

Protocolo 73.023/2025

De: WALMIRO MARTINS CHARAO JUNIOR

Para: SECOP - DPL - PRG - Pregoeiros

Data: 07/08/2025 às 13:58:24

Setores (CC):

SEGOV - DITI - DEPE, SECOP - DPL - PRG

Setores envolvidos:

SEGOV - DITI - DEPE, SECOP - DPL - PRG

SECOP - Impugnação ao Edital de Licitação

Entrada*:

Site

Prezados(as),

Encaminho, em anexo, a impugnação ao pregão eletrônico nº 005/2025 – FMS, cujo objeto é contratação de empresa com capacidade técnica para prestação de serviços nas áreas de pronto atendimento médico, enfermagem, apoio administrativo e operacional, para análise e providências cabíveis.

A impugnação é acerca do dispositivo 2.8, IX: " Não poderão disputar esta licitação: Organizações da sociedade civil de interesse público ou Organizações Sociais, conforme Prejulgados nº 1653, 2279 e 2402 - Decisão n. 179/2024, do TCE/SC;" e dispositivo 6.13.2, II: "Qualificação técnico-profissional (Responsáveis Técnicos): Certidão de Registro do Enfermeiro Responsável Técnico (ERT) pela futura operação na UPA BARRA 24h no Conselho Regional de Enfermagem (Coren), dentro do prazo de validade;".

Anexos:

impugnacao_upa_da_barra.pdf

**AO SENHOR PREGOEIRO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE
BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC****PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2025 – FMS**

O INSTITUTO MARIA SCHMITT DE DESENVOLVIMENTO DE ENSINO, ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE DO CIDADÃO, associação civil, de direito privado, sem fins lucrativos, inscrito no CNPJ sob o nº 28.700.530/0001-61, sediado na Rua Dr. Antônio Bottini nº 46, Centro, Sombrio/SC, CEP 88.960-000, e-mail adm@imas.net.br, por intermédio de seu representante legal, **Sr. WALMIRO MARTINS CHARÃO JÚNIOR**, portador do RG nº 6026412533 e CPF nº 489.507.770-53, vem respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 005/2025 FMS**, com fundamento no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, pelas razões de fato e de direito que passa a expor:

I. DOS FATOS

O presente certame tem por objeto a contratação de entidade de direito privado sem fins lucrativos para a gestão, operacionalização e execução dos serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento 24h Vereador Adão da Rosa, localizada no Bairro da Barra, no município de Balneário Camboriú/SC.

O Edital estabelece que a contratada deverá assumir de forma integral a gestão dos serviços de saúde da unidade, incluindo fornecimento de insumos, medicamentos, equipamentos, disponibilização de pessoal técnico e administrativo, bem como toda a operacionalização da unidade de pronto atendimento, com responsabilidades típicas da gestão pública de saúde.

Contudo, o Edital, em seu item 2.8, inciso IX, veda expressamente a participação de Organizações Sociais, com fundamento nos prejulgados nº 1653, 2279 e 2402 e na decisão nº 179/2024 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Além disso, estabelece no item 6.13.2, inciso II, a exigência de apresentação, ainda na fase de habilitação, da certidão de registro do Enfermeiro Responsável Técnico (ERT) no Coren, profissional que atuará na futura operação da UPA Barra 24h.



Tais disposições motivam a presente impugnação, por representarem restrições indevidas à ampla competitividade e por afrontarem princípios fundamentais da Constituição Federal e da Lei 14.133/2021.

II. DA INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO LEGAL À PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NO CERTAME

Embora o Município tenha optado por realizar a contratação por meio de Pregão Eletrônico, modalidade tradicionalmente voltada à aquisição de bens e serviços comuns, o objeto do presente edital exige atuação técnica, especializada e contínua, com responsabilidade direta pela gestão assistencial de uma unidade pública de saúde. Trata-se, portanto, de um escopo claramente compatível com o objeto social de Organizações Sociais, conforme disposto nas Leis nº 9.637/1998 e nº 13.019/2014.

