

À COMISSÃO DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS
Processo Digital: 72833/2026.
Concorrência Pública Nº 005/2026

RG SERVIÇOS E SAÚDE LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ/MF sob nº 28.752.834/0001-72, com sede na Rua Zelma Antunes Pereira, 15, Bairro Itaí, no município de Eldorado do Sul/RS, CEP 92.990-000, neste ato representada pela Dra. **MARCIELA MARIA BORTOLOTTI STASIAK**, brasileira, casada, advogada, inscrita no CPF sob nº 062.628.179-21, portadora do RG nº 11270014611 SSP/SP, inscrita na OAB/RS sob nº 81.492, vem, tempestivamente, com o devido respeito, à presença de Vossa Senhoria, apresentar:

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

referente ao procedimento de contratação destinado à **CONTRATAÇÃO DE GESTÃO DAS UNIDADES DE PRONTO ATENDIMENTO**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DA TEMPESTIVIDADE:

A presente impugnação é apresentada dentro do prazo legal estabelecido pelo artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, que assegura a qualquer pessoa, física ou jurídica, o direito de impugnar edital de licitação perante a Administração Pública até três dias úteis antes da data fixada para abertura do certame.

Considerando que a licitação, conforme edital **está marcada para 14/08/2026, às 09:00 horas**, estando a presente manifestação protocolada dentro do prazo previsto na legislação vigente, deve ser conhecida e regularmente processada pela Administração, com análise integral dos fundamentos apresentados.

A impugnação ora apresentada não possui caráter protelatório, mas tão somente busca assegurar a observância dos princípios fundamentais aplicáveis às

RG SERVIÇOS & SAÚDE

Eldorado do Sul - RS
(51) 3786-8990
contato@rg-servicos.com
rg-servicos.com

contratações públicas, especialmente a legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e busca pela proposta mais vantajosa, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

II - DOS FATOS

O presente procedimento licitatório tem por objeto a contratação de pessoa jurídica especializada para a gestão integral das Unidades de Pronto Atendimento – UPA COHAB C e UPA MORADA, compreendendo a disponibilização de profissionais da saúde, gestão operacional, fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares, equipamentos, uniformes, equipamentos de proteção individual (EPIs), alimentação, serviços administrativos e demais insumos necessários ao pleno funcionamento das unidades.

Ao analisar os documentos que instruem o certame, verificou-se a existência de exigência que restringe indevidamente a competitividade, consistente na obrigatoriedade de apresentação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS como requisito de qualificação técnica.

Referida exigência, além de não guardar qualquer relação com a capacidade técnica necessária para execução do objeto licitado, acaba por impedir a participação de empresas privadas especializadas na prestação de serviços médicos, em afronta aos princípios que regem as contratações públicas.

Diante disso, impõe-se a revisão das disposições constantes do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, a fim de restabelecer a legalidade do certame e assegurar a ampla competitividade.

III - DA INDEVIDA EXIGÊNCIA DO CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CEBAS COMO REQUISITO DE HABILITAÇÃO TÉCNICA E DA RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE

O Estudo Técnico Preliminar estabelece, no item 4.17.1.10, como requisito

de qualificação técnica, a apresentação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS, exigência reproduzida no item 8.4.1.10 do Termo de Referência, nos seguintes termos, respectivamente:

4.17.1.10 – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS).

8.4.1.10 – Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Será aceito certificado vencido no ano anterior, desde que acompanhado do protocolo de solicitação de renovação apresentado antes da data de vencimento.

Entretanto, referida exigência não encontra amparo na legislação de regência das licitações públicas e configura restrição indevida à competitividade.

Ocorre que a aplicação da exigência de CEBAS para a execução de serviços de saúde é desarrazoada, pois, além de limitar sobremaneira as gamas de entidades passíveis de executarem as ações de saúde, essa exigência atenta contra a efetividade e licitude na gestão do sistema de atenção à saúde.

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 estabelece que as licitações devem observar, dentre outros, os princípios da legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, interesse público e seleção da proposta mais vantajosa.

Da mesma forma, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina que somente poderão ser exigidas condições de habilitação indispensáveis ao cumprimento das obrigações contratuais, vedando exigências que restrinjam injustificadamente o universo de licitantes.

