Ramon Lima Ponce
OAB/PR 75.574

À AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO DO MUNICÍPIO DE CORNÉLIO PROCÓPIO/PR

Concorrência Eletrônica nº 009/2026 – Técnica e Preço

Processo Administrativo nº 269/2026

SOCIEDADE PARANAENSE DE MEDICINA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 37.092.326/0001-04, estabelecida na Avenida Duque de Caxias, nº 1.726, Sala 705, Edifício Empresarial Duque Hall, Jardim Londrilar, CEP: 86.010-190, Londrina/PR, neste ato representada por seu representante legal **Sr. HUGO FERNANDES DAMASCENO,** brasileiro, solteiro, médico e empresário, CPF nº 100.022.976-98, RG nº 15.389.016 – SSP/MG, CRM/PR nº 43.016, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 5 do Edital, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelos fundamentos de fato e de direito a seguir expostos:

1. DA TEMPESTIVIDADE E CABIMENTO:

A presente impugnação é apresentada dentro do prazo legal estabelecido no **art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021**, que assegura a qualquer pessoa o direito de impugnar o edital de licitação por irregularidade na aplicação da lei até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, regra integralmente reproduzida nos itens **5.1 e 5.2** do Edital da Concorrência Eletrônica nº 009/2026, do Município de Cornélio Procópio/PR. Estando a disputa agendada para o dia **25/11/2026, às 09h00min** (horário de Brasília/DF), e sendo a presente peça protocolada em **17/11/2026**, em campo próprio da Plataforma BBMNET, conforme determina o item 5.1 do Edital, resta observado o prazo legal, sendo a impugnação plenamente tempestiva.

Qualquer pessoa, física ou jurídica, é parte legítima para impugnar o ato convocatório, nos termos do item 5.1 do Edital e do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo a Impugnante, ademais, pessoa jurídica especializada na gestão, operacionalização e prestação de serviços médicos no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, e potencial interessada em participar do certame, o que reforça seu legítimo interesse na correção das irregularidades a seguir apontadas.

2. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO:

2.1. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO:

A Concorrência Eletrônica nº 009/2026 tem por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada para prestação complementar e subsidiária de serviços médicos destinados ao atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Cornélio Procópio/PR, abrangendo atendimento em Unidades Básicas de Saúde, cobertura de plantões médicos, Estratégia Saúde da Família, remoções, saúde prisional e Centro de Atendimento Materno e Infantil, com valor estimado de **R$ 7.123.860,00** (sete milhões, cento e vinte e três mil, oitocentos e sessenta reais) para 12 (doze) meses, adotando-se o critério de julgamento **técnica e preço**, com ponderação de 60% (sessenta por cento) para a proposta técnica e 40% (quarenta por cento) para a proposta de preço.

A presente impugnação dirige-se a dois pontos específicos do instrumento convocatório:

(i) a **Matriz Objetiva de Avaliação Técnica** constante do **Anexo VII** do Edital, à qual remetem os itens 12.5 e 12.6 do Edital e o item 11.6 do Termo de Referência, cujos critérios e faixas de pontuação, embora rotulados como "objetivos", são, em sua imensa maioria, formulados por meio de conceitos abertos e indeterminados, "genérico", "parcial", "básico", "completo", "coerente", "estruturado", "integrado e aplicável", sem qualquer parâmetro que os defina, conferindo à Banca de Avaliação Técnica margem de discricionariedade incompatível com o princípio do julgamento objetivo e permitindo o favorecimento de determinadas licitantes; e

(ii) os itens **7.1, 7.3 e 13.22.1.1** do Edital, que, ao admitirem genericamente a participação de quaisquer "pessoas jurídicas legalmente constituídas", inclusive mediante apresentação de "estatuto" e "prova da diretoria em exercício", sem qualquer ressalva, permitem a participação de **Organizações Sociais** em licitação destinada à celebração de contrato administrativo comutativo de prestação de serviços médicos, em afronta ao regime jurídico próprio dessas entidades.