Desse modo, não há na legislação vigente, qualquer dispositivo que proíba expressamente a participação de Organizações Sociais (OS) em certames públicos, desde que o objeto da licitação seja compatível com seu objeto social e respeite os limites do regime jurídico aplicável. Inclusive, os Prejulgados nº 2279 e 2402 do TCE/SC, citados no edital, reconhecem que a vedação à participação de OS em licitações somente é cabível quando o procedimento licitatório for incompatível com o objeto social dessas entidades, o que não se verifica no presente caso, dada a evidente correspondência entre o objeto do contrato e as finalidades institucionais das Organizações Sociais.

O TCE/SC, ao analisar a atuação das Organizações Sociais, firmou entendimento no sentido de que não é admissível a subcontratação integral da mão de obra destinada à execução do objeto da licitação, especialmente por meio da contratação de profissionais médicos e de saúde como pessoas jurídicas, uma vez que essa conduta compromete o controle público e desvirtua o modelo de gestão indireta legalmente previsto, sendo, por isso, vedada.

Contudo, tais julgados não estabelecem vedação absoluta à participação de Organizações Sociais em certames públicos, desde que a entidade assuma diretamente a gestão técnico-administrativa da unidade e mantenha vínculo próprio com os profissionais envolvidos, respeitando o regime jurídico aplicável.

No caso concreto, o objeto da licitação envolve a gerenciamento e execução dos serviços médicos, de enfermagem, administrativos e operacionais, o que exige atuação direta e qualificada da entidade contratada, justamente o tipo de atividade que se insere no escopo das Organizações Sociais, nos termos das Leis nº 9.637/1998 e nº 13.019/2014.

Dessa forma, a restrição à participação das OS no certame contraria os próprios prejulgados citados no edital, além de violar os princípios da proporcionalidade, legalidade e ampla competitividade, previstos nos arts. 5º e 37 da Constituição Federal e no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. O adequado seria, caso a Administração entenda necessário, vedar expressamente a subcontratação de profissionais da área-fim por meio de pessoa jurídica, especialmente no que se refere à contratação de profissionais na modalidade “PJ”, como forma de evitar a configuração de quarteirização indevida. Alternativamente, o edital poderia prever a contratação dos profissionais médicos por meio de procedimento apartado, específico para essa finalidade, permitindo a contratação por meio de pessoa jurídica.

Portanto, impedir a participação de Organizações Sociais em licitação cujo objeto é claramente compatível com suas finalidades institucionais carece de amparo legal e configura restrição indevida à ampla competitividade, em violação aos princípios da isonomia, da razoabilidade e da busca pela proposta mais vantajosa para a Administração. Ao desconsiderar o regime jurídico próprio das OS e vedar sua participação de forma genérica, o edital incorre em vício de forma e de finalidade, ao afastar entidades comprovadamente aptas e experientes na gestão de serviços de saúde, comprometendo a legitimidade do certame e frustrando o interesse público na obtenção da solução mais eficiente e economicamente vantajosa.

III. DA ILEGALIDADE DA EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO DE REGISTRO DO ENFERMEIRO RESPONSÁVEL TÉCNICO (ERT)

O edital, no item 6.13.2, inciso II, estabelece como exigência para habilitação a apresentação da certidão de registro do Enfermeiro Responsável

Técnico (ERT) no Conselho Regional de Enfermagem (Coren), vinculando expressamente esse profissional à futura operação da UPA Barra 24h.

Ainda que o art. 67 da Lei nº 14.133/2021 autorize a exigência de documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, inclusive quanto ao registro em conselho de classe e à indicação de equipe técnica qualificada, tal dispositivo não impõe a obrigatoriedade de apresentação, na fase de habilitação, da certidão nominal de um profissional previamente vinculado à unidade específica a ser administrada.

Ao exigir que a licitante apresente, já no momento da habilitação, uma certidão específica de Responsável Técnico emitida pelo Coren, o edital anteciparia obrigações típicas da fase de execução contratual, o que é indevido, visto que obriga a empresa a formalizar vínculo prévio com profissional que só será designado após a contratação e gera ônus excessivo e desnecessário às licitantes, que ainda não possuem contrato vigente com a Administração.