No presente caso, a Administração exige documento que não constitui requisito legal para o exercício da atividade objeto da contratação.

O CEBAS é uma certificação destinada ao reconhecimento de entidades beneficentes de assistência social que atendam aos requisitos legais previstos na Lei Complementar nº 187/2021, estando vinculada a um regime jurídico próprio aplicável a entidades sem fins lucrativos.

Todavia, tal certificação não representa habilitação técnica, operacional ou profissional para execução de serviços de saúde, tampouco comprova experiência, capacidade gerencial ou aptidão para gestão de Unidades de Pronto Atendimento.

A certificação CEBAS possui natureza distinta dos requisitos de qualificação técnica previstos na legislação de licitações, pois não demonstra que determinada empresa possui estrutura operacional, equipe especializada, capacidade administrativa ou experiência compatível com o objeto licitado.

Em nenhum momento a legislação que disciplina as licitações autoriza a administração pública a exigir que empresas privadas que prestam serviços médicos possuam certificação beneficente.

Ao contrário, os arts. 62, 67 e 68 da Lei nº 14.133/2021 estabelecem que a documentação de habilitação deve limitar-se aos elementos necessários para demonstrar a aptidão técnica, jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira do licitante.

Salienta-se, não existe qualquer relação entre a posse do CEBAS e a capacidade técnica para prestação de serviços médicos ou gestão de profissionais da saúde.

Cria-se, verdadeira reserva de mercado em favor de entidades beneficentes, eliminando da disputa empresas privadas plenamente qualificadas para execução do objeto, em manifesta violação ao princípio da ampla competitividade, e colocando-se em risco, o assistencialismo à saúde..

A exigência revela contradição interna do próprio instrumento convocatório, pois, embora o edital estabeleça contratação de pessoa jurídica especializada para gestão das unidades de saúde, permitindo a participação de empresas privadas, impõe requisito típico de entidades beneficentes sem fins lucrativos, criando limitação indireta incompatível com o modelo de contratação adotado.

Importante destacar que o próprio Município estruturou a contratação sob a modalidade de contratação de pessoa jurídica especializada, não havendo previsão de que o objeto seria destinado exclusivamente a organizações sociais, entidades filantrópicas ou instituições sem fins lucrativos. Ao optar pela contratação de pessoa jurídica especializada

mediante procedimento competitivo, a Administração deve assegurar igualdade de condições entre todos aqueles que comprovem capacidade técnica para execução do objeto, independentemente de sua natureza jurídica ou finalidade institucional.

Isso porque o próprio edital reconhece a possibilidade de participação de pessoas jurídicas especializadas na prestação de serviços de saúde, sem estabelecer que a execução do objeto dependa de natureza beneficente ou de enquadramento como entidade sem fins lucrativos. Assim, a exigência do CEBAS cria uma diferenciação entre potenciais licitantes sem que exista qualquer vantagem técnica comprovada para a Administração Pública.

Ressalta-se que o próprio edital já prevê mecanismos adequados e suficientes para aferição da capacidade técnica do licitante, mediante exigência de registros profissionais, indicação de responsáveis técnicos e apresentação de atestado de capacidade técnica compatível com o objeto. Assim, a inclusão adicional do CEBAS não agrega qualquer garantia concreta à Administração quanto à execução contratual, configurando exigência cumulativa desnecessária e restritiva.

A doutrina é pacífica quanto à impossibilidade de a Administração criar requisitos de habilitação que não sejam indispensáveis à execução do contrato.

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho¹:

"O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa, mas não pode conter exigências que restrinjam indevidamente a participação de interessados ou que não sejam indispensáveis à execução do objeto."

No mesmo sentido, ensina Joel de Menezes Niebuhr²:

"A Administração somente pode exigir dos licitantes aquilo que seja efetivamente

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas (Lei nº 14.133/2021)*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

indispensável para demonstrar sua capacidade de executar o contrato, sendo ilícitas exigências desnecessárias ou desproporcionais que reduzam a competitividade."

A jurisprudência igualmente consolidou entendimento no sentido de que exigências de habilitação devem possuir pertinência direta com o objeto licitado.

O Tribunal de Contas da União decidiu:

"As exigências de habilitação devem restringir-se ao indispensável para garantir o cumprimento das obrigações contratuais, sendo vedada a inclusão de condições desnecessárias que reduzam o caráter competitivo da licitação." TCU – Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário.