2.2. DA SUBJETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO TÉCNICA (ANEXO VII DO EDITAL):

2.2.1. DA MATRIZ DE AVALIAÇÃO TÉCNICA ADOTADA PELO EDITAL:

Nos termos do item 12.6 do Edital, a pontuação técnica, de até 100 (cem) pontos, será distribuída entre oito critérios: (**I)** Plano de Continuidade, Contingência e Substituição (20 pontos); **(II)** Metodologia de Organização da Cobertura Assistencial (20 pontos); **(III)** Supervisão e Coordenação da Execução (15 pontos); **(IV)** Sistema de Acompanhamento, Controle e Indicadores (15 pontos); **(V)** Experiência Técnico-Operacional (10 pontos); **(VI)** Qualificação da Equipe-Chave (10 pontos); **(VII)** Plano de Implantação e Transição (5 pontos); e **(VIII)** Cenário Crítico de Contingência (5 pontos). A proposta técnica consiste em um único documento descritivo, denominado "Plano Técnico de Execução da Cobertura Assistencial" (item 1.1 do Anexo VII).

Ao detalhar as faixas de pontuação, contudo, a Matriz do Anexo VII adota, de forma reiterada, regras como as seguintes:

> A1. Fluxo formal de acionamento: "0 = não apresenta; 1 = apresenta fluxo incompleto; 2 = fluxo completo e coerente."
>
> A6. Estrutura de retaguarda: "0 = inexistente; 2 = mecanismo genérico; 4 = mecanismo estruturado, verificável e compatível com as especialidades."
>
> B1. Metodologia integrada: "0 = reprodução do TR; 2 = metodologia parcial; 4 = metodologia integrada e aplicável."
>
> B3. Prevenção de lacunas: "0 = não apresenta; 2 = rotina genérica; 4 = rotina preventiva com antecedência e responsáveis."
>
> C1. Governança da execução: "0 = ausente; 2 = básico; 4 = completo e coerente."
>
> C3. Responsável técnico e supervisão clínica: "0 = mera indicação formal; 2 = rotina parcial; 4 = rotina estruturada e documentada."

> D1. Painel de indicadores: "0 = ausente; 2 = parcial; 4 = contempla os indicadores essenciais do TR."
>
> G1. Cronograma de mobilização: "0 = ausente; 1 = genérico; 3 = completo, exequível e compatível com prazo máximo do TR."
>
> A8. Cenário crítico de contingência: "0 = não apresenta ou apenas repete o TR; 2 = apresenta resposta parcial, sem encadear todas as etapas; 5 = apresenta resposta completa, coerente e rastreável [...]."

O mesmo padrão se repete nos subcritérios A2, A5, A7, B2, B4, B5, C2, C4, D3, D4 e G2. Em nenhum deles o Edital define o que se considera fluxo "completo" ou "incompleto", mecanismo "genérico" ou "estruturado", metodologia "parcial" ou "integrada", governança "básica" ou "coerente", resposta "rastreável" ou rotina "documentada".

Não há rol de elementos obrigatórios cuja presença ou ausência determine, de forma verificável, o enquadramento em cada faixa. A distinção entre 0, 2 e 4 pontos depende, exclusivamente, da percepção pessoal de cada avaliador acerca da qualidade da redação apresentada.

A dimensão do problema é revelada por simples operação aritmética. Somados os subcritérios cuja pontuação depende de conceitos abertos dessa natureza (A1, A2, A5, A6, A7, A8, B1 a B5, C1 a C4, D1, D3, D4, G1 e G2), chega-se a **71 (setenta e um) dos 100 (cem) pontos** da Matriz.

Apenas os subcritérios A3 e A4 (prazos de confirmação e de recomposição), D2 (periodicidade de relatórios), E1 e E2 (experiência técnico-operacional) e F1 e F2 (equipe-chave) — que totalizam, no máximo, **29 (vinte e nove) pontos** — guardam algum grau de aferição objetiva, e mesmo estes se valem de expressões indeterminadas, como "volume ou complexidade compatível com a solução integrada" (E1) e "supervisão formal de equipe" (F1).

A gravidade é potencializada pelo item 12.7 do Edital e pelo item 2.1 do Anexo VII, segundo os quais **será desclassificada tecnicamente a proposta que obtiver Nota Técnica inferior a 60 (sessenta) pontos**.

Ora, se apenas 29 pontos são passíveis de aferição minimamente objetiva, nenhuma licitante, por mais qualificada, experiente e estruturada que seja, logrará sequer permanecer no certame sem que a Banca lhe atribua, discricionariamente, ao menos 31 (trinta e um) pontos nos critérios conceituais. Em outras palavras, o juízo subjetivo da Banca não define apenas a ordem de classificação, mas **quem poderá ou não ter sua proposta de preço aberta**, com peso de 60% (sessenta por cento) sobre a nota final.

