

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

IMPUGNAÇÃO DE EDITAL C/C PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR

PROCESSO Nº 140/2025 - CHAMADA PUBLICA Nº 03/2025

DATA DA SESSÃO: 29 de agosto de 2025 às 09h00

REPRESENTANTE: INSTITUTO DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA A SAÚDE INTEGRAL - IGASI

REPRESENTADO: PREFEITURA DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS/SP

INSTITUTO DE GESTÃO E ASSISTÊNCIA A SAÚDE INTEGRAL – IGASI, inscrito no CNPJ nº 53.117.361/0001-89, com sede no município de São Paulo – SP, neste ato representado através de sua Diretora Presidente Sra. Ana Carolina de Oliveira Arão, inscrita na OAB/SP nº 346.612, portadora do RG nº 44.216.414-2 SSP/SP e do CPF/MF nº 358.399.158.31, vem, respeitosamente à presença de Vossa Excelência, com fulcro na Lei nº 14.133/2021 promover a presente **IMPUNGAÇÃO COM PEDIDO DE SUSPENSÃO LIMINAR**, em face ao **EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 03/2025** formulado pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS - SP**, com sede à Praça Condessa Monteiro de Barros nº507 – Centro, inscrita no CNPJ N.º 46.371.654/0001-22, Estado de São Paulo, requerendo que sejam adotadas as medidas liminares cabíveis, em especial a revogação do certame, tendo em vista as flagrantes irregularidades contidas no edital, conforme aduzido em tópico específico:

I – DO OBJETO DO CHAMAMENTO PÚBLICO:

O objeto da licitação se trata da “**SELEÇÃO DE UMA ENTIDADE DE DIREITO PRIVADO SEM FINS LUCRATIVOS, QUALIFICADA OU A QUALIFICAR-SE COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS, A FIM DE CELEBRAR CONTRATO DE GESTÃO VISANDO O GERENCIAMENTO INSTITUCIONAL E A OFERTA DE AÇÕES E SERVIÇOS EM SAÚDE ASSISTENCIAIS E NÃO ASSISTENCIAIS, EM TEMPO INTEGRAL (24 HORAS/DIA), NO POSTO DE ATENDIMENTO IMEDIATO, RUA JOVINO MARTINS DA SILVA, 260- JARDIM SÃO CARLOS, SANTA CRUZ DAS PALMEIRAS – SP E DIRECIONADO AO ATENDIMENTO AMBULATORIAL A TODA A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO, COMPREENDENDO ASSISTÊNCIA MÉDICA CLÍNICA GERAL E ESPECIALIZADA, ASSISTÊNCIA TÉCNICA, SERVIÇOS DE IMAGEM E DIAGNÓSTICO, ANÁLISES CLÍNICAS, DENTRE OUTROS SERVIÇOS DE APOIO A SEREM PRESTADOS A QUALQUER INDIVÍDUO QUE DELES NECESSITE, POR UM PERÍODO DE 12 MESES, DE SEGUNDA FEIRA À SEXTA FEIRA, RESSALVADOS OS FINAIS DE SEMANA, FERIADOS E PONTO FACULTATIVO**”.

Não obstante, cumpre salientar que o Edital possui irregularidades que violam os princípios que regem a licitação, bem como violam os princípios constitucionais delineados na Constituição Federal, conforme será dirimido nos tópicos a seguir:

II. DAS PRELIMINARES

A) DA GRAVE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA RETIFICAÇÃO DO EDITAL DA CHAMADA PÚBLICA E DA NECESSÁRIA REVOGAÇÃO:

Como é cediço, a Administração Pública está vinculada, em todos os seus atos, aos princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, dentre eles a publicidade e a transparência, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...):

No caso da Chamada Pública em comento, o Representado publicou em um primeiro momento um edital e, posteriormente, um segundo instrumento intitulado como “retificado”, entretanto, sem indicar de forma expressa quais alterações teriam sido realizadas.