"A Administração deve abster-se de incluir nos instrumentos convocatórios exigências não previstas em lei ou que sejam desnecessárias à garantia do cumprimento das obrigações contratuais, por restringirem indevidamente o caráter competitivo da licitação." TCU – Acórdão nº 1.284/2003 – Plenário

"As exigências de habilitação devem guardar proporcionalidade com o objeto licitado, limitando-se ao necessário para assegurar a execução contratual." TCU – Acórdão nº 1.942/2009 – Plenário

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que:

"As exigências de habilitação devem guardar pertinência com o objeto licitado, sob pena de afronta aos princípios da isonomia e da competitividade." STJ – RMS 22.417/DF.

Além da ausência de pertinência técnica e jurídica, a exigência constante do edital deve ser analisada sob a perspectiva do art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 14.133/2021, que veda ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e

contratos, ressalvados os casos previstos em lei:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
(...)

No presente caso, ao exigir a apresentação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS como requisito de habilitação técnica, sem demonstrar sua indispensabilidade para a execução do objeto, a Administração acaba por criar barreira de acesso ao certame para empresas que possuem capacidade técnica, operacional e profissional compatível com a gestão das Unidades de Pronto Atendimento, mas que não possuem natureza jurídica ou certificação própria de entidades beneficentes.

Dessa forma, a manutenção da exigência representa restrição indevida ao caráter competitivo da licitação, em desacordo com os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021 e com a vedação expressa do art. 9º, inciso I, alínea “a”, do mesmo diploma legal, já citados aqui.

A exigência do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS revela-se ainda mais questionável diante da ausência de qualquer justificativa técnica específica constante do Estudo Técnico Preliminar ou do Termo de Referência que demonstre a imprescindibilidade dessa certificação para a adequada execução do objeto contratado.

O planejamento da contratação deve demonstrar não apenas a necessidade do objeto, mas também a adequação dos requisitos impostos aos licitantes, especialmente quando tais requisitos possuem potencial restritivo à competitividade.

No presente caso, não foi apresentada qualquer justificativa técnica indicando que empresas sem CEBAS seriam incapazes de executar satisfatoriamente a gestão das Unidades de Pronto Atendimento, tampouco foi demonstrado que a certificação agrega maior qualidade assistencial, segurança operacional ou eficiência administrativa ao contrato.

Ainda que se reconheça a relevância social das entidades certificadas com

CEBAS, tal circunstância não se confunde com capacidade técnica para execução do objeto licitado. A certificação comprova o cumprimento de requisitos legais próprios do regime beneficente, mas não substitui nem complementa a comprovação de experiência operacional na gestão de unidades de urgência e emergência.

A finalidade buscada pela Administração, qual seja, garantir capacidade e qualidade na prestação do serviço, já encontra instrumentos próprios previstos na legislação licitatória, especialmente por meio dos atestados de capacidade técnica, registros profissionais e indicação de responsáveis técnicos.

A exigência permanece desprovida de demonstração objetiva de necessidade, configurando restrição fundada exclusivamente em característica institucional do licitante, e não em sua efetiva capacidade de execução contratual.

Assim, a exigência constante do item 4.17.1.10 do Estudo Técnico Preliminar e do item 8.4.1.10 do Termo de Referência não possui fundamento legal, não guarda pertinência com a capacidade técnica necessária para execução do objeto e restringe indevidamente a participação de empresas privadas especializadas na prestação de serviços médicos.

Trata-se, portanto, de cláusula manifestamente restritiva da competitividade, impondo-se sua exclusão, nos termos dos arts. 5º, 9º, 62 e 67 da Lei nº 14.133/2021, bem como do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

III.1 - DA INADEQUAÇÃO DO CEBAS COMO DOCUMENTO DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

A exigência impugnada promove indevida confusão entre institutos jurídicos distintos, ao utilizar uma certificação de natureza institucional como requisito obrigatório de qualificação técnica para execução do objeto licitado.

A Administração Pública somente pode exigir, na fase de habilitação, documentos pertinentes e proporcionais à demonstração da capacidade técnica do licitante, desde que objetivamente justificados como indispensáveis à execução do objeto

contratado.