A vista disso, a exigência restringe indevidamente a competitividade, violando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, conforme dispõe o art. 5 da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, a cláusula que exige a certidão de registro do ERT vinculada à UPA Barra 24h deve ser reformulada, permitindo-se que a comprovação de qualificação técnica ocorra de forma objetiva, sem vinculação nominal antecipada, e que a designação formal do profissional responsável seja exigida apenas na fase de execução.

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer:

1. O acolhimento da presente impugnação, com a suspensão do certame até a devida readequação do Edital;
2. A revogação da vedação prevista no item 2.8, inciso IX, do edital, a fim de permitir a participação de Organizações Sociais legalmente habilitadas e com reconhecida experiência na gestão de unidades públicas de saúde;

3. A exclusão da exigência constante no item 6.13.2, inciso II, referente à apresentação, na fase de habilitação, da Certidão de Registro do Enfermeiro Responsável Técnico (ERT) vinculado à futura operação da UPA Barra 24h, por se tratar de obrigação própria da fase de execução contratual;

Nesses termos,

Pede deferimento.

Sombrio/SC, 06 de agosto de 2025.

**WALMIRO MARTINS
CHARAO**

Assinado de forma digital por
WALMIRO MARTINS CHARAO
JUNIOR:48950777053

JUNIOR:48950777053

Dados: 2025.08.07 13:33:07
-03'00'

**INSTITUTO MARIA SCHMITT DE DESENVOLVIMENTO DE ENSINO,
ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE DO CIDADÃO – IMAS**

Walmiro Martins Charão Júnior

Presidente

**RG: 6026412533 CPF/MF: 489.507.770-53
(28.700.530/0001-61)**

Protocolo 1- 73.023/2025

De: RENATO L. - SECOP - DPL - PRG

Para: SECOP - DPL - PRG - Pregoeiros - A/C Daniel C.

Data: 07/08/2025 às 14:10:54

Ao Pregoeiro designado.

—
Renato Fogar Lopes
Agente de Contratação
Portaria nº 32.515/2025

De: Daniel C. - SECOP - DPL - PRG

Para: Representante: WALMIRO MARTINS CHARAO JUNIOR

Data: 13/08/2025 às 16:49:22

Prezado(a),

A narrativa de que o edital teria por objeto a gestão integral da UPA Barra 24h, atribuindo à futura contratada responsabilidades típicas da gestão pública não corresponde ao instrumento convocatório. O que se pretende é 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 da Barra 24h — ou seja, fornecimento de mão de obra, com coordenação e direção da Unidade preservadas sob a Administração Municipal, não havendo, em qualquer cláusula editalícia, delegação da gestão técnico-administrativa integral da UPA.

Portanto, a vedação específica à participação de OS decorre de regime jurídico próprio que as vincula a contrato de gestão precedido de chamamento público, não a Pregão para contrato administrativo típico, sobretudo quando o objeto é intermediação de mão de obra, hipótese incompatível com a atuação das OS.

Por sua vez, a Lei nº 14.133/2021 autoriza a licitação de bens e serviços comuns por Pregão. 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-se diante de serviço terceirizado padronizável, não de parceria de gestão.

Os próprios esclarecimentos oficiais (disponíveis no Portal Oficial do Município: <https://www.bc.sc.gov.br/licitacao.cfm?codigo=3800>) registram que o objetivo é garantir capacidade técnica e continuidade no regime 24/7, desde o início da execução, mantendo-se a governança com o ente público.

O regime das Organizações Sociais, delineado na legislação específica e consolidado por precedentes do STF, do do TCE/SC e o Decreto Municipal n. 11.426/2023 pressupõe parceria por contrato de gestão, com metas, indicadores, publicização de resultados e seleção por chamamento público/concursos de projetos. Tais parâmetros não se confundem com contratos administrativos comutativos decorrentes de Pregão. Além disso, a atuação de OS 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 OS neste certame.

Prejulgado n. 2279:

"É possível a contratação de Organizações Sociais pelo Poder Público, por meio de contrato de gestão, para fins de gerenciamento e operacionalização de serviços públicos de saúde no âmbito dos Municípios, incluindo assistência farmacêutica, Unidades Básicas de Saúde, Unidades Hospitalares e de Pronto Atendimento, no âmbito do que restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 1.923 e pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2057/2016 – Plenário. No entanto, é vedado esse tipo de contratação no âmbito da Estratégia Saúde da Família (ESF), dada a obrigatoriedade da presença de Agentes Comunitários de Saúde, em relação aos quais há proibição de contratação temporária ou terceirizada expressa na Lei n. 11.350/2006.