A conduta do Representado em retificar o edital sem indicar as alterações realizadas viola de forma grave o disposto no §1º do art. 55 da Lei nº 14.133/2021 que delineia que a Administração deverá dar publicidade às alterações dos instrumentos convocatórios, com divulgação em meio eletrônico, *in verbis*:

“A Administração deverá dar ampla publicidade às alterações dos instrumentos convocatórios, com divulgação em meio eletrônico oficial e reabertura dos prazos, quando alterado o conteúdo do edital que afete a formulação das propostas ou o interesse de participação no certame.”

A ausência da indicação expressa das alterações promovidas pelo Representado, viola o exercício do direito dos interessados de compreenderem o alcance das alterações e adaptarem suas propostas, ferindo também o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, disposto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, abaixo:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

De mais a mais, o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU) mostra-se consolidado no sentido de que “*a falta de clareza na divulgação de retificações de editais compromete a lisura e a transparência do certame, podendo acarretar sua nulidade (Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário).*”

A alteração promovida na presente Chamanda Pública pelo Representado, alterou substancialmente o valor estimado para a contratação, que no primeiro instrumento publicado era de **R\$ 1.565.832,69 (um milhão, quinhentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e trinta e dois reais e sessenta e nove centavos) mensais**, nos termos da primeira publicação, e passou a ser **R\$ 1.267.231,43 (um milhão, duzentos e sessenta e sete mil, duzentos e trinta e um reais e quarenta e três centavos) mensais** com a irregular retificação, devendo o **Representado transparência ao indicar quais seriam os serviços alterados que justificasse a alteração substancial do numerário financeiro dispendido de quase R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) mensais**, que, tendo o quadro funcional mínimo alterado, interfere diretamente no objeto contratual, que merece tópico específico.

Ante o exposto e considerando a grave violação por parte do Representado, a ausência de publicação de errata com a indicação das alterações que teriam sido realizadas no edital da Chamada Pública, prejudica de forma direta a elaboração da proposta pelos licitantes interessados na execução dos serviços. Portanto, em atenção ao princípio da transparência e considerando todo o exposto no presente tópico, requer o Representante, desde já, que a presente Chamada Pública seja **REVOGADA**, haja vista a grave violação cometida.

II. DA RESTRIÇÃO DO CARÁTER COMPETITIVO:

Conforme delineado em tópico anterior, as exigências contidas no instrumento convocatório promovido pelo Representado possui diversas irregularidades, sendo uma delas a restrição do caráter competitivo do certame. O artigo 5º da lei 14.133/2021, estabelece:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da **impressoalidade**, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, **da igualdade**, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, **da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade**, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Ainda, conforme o disposto no art. 9º, inciso I, alínea a) da Lei 14.133/2021, é vedado aos agentes públicos designado para atuar na área de licitações e contratos:

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;

A Constituição Federal também dispõe que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Portanto, a presente Representação tem como objetivo a pertinente identificação de vícios contidos no Edital de Chamamento Público nº 003/2025, destinado à seleção de entidade do Terceiro Setor para prestação de serviços de execução e gerenciamento de unidades de saúde no município de Santa Cruz das Palmeiras – SP, em regime de Contrato de Gestão.

Compulsando o referido edital, foram identificadas as seguintes irregularidades que ferem diretamente os princípios da igualdade, proporcionalidade e ainda, o princípio da ampla concorrência, a saber: a) Ausência de competitividade, em direta afronta à Lei nº 14.133/2021 e aos princípios constitucionais da isonomia e da competitividade, considerando: 1) ilegalidade da lei municipal nº 2249/2017, de qualificação perante o Município Representado, violando os princípios constitucionais da isonomia, competitividade e transparência, mencionando inclusive norma já revogada; 2) do seguro obrigatório constante no item 8.1.4; 3) requisito de tempo mínimo de experiência de 02 (dois) anos de profissionais médicos e 4) Estabelecimento de preço máximo sem memória de cálculo, que demonstra a ausência de Estudo Técnico Preliminar ou planilha detalhada, em afronta ao art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

a) DA ILEGALIDADE DA LEI MUNICIPAL DE QUALIFICAÇÃO (LEI Nº 2249/2017)