2.2.2. DA CONTRADIÇÃO COM AS PRÓPRIAS PREMISSAS DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA:

A Matriz impugnada contraria as premissas que o próprio instrumento convocatório estabeleceu para a adoção do critério de técnica e preço. O item 3.1.1 do Edital e o item 11.2 do Termo de Referência fundamentam a escolha do critério na existência de "diferenças **objetivamente mensuráveis**" e de "repercussões assistenciais **concretamente mensuráveis**" entre as soluções ofertadas. O item 11.7 do Termo de Referência, por sua vez, é expresso:

> 11.7. Os subcritérios, evidências aceitas, faixas de pontuação e documentos comprobatórios serão detalhados no edital, em estrita correspondência com a matriz aprovada no ETP, vedada a atribuição de notas com base em conceitos subjetivos desacompanhados de parâmetros objetivos.

No mesmo sentido, o item 12.4.5 do Edital veda à Banca "atribuir pontuação com fundamento em reputação da licitante, preferência pessoal, apresentação estética, **impressão subjetiva** ou qualquer elemento não previsto na matriz de avaliação", e o item 11.11.7 do Termo de Referência proíbe a "pontuação fundada em reputação, apresentação estética, **conceitos vagos ou impressão subjetiva**".

Ocorre que é exatamente isso que a Matriz do Anexo VII exige da Banca. Não há como distinguir um fluxo "incompleto" de um fluxo "completo e coerente", ou uma metodologia "parcial" de uma metodologia "integrada e aplicável", senão por meio de impressão subjetiva do avaliador, uma vez que o Edital não fornece qualquer parâmetro para tanto. As vedações dos itens 12.4.5 do Edital e 11.7 e 11.11.7 do Termo de Referência tornam-se, assim, meramente retóricas: proíbe-se a impressão subjetiva, mas entrega-se à Banca uma régua cujas marcações somente podem ser lidas por meio dela.

Registre-se, ademais, que o Termo de Referência (item 2.2) invoca como fundamento da contratação o **Acórdão nº 3.771/2023 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná** (Processo nº 225358/22, Sessão de 06/12/2023). Referido precedente, em resposta a consulta formulada pelo Município de Cambé/PR, assentou que os serviços médicos podem ser licitados pelo critério de menor preço, sendo obrigatória a modalidade Pregão sob o regime da Lei nº 14.133/2021, justamente por possuírem "padrões de desempenho e qualidade" passíveis de definição objetiva pelo edital "por meio de especificações usuais do mercado" (art. 29 da Lei nº 14.133/2021). Se o próprio Tribunal de Contas do Estado reconhece que a qualidade dos serviços médicos é objetivamente definível, com maior razão a Administração que opta pelo critério de técnica e preço está obrigada a valorar essa qualidade por meio de critérios objetivos, e não por conceitos abertos.

2.2.3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO JULGAMENTO OBJETIVO, DA IMPESSOALIDADE E DA ISONOMIA (ARTS. 5º E 37 DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 37, CAPUT E INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL):

O **julgamento objetivo** é princípio expresso das licitações públicas (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e corolário direto dos princípios constitucionais da impessoalidade e da isonomia (art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal). Sua finalidade é assegurar que o resultado do certame decorra de critérios previamente conhecidos e aferíveis por qualquer interessado, e não da preferência do julgador.

É certo que o art. 37, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 admite, no julgamento por técnica e preço, a "atribuição de notas a quesitos de natureza qualitativa por banca designada para esse fim". O dispositivo, contudo, condiciona expressamente essa atribuição à observância de "**orientações e limites definidos em edital**". A admissão legal de quesitos qualitativos não autoriza, portanto, que o edital deixe de estabelecer os parâmetros pelos quais a qualidade será mensurada. Pelo contrário: quanto mais qualitativo o quesito, maior o dever da Administração de definir, previamente e de modo exaustivo, os elementos que conduzem a cada faixa de pontuação, sob pena de converter a avaliação técnica em escolha discricionária.

O Tribunal de Contas da União possui firme jurisprudência nesse sentido. No **Acórdão nº 769/2013 – Plenário**, assentou que "a falta de estipulação de critérios para a gradação das notas de propostas técnicas, em licitações do tipo técnica e preço, viola os princípios da igualdade e do julgamento objetivo das propostas".

No **Acórdão nº 2.253/2014 – Plenário**, determinou a anulação do certame e que, em nova licitação do tipo técnica e preço, o órgão fizesse constar do edital "os critérios objetivos a serem utilizados para a gradação da pontuação dos quesitos pontuáveis no caso de atendimento parcial", exatamente a hipótese das faixas "parcial", "incompleto" e "genérico" do Anexo VII.