A qualificação técnica, nos termos da legislação aplicável às contratações públicas, possui finalidade específica: verificar se o licitante dispõe de condições efetivas para executar o objeto contratado, considerando sua experiência anterior, capacidade operacional, estrutura disponível, equipe profissional, recursos materiais e conhecimento técnico compatível com as obrigações assumidas.

Em outras palavras, a Administração Pública, ao exigir documentos de qualificação técnica, deve buscar elementos objetivos capazes de demonstrar que determinada empresa possui aptidão concreta para cumprir o contrato, evitando a inclusão de requisitos que estejam relacionados apenas à sua natureza jurídica, modelo institucional ou características estranhas ao objeto da contratação.

No presente caso, entretanto, o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS não possui essa finalidade.

Cumprir destacar que o CEBAS não constitui licença para funcionamento, autorização sanitária, registro em conselho profissional, inscrição no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) ou certificação de qualidade assistencial. Trata-se de certificação destinada ao reconhecimento da condição beneficente da entidade para os fins previstos na Lei Complementar nº 187/2021, não se prestando a demonstrar experiência operacional, estrutura administrativa ou capacidade técnica para execução de contratos administrativos.

Vejamos a jurisprudência pátria, a exemplo do TRF 4, quanto a ilegalidade de exigência de CEBAS em certames:

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em que o Magistrado a quo indeferiu o pedido de tutela de urgência, que tinha por escopo "determinar aos réus, inclusive com a cominação de multa pecuniária por dia de não cumprimento, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Prefeito Municipal de Taquara, Tito Lívio Jaeger Filho, a obrigação de fazer consistente na reabertura do processo licitatório (Edital de Concorrência nº 01/2018), referente à Permissão de Uso de bens móveis e imóveis, com a finalidade de manutenção do Hospital

Bom Jesus para atendimento prioritariamente pelo SUS, a fim de que: b.1 não seja exigido a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) pelas entidades proponentes; b.2 seja acrescida, na minuta do contrato, a participação do Conselho Municipal de Saúde de Taquara no acompanhamento e fiscalização do cumprimento do contrato, inclusive na prestação de contas, a ser pactuado com o licitante vencedor". Inconformado com a decisão proferida, o Ministério Público interpõe o presente agravo de instrumento, repisando os argumentos de primeiro grau, no sentido de que o edital deve ser reformulado a fim de que seja retirada a exigência de Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) e de seja exigida a participação do Conselho Municipal de Saúde de Taquara. Sustenta o agravante, quanto à exigência do CEBAS, que tal exigência se mostra desarrazoada, pois configura uma restrição quantitativa e qualitativa à participação de entidades com atuação na área de saúde, ferindo o princípio da isonomia; que a licitação, enquanto procedimento administrativo voltado à obtenção de um resultado mais eficiente e vantajoso para a Administração Pública, impõe a observância da isonomia entre os particulares interessados em contratar com o ente público, conforme art. 3º da Lei nº 8.666/93 e do art. 37, inc. XXI, da CF/88; que, embora não se equiparem no plano constitucional, as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos estão na mesma posição de preferência para contratação para prestação de serviços pelo SUS, não sendo possível a exclusão de participação de uma delas no certame; que as exigências de habilitação devem restringir-se ao mínimo essencial para a garantia do cumprimento das obrigações pactuadas (art. 37, XXI, da CRFB/88), devendo ser evitado o excesso de exigências, sob pena de provocar a exclusão de pessoas que poderiam executar satisfatoriamente o objeto licitado; que o CEBAS é uma titulação específica para determinadas entidades beneficentes que pretendem o gozo de certos benefícios, dentre os quais a imunidade de contribuições sociais, e o art. 199, § 1º, da Constituição Federal coloca no mesmo plano de preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. Aduz, quanto à participação do Conselho Municipal de Saúde de Taquara no acompanhamento e fiscalização do cumprimento do contrato, que: a CRFB/88 incorporou o princípio da participação comunitária, veiculando vários dispositivos com previsão da participação social na gestão e no controle das políticas públicas na área de saúde; a Lei 8.080/90, que regula as ações e serviços de saúde, elenca a participação da comunidade dentre os princípios do SUS; a Lei nº 8.142/90, dispondo sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS), prevê a existência do Conselho de Saúde como instância