A priori, vale salientar que a Lei Municipal nº 2249/2017, cujo objeto se forma na qualificação de organizações sociais no município de Santa Cruz das Palmeiras, foram criados de forma contrária aos princípios constitucionais da isonomia e legalidade. O instrumento convocatório é claro ao dispor que somente poderão participar da Chamada Pública as entidades qualificadas no âmbito da Lei Municipal nº 2.249/2017, norma jurídica que contém vícios de legalidade, **tendo em vista que faz inúmeras referências à Lei Federal nº 8.666/93, lei esta que está revogada.**

b) DA EXIGÊNCIA ILEGAL DE SEGURO OBRIGATÓRIO COMO CONDIÇÃO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

Não obstante todas as irregularidades já apontadas por este Representante, o item 8.1.4 do Termo de Referência – Habilitação Técnica do referido instrumento convocatório dispõe de contratação de seguro de responsabilidade civil profissional no valor mínimo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), senão vejamos:

8.1.4 A entidade deverá comprovar, no momento da assinatura do contrato, a contratação de seguro de responsabilidade civil profissional em valor mínimo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

In casu, o referido certame trata-se de Chamamento Público para celebração de Contrato de Gestão com Organização Social de Saúde, **instituição sem fins lucrativos**, cuja relação jurídica marcada pela: a) finalidade eminentemente assistencial, b) participação restrita a entidades privadas sem fins lucrativos previamente qualificadas no âmbito municipal, c) natureza jurídica e tributária diferenciada em relação a contratações tradicionais de fornecimento de bens ou obras públicas.

Portanto, a imposição ilegal de seguro contratual de responsabilidade civil profissional em tais hipóteses configura medida inadequada e excessiva, desestimulando e obstando a participação de entidades, especialmente aquelas de menor porte, violando novamente os princípios da isonomia, razoabilidade e competitividade.

O instrumento convocatório viola de forma direta as ilustres recomendações dos Tribunais de Contas, que têm se posicionado firmemente pela cautela na exigência de garantias em contratos de gestão com Organizações Sociais.

Tal medida se revela ainda mais inadequada, considerando que já é exigida robusta e completa documentação de qualificação econômico-financeira, incluindo a apresentação de balanço patrimonial dos últimos 02 (dois) exercícios sociais, e que o Termo de Referência exige tal seguro como condição de “habilitação técnica”, que não encontra previsão legal.

Assim, se a entidade interessada em participar do referido deve prever todas as suas despesas no Plano de Trabalho e dela prestar contas ao Representado, como poderia proceder a contratação de seguro que antecede a assinatura contratual, como condição para firmar a parceria se, ressalte-se novamente que estamos falando de **entidades sem fins lucrativos**.

O edital, em sua minuta contratual, prevê a apresentação de seguro garantia pela Organização Social vencedora. Tal exigência revela-se manifestamente ilegal e

desproporcional, uma vez que os contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais possuem natureza de parceria com entidades sem fins lucrativos, regidos pela Lei nº 9.637/1998, não se confundindo com contratos de empreitada ou fornecimento regidos pela Lei nº 14.133/2021.

A imposição de seguro garantia transfere às entidades parceiras ônus financeiro incompatível com sua finalidade social, violando os princípios da proporcionalidade e da isonomia (art. 37, caput e XXI, CF/88; art. 5º da Lei nº 14.133/2021). O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já assentou, em casos análogos (TC-004795.989.17-6), que não cabe exigir garantias típicas de contratos empresariais em ajustes com o Terceiro Setor, entendimento este também reforçado pelo TCU (Acórdão nº 1924/2016 – Plenário).