No **Acórdão nº 1.348/2017 – Plenário**, o TCU apontou como irregularidade a "adoção de critérios subjetivos na pontuação técnica de 'conhecimento do objeto', 'metodologia executiva', 'plano de trabalho' e 'esquema organizacional'", quesitos que guardam evidente identidade com os critérios de "metodologia", "plano", "governança" e "organograma" do presente Edital.

Portanto, é entendimento do TCU que a comissão julgadora deve fundamentar cada um dos pontos atribuídos, "não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos". Tal dever de motivação, previsto no item 12.4.3, III, do Edital, é de impossível cumprimento efetivo quando a própria régua de avaliação é composta por conceitos indeterminados: a fundamentação de que determinado fluxo é "completo e coerente", e o de outra licitante é apenas "incompleto", nada mais será do que a reafirmação do próprio conceito, insuscetível de controle pelos licitantes e pelos órgãos de fiscalização.

A subjetividade dos critérios é agravada pela natureza do conteúdo avaliado. A quase totalidade dos 71 pontos conceituais incide sobre **documentos produzidos pela própria licitante para o certame,** fluxogramas, matrizes de responsabilidade, organogramas, modelos de formulário, cronogramas e memoriais descritivos, e não sobre fatos pretéritos comprováveis por documentos emitidos por terceiros.

Trata-se de compromissos redigíveis por qualquer interessado, cuja diferenciação reside, essencialmente, na habilidade redacional e na percepção do avaliador, e não em diferenças concretas de capacidade de execução.

Nada distingue, objetivamente, a empresa que efetivamente detém estrutura de retaguarda daquela que apenas a descreve de forma mais convincente. **Nesse cenário, a Matriz cria ambiente propício ao direcionamento do certame**, permitindo que a Banca, ao arbítrio de sua interpretação dos conceitos de "completo", "estruturado" ou "coerente", privilegie ou elimine licitantes sem qualquer possibilidade de controle

objetivo, o que é vedado pelo **art. 9º, inciso I, alíneas "a" e "c", da Lei nº 14.133/2021**, que proíbe ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório ou que sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato.

Não se imputa, com isso, qualquer conduta aos membros da Banca designada; o vício é do instrumento convocatório, que, ao não fixar parâmetros, expõe o julgamento ao risco de arbitrariedade e os próprios avaliadores a questionamentos que poderiam ser evitados.

2.2.4. DO PARADIGMA: CRITÉRIOS OBJETIVOS ADOTADOS EM CONCORRÊNCIA DE TÉCNICA E PREÇO PARA OBJETO ANÁLOGO (CONCORRÊNCIA Nº 02/2026 – ICISMEP):

A objetividade dos critérios técnicos em contratações de serviços médicos não é apenas exigência legal, mas providência plenamente factível, como demonstra o Edital da **Concorrência nº 02/2026 (Processo Licitatório nº 100/2026)**, do Consórcio Público Instituição de Cooperação Intermunicipal do Médio Paraopeba – **ICISMEP/MG**, igualmente processada sob a Lei nº 14.133/2021, na forma eletrônica, pelo critério de técnica e preço, com inversão de fases e modo de disputa fechado, para contratação de pessoa jurídica para administração, gerenciamento e operacionalização de unidades e serviços de saúde.

Naquele certame, o item 10.3.3 do Termo de Referência consigna que "o critério de seleção do prestador foi estruturado com base em **parâmetros objetivos** e compatíveis com as exigências da contratação", e a avaliação técnica é realizada por meio de 16 (dezesseis) quesitos, todos com faixas numéricas de pontuação e comprovação exclusivamente documental, mediante atestados de capacidade técnica acompanhados dos respectivos contratos, certidões do Conselho Regional de Medicina ou certificados. A título de exemplo:

> N1 – Prestou serviços médicos concomitantemente em unidades de saúde distintas: Não apresentou – 0; De 01 a 02 unidades – 1; De 03 a 05 unidades – 3; De 06 a 09 unidades – 6; 10 ou mais unidades – 10.