colegiada, em caráter permanente e deliberativo; a atuação dos Conselhos de Saúde deve ser ativa, não apenas formal, visto que é por intermédio deles que a sociedade acompanha e fiscaliza a execução do sistema público de saúde; a participação da sociedade organizada, garantida na legislação, torna os Conselhos de Saúde uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros; compete ao Conselho de Saúde, dentre outras atribuições, acompanhar e controlar a atuação do setor privado credenciado mediante contrato ou convênio na área de saúde, assim como fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e dos serviços de saúde. Requer, pois, seja deferida a antecipação de tutela recursal a fim de "determinar aos réus, inclusive com a cominação de multa pecuniária por dia de não cumprimento, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Prefeito Municipal de Taquara, Tito Lívio Jaeger Filho, a obrigação de fazer consistente na reabertura do processo licitatório (Edital de Concorrência nº 01/2018), referente à Permissão de Uso de bens móveis e imóveis, com a finalidade de manutenção do Hospital Bom Jesus para atendimento prioritariamente pelo SUS, a fim de que: a.1) não seja exigida a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) pelas entidades proponentes; a.2) seja acrescida, na minuta do contrato, a participação do Conselho Municipal de Saúde de Taquara no acompanhamento e fiscalização do cumprimento do contrato, inclusive na prestação de contas, a ser pactuado com o licitante vencedor. É o relatório. Decido. As tutelas provisórias podem ser de urgência ou da evidência (art. 294 do CPC), encontrando-se assim definidas no novo diploma processual: Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Art. 311. A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando: I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa; IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável. Parágrafo único. Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente. **Tenho que assiste razão em**

parte ao agravante. Com efeito, em que pese a fundamentação da decisão atacada, assiste razão ao agravante quando afirma que o objetivo principal da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração Pública, o que se alcançará se houver a garantia da competitividade ampla, com o maior número possível de concorrência, desde que os concorrentes sejam devidamente qualificados técnica e economicamente, a fim de que alcançar o cumprimento das obrigações. Ainda, como bem destacado pelo recorrente, por meio da doutrina de Marçal Justen Filho, a Constituição determina que as exigências para as contratações do Poder Público, por meio de licitações, devem conter as exigências mínimas possíveis relativas à qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" (Art. 37, XXI, da CF/88). Assim, a Lei das Licitações, explicitamente elencou quais as exigências possíveis para a habilitação nos processos de licitação: Da Habilitação Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal. IV - regularidade fiscal e trabalhista; (Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011) (Vigência) V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal. (Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999) Como visto, o CEBAS não se encaixa no rol de exigências mínimas legais. Por outro lado, o raciocínio de que, do ponto de vista econômico-financeiro, não se pode menosprezar o fato de que a isenção de determinados tributos conferida às pessoas jurídicas reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social constitui vantagem a ser considerada pela Administração, em realidade irá influenciar na oferta, no lançamento das propostas e, pois, na melhor aferição final para contratar. Já com relação ao segundo ponto, entendo como o Magistrado a quo, no sentido de que "a questão relativa à participação do Conselho Municipal de Saúde de Taquara no Chamamento Público já foi analisada no bojo da Ação Civil Pública n.º 5015068-73.2017.404.7108 (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL x ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, INSTITUTO DE SAÚDE E EDUCAÇÃO VIDA - ISEV e MUNICÍPIO DE TAQUARA), nos seguintes termos (ev. 365): Quanto ao pedido de realização de prévia oitiva do Conselho Municipal de Saúde (CMS) de Taquara para elaboração do Edital de Chamamento Público e garantia de participação do órgão no processo seletivo Defendeu o Ministério Público Federal, na petição do evento 359, a necessidade de consulta e de participação do Conselho Municipal de Saúde a