Portanto, a exigência deve ser afastada, sob pena de restringir a competitividade do certame e comprometer recursos que deveriam ser integralmente aplicados na execução dos serviços de saúde. Assim, frise-se que a exigência desproporcional no presente caso compromete o interesse público ao restringir a participação e fomentar a concentração do mercado, situação vedada pela legislação e jurisprudência vigentes, razão pela qual o presente certame deverá ser suspenso liminarmente para determinar a exclusão da cláusula de garantia ilegal disposta no instrumento convocatório.

c) DA EXIGÊNCIA ILEGAL DE TEMPO DE ATUAÇÃO MÍNIMA DOS PROFISSIONAIS MÉDICOS

Continuando à verificação das ilegalidades cometidas pelo Representado no instrumento convocatório, é possível verificar no Anexo I – Termo de Referência, em seu “Item 3, I” a exigência ilegal de contratação de profissionais médicos para realização de plantões com no mínimo 02 (dois) anos de formação acadêmica.

Entretanto, a exigência contida no instrumento convocatório que impõe à entidade participante a obrigação de apresentar médicos com, no mínimo, 02 (dois) anos de experiência prévia, revela-se claramente atentatória aos princípios da isonomia, da impessoalidade e da legalidade, consagrados nos artigos 5º, caput, e 37, caput, da Constituição Federal.

Mas não é só, a imposição de tal requisito viola diretamente o princípio da impessoalidade, pois favorece de forma indireta os profissionais que já atuam na localidade ou em contratos anteriores com o próprio ente licitante, criando desta forma um ambiente de favorecimento ilícito e perpetuação de vínculos pessoais e históricos, em detrimento da seleção mais vantajosa para a Administração.

Trata-se, portanto, de critério arbitrário e discriminatório, que não possui de forma alguma relação direta com a capacidade técnica da licitante, mas sim com o tempo de atuação individual dos profissionais eventualmente vinculados a ela, o que compromete a competitividade do certame, ferindo também a Súmula nº 24 do TCE-SP.

A disposição contida no edital, portanto, traz benefícios aos profissionais que já mantêm médicos há longo tempo no município Representado, **restringindo de forma ilegal e injustificada a participação de novas proponentes ou de profissionais tecnicamente aptos, mas sem os 02 (dois) anos formais de experiência requeridos.**

A experiência profissional, para ser exigida, deve guardar relação direta com a complexidade do objeto licitado e observar os limites estabelecidos pelo disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021 que estabelece a documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional.

A exigência genérica de tempo de atuação pessoal dos médicos vinculados à entidade, sem qualquer estudo técnico ou justificativa concreta da Administração Pública, representa excesso regulatório e cria barreiras ilegais ao caráter competitivo do certame, em grave desvio de finalidade, atentando contra o princípio da isonomia e afrontando entendimento sumulado na Súmula de nº 24 do TCE-SP.

Destaca-se ainda que a qualificação técnica da entidade gestora pode e deve ser aferida por meio da comprovação de desempenho anterior em contratos semelhantes (atestados de capacidade técnica), e não pela análise de trajetória de cada profissional médico de sua equipe, especialmente quando se exige vínculo pré-constituído para fins de

proposta.

Tal distorção transfere de forma ilegal à licitante a responsabilidade de prever a contratação dos profissionais médicos com base em critérios pessoais e históricos, alheios à sua competência institucional, contrariando o interesse público.

Ante o exposto, **REQUER a SUSPENSÃO LIMINAR** do presente certame a fim de proceder com a exclusão da exigência ilegal quanto ao tempo de experiência dos profissionais médicos, haja vista a grave violação dos princípios norteadores da licitação e dos princípios delineados na Constituição Federal.

d) Dos índices econômico-financeiros desproporcionais

O edital em exame exige, de forma cumulativa, que a entidade comprove **Liquidez Geral, Solvência Geral e Liquidez Corrente iguais ou superiores a 1,0.** Tal exigência, além de desproporcional, carece de motivação técnica idônea que demonstre a pertinência desses parâmetros em face do risco contratual a ser assumido.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 69, dispõe que a comprovação da qualificação econômico-financeira deve guardar proporcionalidade com o objeto do contrato, não podendo extrapolar os limites necessários para assegurar a execução do ajuste, violando o princípio da competitividade.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já enfrentou a questão em inúmeras oportunidades, rechaçando exigências cumulativas e excessivas de índices contábeis. Em decisão paradigmática (TC-000932.989.17-5), reconheceu que *“a imposição simultânea de múltiplos índices de liquidez e solvência, em patamares rígidos e sem adequada justificativa técnica, restringe a competitividade e afronta os princípios da isonomia e da razoabilidade”*.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário) assentou que a fixação de índices de liquidez em patamares elevados, sem estudo que demonstre sua relação com o objeto, constitui restrição indevida à ampla participação de licitantes.