> N5 – Capacidade operacional mensal de atendimento em horas dos profissionais médicos em urgência, emergência e internação: Não apresentou – 0; De 01 a 2.000 horas mensais – 1; 2.001 a 10.000 horas mensais – 3; 10.001 a 20.000 horas mensais – 4; Superior a 20.000 horas mensais – 5.
>
> N6 – Período de experiência em execução de serviços médicos, por contratação: Não apresentou – 0; Até 01 ano – 1; De 01 a 03 anos – 3; De 03 a 06 anos – 6; De 06 a 10 anos – 8; Acima de 10 anos – 10.
>
> N15 – Tempo de exercício de Responsável Técnico Médico na licitante: Não apresentou – 0; Até 01 ano – 1; De 01 a 02 anos – 3; De 02 a 05 anos – 6; Acima de 05 anos – 10.

Os demais quesitos do edital paradigma seguem a mesma lógica: número de unidades gerenciadas concomitantemente (N2), volume mensal de pacientes atendidos (N3), atendimentos médicos mensais em especialidades (N4), tempo de experiência em gestão e operacionalização de serviços de saúde (N7), número de especialidades em cirurgias eletivas (N8), número de eventos de atendimento itinerante (N9), utilização comprovada de sistemas informatizados de gestão em saúde, de controle de escalas e cobertura e de prestação de contas, com módulos mínimos expressamente definidos (N10 a N12), acreditação ONA e certificação ISO 9001 (N13 e N14) e número de tipos de unidades em que o responsável técnico atuou na gestão (N16).

Em todos esses quesitos, qualquer licitante é capaz de saber, antes mesmo de elaborar sua proposta, exatamente quantos pontos obterá, e qualquer interessado, inclusive os órgãos de controle, é capaz de refazer o cálculo da Banca a partir dos documentos apresentados. É esse o modelo que o art. 37, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 privilegia ao prever a "verificação da capacitação e da experiência do licitante, comprovadas por meio da apresentação de atestados de obras, produtos ou serviços previamente realizados", e é esse o modelo que deve ser seguido pelo Município de Cornélio Procópio.

Note-se que o próprio Edital impugnado já contém subcritérios com esse grau de objetividade, como os subcritérios A3 e A4, que pontuam prazos máximos de confirmação e de recomposição da cobertura em faixas temporais predefinidas (até 15, 30 ou 60 minutos; até 2, 4 ou 8 horas).

Demonstra-se, assim, que nada impede a Administração de converter os demais critérios em parâmetros mensuráveis, tais como número de unidades e de frentes assistenciais atendidas concomitantemente, volume mensal de horas de plantão e de atendimentos comprovados, tempo de experiência em serviços médicos continuados, tempo de exercício do responsável técnico, utilização comprovada de sistema informatizado de gestão de escalas com módulos mínimos definidos, certificações de qualidade e prazos máximos de resposta, ou, ao menos, em listas exaustivas de elementos obrigatórios, aos quais se atribua pontuação fixa e cumulativa conforme sua presença ou ausência, eliminando-se as faixas conceituais.

A manutenção da Matriz tal como redigida, ao revés, viola os arts. 5º, 9º, inciso I, e 37 da Lei nº 14.133/2021 e o art. 37, caput e inciso XXI, da Constituição Federal, impondo-se sua integral reformulação antes da realização do certame.

2.3. DA INDEVIDA ADMISSÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO CERTAME (ITENS 7.1, 7.3 E 13.22.1.1 DO EDITAL):

2.3.1. DAS DISPOSIÇÕES DO EDITAL E DA NATUREZA DO OBJETO:

O item 7.1 do Edital admite a participação, de forma genérica, das "pessoas jurídicas legalmente constituídas que atuem em ramo de atividade compatível com o objeto da contratação", e o item 7.3, ao elencar as vedações à participação, limita-se a reproduzir as hipóteses do art. 14 da Lei nº 14.133/2021 e a vedar a formação de consórcios (item 7.3.1), sem qualquer referência às Organizações Sociais.

Por sua vez, o item 13.22.1.1, alíneas "b" e "c", admite, para fins de habilitação jurídica, a apresentação de "ato constitutivo, **estatuto** ou contrato social em vigor" e de "inscrição do ato constitutivo, no caso de sociedades simples, acompanhada de **prova da diretoria em exercício**", documentos próprios de associações e fundações. Em consequência, o instrumento convocatório franqueia a participação de entidades qualificadas como Organizações Sociais.

Ocorre que o objeto licitado é, inequivocamente, um **contrato administrativo comutativo de prestação de serviços**, e não uma parceria de gestão.