respeito do Edital de Chamamento Público para a concessão administrativa na forma de permissão de uso onerosa de bens móveis e imóveis, com a finalidade de manutenção da unidade hospitalar de Taquara. Destacou a relevância do papel do Conselho de Saúde na formulação e controle da execução das políticas públicas na área da saúde, afirmando ser essa uma instância privilegiada na proposição, discussão, acompanhamento, deliberação, avaliação e fiscalização da implementação da Política de Saúde, inclusive nos seus aspectos econômicos e financeiros. Concluiu, referindo que: (a) sem debate, inexistência participação da comunidade; (b) a transgressão dessas funções pelo município ofende o princípio da participação comunitária, previsto no art. 198, III, da CRFB/88, na Lei n.º 8.080/90 (art. 7º, VIII) e na Lei n.º 8.142/90 (art. 1º, II e § 2º). Por sua vez, o Município de Taquara afirmou que (ev. 360) o objetivo do Chamamento Público diz respeito à permissão de uso do prédio que abriga o Hospital Bom Jesus com entidade que, posteriormente, firmará convenio com o Estado do Rio Grande do Sul. Ou seja, o Edital lançado não diz respeito a assuntos que seriam de alçada do Conselho Municipal de Saúde. Referiu, ainda, que: (a) a gestão hospitalar será contratada junto ao Estado do Rio Grande do Sul, sendo desnecessária a participação do Conselho Municipal de Saúde; (b) a decisão judicial nada referiu acerca da necessidade de prévia consulta ao Conselho Municipal de Saúde. Examinando atentamente a questão, entendo que assiste razão ao Município de Taquara, visto que, efetivamente, o objeto do Edital de Chamamento Público não diz respeito a questões da alçada do Conselho Municipal de Saúde. **"Ante o exposto, defiro em parte o pedido de antecipação de tutela recursal, determinando que os réus providenciem a reabertura do processo licitatório (Edital de Concorrência nº 01/2018),** referente à Permissão de Uso de bens móveis e imóveis, com a finalidade de manutenção do Hospital Bom Jesus para atendimento prioritariamente pelo SUS, a fim de que não seja exigida a Certificação de Entidade Beneficente de Assistência Social em Saúde (CEBAS) pelas entidades proponentes, sob pena de imposição de multa pecuniária por dia de não cumprimento, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), ao Prefeito Municipal de Taquara, Tito Lívio Jaeger Filho, caso não cumprida a presente decisão. Comunique-se com urgência ao Juízo a quo. Intime-se a parte agravada para contrarrazões. Remetam-se ao Ministério Público Federal, para parecer. Após, voltem para julgamento pelo Colegiado. (TRF-4 - AG: 50381412420184040000 5038141-24.2018.4.04.0000, Relator: LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, Data de Julgamento: 05/10/2018, QUARTA TURMA).

A referida certificação não demonstra, por si só, que a entidade possui experiência na administração de Unidades de Pronto Atendimento, capacidade de gerenciamento de equipes assistenciais, estrutura administrativa compatível, capacidade de fornecimento de insumos, domínio de protocolos assistenciais, gestão de contratos, manutenção de equipamentos ou qualquer outro elemento diretamente relacionado à execução do objeto licitado.

Sobre o tema, a doutrina administrativa é firme no sentido de que os documentos exigidos na fase de habilitação devem possuir pertinência direta com o objeto licitado e limitar-se ao estritamente necessário para assegurar que o futuro contratado tenha condições de executar as obrigações assumidas.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho³ ensina que a Administração Pública não pode estabelecer exigências de habilitação desvinculadas da necessidade concreta do contrato, pois a qualificação dos licitantes não se presta a selecionar empresas segundo características institucionais ou subjetivas, mas sim a verificar sua efetiva aptidão para cumprir o objeto licitado:

“A qualificação técnica consiste na comprovação de que o licitante dispõe de condições técnicas para executar satisfatoriamente o objeto licitado. Não se admite a imposição de requisitos que não sejam indispensáveis à execução do contrato.”

Na mesma linha, Joel de Menezes Niebuhr⁴ destaca que as exigências de habilitação devem guardar vínculo de necessidade e adequação com o objeto da contratação, sendo vedadas condições que, embora formalmente possíveis, não contribuam para demonstrar a capacidade real de execução e acabam por restringir a competição:

“A Administração deve exigir apenas aquilo que seja necessário para assegurar que o contratado tenha condições de executar o objeto, evitando exigências excessivas ou sem pertinência com a contratação.”

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no

³ (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.)

⁴ (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo.)

sentido de que as exigências de qualificação técnica devem ser justificadas tecnicamente e possuir relação direta com o objeto contratado, não podendo servir como mecanismo de restrição indevida da competitividade.

