização dos recursos públicos, à segurança do paciente e à continuidade assistencial.

Pelo exposto, a presente impugnação é CONHECIDA E, NO MÉRITO, NEGADA, MANTENDO-SE INALTERADAS AS DISPOSIÇÕES DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 53/2025, EM SUA INTEGRALIDADE.

Nova Odessa, 12 de Janeiro de 2026


Jaqueline Serrano
Coordenação
Central de Regulação