O próprio Termo de Referência é explícito ao afirmar que "a contratação não implica transferência da gestão pública da saúde, da regulação do acesso, da coordenação da rede municipal ou de qualquer atribuição institucional própria da Administração" (item 17.2), que a remuneração "será devida exclusivamente pelos serviços efetivamente executados e regularmente atestados pela fiscalização contratual" (item 9.8) e que a execução contratual se destina à cobertura de escalas médicas por profissionais selecionados, contratados e remunerados pela contratada (item 9.9).

A Cláusula Décima Segunda da Minuta do Contrato (Anexo XI), por sua vez, intitulada "Da Vedação de Transferência de Gestão", estabelece que permanecem sob responsabilidade exclusiva do Município o planejamento da política de saúde, a organização da rede, a **direção das unidades de saúde**, a regulação do acesso e a definição de protocolos (item 12.1), e que "a contratada limitar-se-á à execução complementar dos serviços médicos, sem assunção de competências típicas de gestão pública" (item 12.2).

Trata-se, portanto, de contratação de cobertura assistencial médica, fornecimento de equipes de profissionais médicos para atuação em unidades geridas e dirigidas pelo Município, sem metas e indicadores de gestão típicos de contrato de gestão e sem cessão da direção das unidades.

2.3.2. DO REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS (LEI Nº 9.637/1998 E ADI Nº 1.923/DF):

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, que recebem do Poder Público qualificação especial nos termos da **Lei nº 9.637/1998**, justamente para celebrar **contrato de gestão** destinado à formação de parceria para fomento e execução de atividades de interesse público (arts. 1º e 5º).

Essa qualificação lhes confere prerrogativas próprias, como a destinação de recursos orçamentários e de bens públicos e a cessão de servidores (arts. 12 e 14), em contrapartida à submissão a metas, indicadores de desempenho, prestação de contas e fiscalização específicas (arts. 7º e 8º).

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI nº 1.923/DF**, reconheceu a constitucionalidade desse modelo, assentando que o contrato de gestão possui natureza de **convênio**, por consubstanciar ajuste associativo de conjugação de esforços para objetivo comum, e não contrato comutativo, devendo a escolha da entidade ser conduzida por procedimento público, objetivo e impessoal. Na mesma linha, o **Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.057/2016 – Plenário**, ao responder consulta sobre a atuação do terceiro setor na área da saúde, reafirmou o entendimento do STF de que os contratos de gestão com Organizações Sociais têm natureza de convênio, não se confundindo com terceirização de serviços.

O **Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, no já mencionado **Acórdão nº 3.771/2023 – Tribunal Pleno**, invocado pelo próprio Termo de Referência, estabeleceu a mesma distinção. Ao responder à consulta acerca da terceirização de serviços em Unidade de Pronto Atendimento "mediante contratação unificada junto à iniciativa privada **com fins lucrativos**, sem transferência da gestão em saúde", a Corte de Contas paranaense assentou que a transferência da gestão de serviços de saúde ao setor privado somente é possível por meio de **contrato de gestão com entidades privadas sem fins lucrativos qualificadas como Organizações Sociais**, nos termos da Lei nº 9.637/1998, ou por concessão administrativa, nos termos da Lei nº 11.079/2004, **ao passo que a contratação complementar de serviços médicos, sem transferência de gestão, deve observar o procedimento licitatório ordinário**. São, portanto, regimes jurídicos distintos e inconfundíveis, cada qual com seus próprios instrumentos de seleção e de formalização.

O **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**, por sua vez, consolidou essa orientação de forma expressa no **Prejulgado nº 2279**, segundo o qual a contratação de Organizações Sociais na área da saúde se dá "por meio de contrato de gestão", que "configura hipótese de convênio", devendo a entidade ser escolhida "a partir de chamamento público", e:

> "As Organizações Sociais devem ser contratadas para gerir a implementação dos programas de saúde, e não apenas a contratação de pessoal, razão pela qual não podem celebrar parceria com o Poder Público tendo como objeto apenas a intermediação de mão de obra, sob pena de caracterizar desvirtuamento da natureza do ajuste e da atuação dessas entidades."

E, ainda mais diretamente, na **Decisão nº 179/2024**, com fundamento nos **Prejulgados nº 1653 e nº 2279**, aquela Corte de Contas assentou:

> "As fundações qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP – ou Organizações Sociais não podem participar de procedimentos licitatórios em geral, uma vez que nessa condição somente podem concorrer em procedimento específico visando à celebração de 'Termo de Parceria' ou 'Contrato de Gestão', conforme o caso, nos termos definidos pela legislação específica."