“As exigências de atributos técnicos inseridas no edital devem ser absolutamente relevantes e proporcionais ao fim que se busca atingir com a realização da licitação, isto é, pertinentes para o específico objeto que se intenta contratar.”
(Tribunal de Contas da União – Acórdão nº 1.636/2007 – Plenário)

Aplicando-se esse entendimento ao caso concreto, verifica-se que o CEBAS não atende à finalidade jurídica da qualificação técnica, pois não comprova experiência anterior na gestão de unidades de saúde, capacidade operacional, disponibilidade de profissionais ou estrutura necessária ao funcionamento de uma Unidade de Pronto Atendimento.

Portanto, sua exigência como condição eliminatória de habilitação representa a utilização de critério estranho à finalidade da qualificação técnica, substituindo a análise da capacidade efetiva de execução por uma característica institucional do licitante, sem demonstração de benefício técnico concreto para a Administração Pública.

Assim, a exigência do CEBAS como requisito eliminatório de habilitação desloca indevidamente o foco da Administração Pública, que deveria avaliar a efetiva capacidade de execução contratual do licitante, para uma característica institucional específica, sem demonstração de relação direta com o desempenho esperado na contratação

Ressalta-se que o próprio instrumento convocatório já estabelece mecanismos adequados para aferição da capacidade técnica das participantes, ao exigir registro da empresa perante os Conselhos Profissionais competentes, indicação de responsáveis técnicos, registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES e apresentação de atestado de capacidade técnica comprovando experiência anterior na gestão de Unidades de Pronto Atendimento ou hospitais.

Tais exigências são aquelas efetivamente relacionadas à aptidão para

execução do objeto, pois demonstram experiência prática, regularidade profissional e capacidade operacional do licitante.

A inclusão adicional do CEBAS, portanto, não amplia a segurança da Administração nem agrega comprovação técnica complementar, mas apenas reduz o universo de participantes aptos a disputar o certame, afastando empresas que possuem comprovada capacidade operacional, mas que não se enquadram em determinado modelo institucional.

Nesse contexto, a exigência acaba por substituir a análise da capacidade real de execução por um critério de natureza subjetiva e institucional, criando diferenciação entre licitantes sem fundamento técnico demonstrado e sem benefício comprovado para a Administração Pública.

Dessa forma, a exigência do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS como requisito de qualificação técnica mostra-se inadequada, desproporcional e incompatível com a finalidade dos documentos de habilitação previstos na Lei nº 14.133/2021, devendo ser afastada do instrumento convocatório por restringir indevidamente a competitividade sem apresentar relação direta com a execução satisfatória do objeto contratado.

IV – DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer a Impugnante a Vossa Senhoria:

a) o recebimento e o conhecimento da presente impugnação, por ser tempestiva, nos termos do art. 164 da Lei Federal nº 14.133/2021;

b) o seu integral provimento, para que seja reconhecida a ilegalidade da exigência constante do item 4.17.1.10 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do item 8.4.1.10 do Termo de Referência (TR), que impõem a apresentação do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS como requisito de habilitação técnica;

c) a exclusão da exigência do CEBAS como requisito de habilitação

técnica no certame, por ausência de previsão legal na Lei nº 14.133/2021, por afronta aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, proporcionalidade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da referida Lei e no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

d) em decorrência da alteração do instrumento convocatório, seja promovida a retificação do Edital, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, com a republicação do certame e reabertura dos prazos, caso a alteração interfira na formulação das propostas, nos termos da Lei nº 14.133/2021;

e) Subsidiariamente, na hipótese de manutenção da exigência, requer seja apresentada motivação técnica específica demonstrando a indispensabilidade do CEBAS para a adequada execução do objeto, indicando de forma objetiva quais aspectos técnicos, operacionais ou assistenciais não poderiam ser comprovados pelos demais requisitos de habilitação previstos no edital.

f) por fim, caso a presente impugnação não seja acolhida, requer seja consignada decisão expressamente fundamentada, para fins de adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, bem como de eventual representação perante os órgãos de controle competentes, especialmente o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Pede e aguarda deferimento.

Gravataí/RS, 17 de agosto de 2026.

MARCIELA MARIA BORTOLOTTI STASIAK
OAB/RS 81.492

RG SERVIÇOS & SAÚDE

Eldorado do Sul - RS
(51) 3786-8990
contato@rg-servicos.com
rg-servicos.com