A jurisprudência é firme ao destacar que a Administração deve optar pelo critério menos restritivo possível, que seja capaz de resguardar a execução contratual sem excluir potenciais interessados. A imposição cumulativa dos três índices (LG, SG e LC), todos em patamar igual ou superior a 1,0, tem como efeito prático eliminar entidades que, embora financeiramente saudáveis, não alcancem a rigidez exigida em todos os parâmetros contábeis.

Dessa forma, verifica-se afronta direta do edital ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021, que veda exigências desnecessárias, ao art. 69 da mesma Lei, que impõe a proporcionalidade da exigência, ao art. 37, XXI, da Constituição Federal, que assegura igualdade de condições entre os concorrentes e consequentemente, aos princípios da isonomia e competitividade.

e) Da ausência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) que justifique o valor estimado da contratação

O edital fixa o valor máximo mensal de R\$ 1.267.231,43 para a execução do contrato de gestão, sem, contudo, disponibilizar os documentos que demonstrem a origem e a adequação desse valor, notadamente o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a planilha de custos detalhada.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 18, estabelece que a contratação deve ser precedida de planejamento, o qual compreende, obrigatoriamente, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Documento de Formalização da Demanda. O §1º do mesmo dispositivo explicita que o ETP constitui peça fundamental para demonstrar a viabilidade da contratação, a adequação da solução escolhida e a estimativa de custos.

Ao deixar de publicar tais documentos, o Município viola não apenas a Lei de Licitações, mas também o princípio constitucional da publicidade e da transparência administrativa esculpidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. O preço máximo fixado sem motivação técnica configura verdadeira falta de planejamento, desprovido de lastro em estudo de mercado ou memória de cálculo, abrindo espaço para sobrepreço ou subfinanciamento da execução contratual.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo já deliberou em casos análogos que a ausência de memória de cálculo para o orçamento estimado compromete a regularidade do certame (TC-004325/026/15). Também o TCU (Acórdão nº 2.732/2015 – Plenário) reiterou que a fixação de valor de referência sem justificativa técnica afronta os princípios da motivação e da eficiência, devendo ser corrigida com a apresentação da planilha analítica e dos estudos de mercado.

Dessa forma, a exigência editalícia, ao estabelecer teto de R\$ 1.267.231,43 sem disponibilizar o respectivo ETP e as planilhas de custos, viola frontalmente o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que torna obrigatória a elaboração e publicidade do ETP, bem como o art. 20 da mesma Lei, que exige orçamento detalhado como condição de validade. Viola ainda o art. 37, caput, da Constituição Federal que consagra os princípios da publicidade, transparência e motivação dos atos administrativos.

III. DOS PEDIDOS

Considerando às irregularidades apontadas nesta Representação, resta configurada a presença de vícios insanáveis que comprometem a lisura, a transparência, a isonomia e a eficiência do referido certame, sendo detectadas as falhas detectadas afetam a própria estrutura de planejamento da contratação, incluindo estudos técnicos preliminares, estimativa de custos e adequação orçamentária.

Assim, requer-se a suspensão liminar do Edital de Chamamento Público nº 03/2025 e no mérito que seja determinada a abertura de novo procedimento licitatório, com elaboração adequada de estudos técnicos, divulgação transparente e previsão orçamentária compatível com o objeto e custos estimados. Em atenção ao princípio da eventualidade, caso esse não se entenda pela possibilidade de revogação do edital, requer sua suspensão sine die para retificação do Edital, que assim determine.

Termos em que, pede deferimento.

Santa Cruz das Palmeiras - SP, 23 de setembro de 2025.

Ana Carolina de Oliveira Arão
Diretora Presidente