Tal orientação harmoniza-se com a jurisprudência do **Tribunal de Contas da União**, que, no **Acórdão nº 2.426/2020 – Plenário**, admitiu a restrição à participação em licitações públicas das entidades sem fins lucrativos que concorram na condição de entidades qualificadas pelo Poder Público para regime de parceria específico (OSCIP).

A mesma razão se aplica, com ainda maior intensidade, às Organizações Sociais, cuja qualificação é concedida exatamente para viabilizar a celebração de contrato de gestão, com acesso a recursos, bens e servidores públicos em regime de fomento, prerrogativas absolutamente estranhas à lógica de um contrato administrativo comutativo, disputado em igualdade de condições com sociedades empresárias.

Nem se diga que o art. 199, § 1º, da Constituição Federal, citado no item 3.1 do Edital, autorizaria a participação dessas entidades. A preferência constitucional às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na participação complementar no SUS realiza-se por meio dos instrumentos próprios do regime de parceria, convênio e contrato de gestão, precedidos de chamamento público, e não pela admissão dessas entidades em licitação destinada a contrato comutativo, na qual, por definição, a Administração já optou, motivadamente, pela contratação de prestador de serviços sem transferência de gestão.

Admitir, no mesmo procedimento, a disputa entre sociedades empresárias e Organizações Sociais significa confundir dois regimes jurídicos que a Constituição, a lei e a jurisprudência fazem questão de distinguir.

2.3.3. DO PRECEDENTE DO MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC:

A questão foi recentemente enfrentada pelo **Município de Balneário Camboriú/SC**, em licitação de objeto substancialmente idêntico ao presente: a "contratação de empresa com capacidade técnica para a prestação de serviços nas áreas de Pronto Atendimento Médico, Enfermagem, Apoio Administrativo e Operacional para a UPA das Nações". Naquele certame, o edital vedava expressamente a participação de Organizações Sociais, e determinada entidade apresentou impugnação pleiteando a supressão da vedação, sob o argumento de que a restrição violaria a competitividade.

A impugnação foi julgada **improcedente**. Na decisão, a Administração Municipal assentou que o objeto consistia em "fornecimento de mão de obra, com coordenação e direção da Unidade preservadas sob a Administração Municipal", e que:

> "[...] a vedação específica à participação de Organização Social decorre de regime jurídico próprio que as vincula a contrato de gestão precedido de chamamento público, não à modalidade Pregão para contrato administrativo típico, sobretudo quando o objeto é intermediação de mão de obra, hipótese incompatível com a atuação das OSs."
>
> "Quando o escopo é fornecimento de equipes (médicas, de enfermagem, apoio administrativo/operacional) para atuação em Unidade de Pronto Atendimento, sem cessão da direção e sem metas e indicadores típicos de contrato de gestão, está diante de serviço terceirizado padronizável, não de parceria de gestão."
>
> "O regime das OS, delineado na legislação específica e consolidado por precedentes do Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, pressupõe parceria por contrato de gestão, com metas, indicadores, publicização de resultados e seleção por chamamento público. Tais parâmetros não se confundem com contratos

> administrativos comutativos decorrentes de Pregão. Além disso, a atuação de OSs é vedada para mera intermediação de mão de obra, por desvirtuar sua natureza e comprometer o controle público. Logo, é juridicamente correta a vedação editalícia à participação de OSs neste certame."

E concluiu:

> "Dessa forma, OSs e OSCIPs atuam por instrumentos próprios (chamamento, concurso de projetos (âmbito municipal) e contrato de gestão/termo de parceria); não participam de licitações ordinárias para contratos administrativos típicos; sendo, portanto, descabida a utilização de OSs para quarteirização ou intermediação de mão de obra em serviços de saúde.
>
> Conclui-se, portanto, que a proibição categórica de participação de OSs em Pregões para intermediação de mão de obra cumpre uma função estruturante dupla: (i) delimita com precisão o âmbito de atuação legítima das OS, distinguindo suas atividades essenciais de meros serviços administrativos passíveis de terceirização; e (ii) protege a racionalidade do modelo de gestão pública, impedindo sua descaracterização por práticas alheias à sua natureza pública não-estatal."

As razões ali expostas aplicam-se integralmente ao presente caso. Também aqui o objeto consiste na disponibilização de profissionais médicos para cobertura de escalas em unidades cuja direção permanece com o Município (Cláusula Décima Segunda, item 12.1, III, da Minuta do Contrato), sem metas e indicadores de gestão e sem transferência de qualquer competência típica de gestão pública (item 17.2 do Termo de Referência).

Também aqui se trata de contrato administrativo comutativo, remunerado por serviços efetivamente executados. A circunstância de o presente certame adotar a modalidade Concorrência, e não o Pregão, em nada altera a conclusão, pois o fundamento da vedação reside na natureza do

ajuste, contrato comutativo de prestação de serviços, e não parceria de gestão , e não na modalidade licitatória empregada.

Assim, a omissão do Edital, ao deixar de vedar expressamente a participação de Organizações Sociais, viola o regime jurídico da Lei nº 9.637/1998, os princípios da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório (art. 5º da Lei nº 14.133/2021) e compromete a segurança jurídica da futura contratação, expondo o Município ao risco de celebrar contrato administrativo com entidade cuja qualificação jurídica é incompatível com o ajuste, com potencial desvirtuamento do modelo de parceria e prejuízo ao controle público.

Impõe-se, portanto, a inclusão, no item 7.3 do Edital, de vedação expressa à participação de entidades qualificadas como Organizações Sociais e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

3. DOS PEDIDOS:

Diante do exposto, requer a Impugnante:

a) O recebimento e conhecimento da presente impugnação, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do item 5 do Edital, por ser tempestiva e formulada por parte legítima;

b) A integral reformulação da Matriz Objetiva de Avaliação Técnica constante do Anexo VII do Edital, com os correspondentes ajustes nos itens 12.5 e 12.6 do Edital e 11.6 do Termo de Referência, de modo que os subcritérios A1, A2, A5, A6, A7, A8, B1 a B5, C1 a C4, D1, D3, D4, G1 e G2, atualmente pontuados por meio de conceitos indeterminados como “genérico”, “parcial”, “básico”, “incompleto”, “completo”, “coerente”, “estruturado” e “integrado e aplicável”, sejam substituídos por quesitos objetivos, com faixas numéricas de pontuação previamente definidas e comprovação documental por atestados de capacidade técnica acompanhados dos respectivos contratos, certidões ou certificados, a exemplo do modelo adotado na Concorrência nº 02/2026 do ICISMEP/MG, nos termos dos arts. 5º e 37, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;

c) Subsidiariamente ao pedido “b”, caso a Administração entenda pela manutenção de quesitos de natureza qualitativa, que o Edital defina, para cada subcritério, rol exaustivo e verificável dos elementos obrigatórios que devem constar da proposta, atribuindo-se pontuação fixa e cumulativa a cada elemento conforme sua presença ou ausência, com a supressão das faixas

conceituais, nos termos do art. 37, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e dos Acórdãos nº 769/2013, nº 2.253/2014 e nº 1.348/2017, todos do Plenário do TCU, bem como que seja revista a nota técnica mínima de 60 (sessenta) pontos prevista no item 12.7 do Edital e no item 2.1 do Anexo VII, a fim de que a classificação técnica das licitantes não dependa de pontuação atribuída em critérios de natureza qualitativa;

d) A inclusão, no item 7.3 do Edital, de vedação expressa à participação de entidades qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei nº 9.637/1998, e como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790/1999, tendo em vista que o objeto licitado consiste em contrato administrativo comutativo de prestação de serviços médicos, sem transferência de gestão, incompatível com o regime jurídico próprio dessas entidades, conforme a ADI nº 1.923/DF, o Acórdão nº 3.771/2023 – Tribunal Pleno do TCE/PR, os Prejulgados nº 1653 e nº 2279 e a Decisão nº 179/2024 do TCE/SC e o precedente do Município de Balneário Camboriú/SC;

e) A atribuição de efeito suspensivo à presente impugnação, com a suspensão da sessão pública designada para 25/11/2026, até o saneamento das irregularidades apontadas, e a republicação do Edital retificado, com reabertura do prazo para apresentação de propostas, nos termos do item 5.3 do Edital e do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que as alterações pleiteadas afetam diretamente a formulação das propostas;

f) Em caso de indeferimento, a reserva do direito da Impugnante de representar ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, nos termos do art. 170, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo das demais medidas administrativas e judiciais cabíveis.

Termos em que, pede e espera deferimento.
Londrina/PR, 17 de novembro de 2026.

RAMON LIMA PONCE:08700262919
Assinado de forma digital por RAMON LIMA PONCE:08700262919
Dados: 2026.11.17 22:53:19 -03'00'

SOCIEDADE PARANAENSE DE MEDICINA LTDA
RAMON LIMA PONCE
OAB/PR 75.574 - Procurador Legal