O contrato de gestão configura hipótese de convênio, por consubstanciar a conjugação de esforços com plena harmonia entre as posições subjetivas, que buscam um negócio verdadeiramente associativo, e não comutativo, para o atingimento de um objetivo comum aos interessados, no caso, a realização de serviços de saúde.

A escolha da Organização Social para celebração de contrato de gestão deve ser realizada a partir de chamamento público, constando dos autos do processo administrativo correspondente as razões para a sua não realização, se for esse o caso, e os critérios objetivos previamente estabelecidos utilizados na escolha de determinada entidade, a teor do disposto nos arts. 7º da Lei n. 9.637/98 e 3º c/c 116 da Lei n. 8.666/93.

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."

Decisão n. 179/2024 – TCE/SC:

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 (Prejulgados ns. 1653 e 2279 deste Tribunal de Contas).**

Rcl 59732 – Suprem Tribunal Federal:

EMENTA – Direito Administrativo. Reclamação Constitucional. **Organização Social**. Prestação de serviços públicos. **Exigência de contrato de gestão**. **Lei nº 9.637/1998**. Precedente da ADI nº 1.923/DF. – O **Supremo Tribunal Federal reafirma** que **a atuação de Organizações Sociais na execução de serviços públicos somente é legítima quando formalizada por meio de contrato de gestão celebrado com o Poder Público**, observando-se as diretrizes e requisitos previstos na Lei nº 9.637/1998. **Vedada a utilização de OS para mera intermediação de mão de obra ou para terceirizações** em desacordo com os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. **Inexistindo contrato de gestão** válido que abarque o objeto pretendido, **resta afastada a possibilidade de participação da entidade em procedimentos licitatórios ordinários**, por não se coadunar com o regime jurídico especial que lhe é aplicável. Reclamação julgada procedente para assegurar a autoridade da decisão proferida na ADI nº 1.923/DF.

(STF - Rcl: 59732 SP, Relator.: ANDRÉ MENDONÇA, Data de Julgamento: 09/12/2023, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07/12/2023 PUBLIC 11/12/2023)

Decreto Municipal nº 11.426/2023:

Art. 1º **O art. 5º do Decreto Municipal nº 9.03** 1, de 14 de agosto de 2018, **passa a vigorar acrescido** de parágrafo único **com a seguinte redação:**

"Art. 5º ...

Parágrafo único. **A entidade deverá estar habilitada e qualificada até a data da publicação do Edital de Concurso de Projetos.**"

Art. 2º **O art. 15 do Decreto Municipal nº 9.031**, de 14 de agosto de 2018, **passa a vigorar com a seguinte redação:** "

Art. 15. O Contrato de Gestão poderá ser firmado pelo período máximo de 10 (dez) anos, prorrogáveis por igual período.

Dessa forma, OS/OSCIP 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 OS para quarterização ou intermediação de mão de obra em serviços de saúde.

Conclui-se, portanto, que a proibição categórica de participação de OS 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.

A impugnante também ataca a exigência de comprovação de responsáveis técnicos (ERT no Coren) na habilitação. O edital, contudo, não impõe vínculo único e prévio: oferece três alternativas objetivas e proporcionais: (i) vínculo empregatício, (ii) contrato de prestação de serviços, ou (iii) declaração de contratação futura a ser efetivada na assinatura do contrato, acompanhada do registro no conselho de classe, exatamente para não onerar indevidamente as licitantes e, ainda assim, garantir disponibilidade de profissionais desde o início da execução. Trata-se de aplicação direta do art. 67 da Lei nº 14.133/2021 e de entendimento harmônico com a jurisprudência especializada de controle e dos Tribunais.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I – apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II – (omissis, pois não aplicável ao caso);

III – indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos.

O § 2º do mesmo artigo estabelece:

"§ 2º Os profissionais indicados nos incisos I e III do caput deverão ter participação direta e pessoal na execução da obra ou serviço objeto da licitação, sendo vedada a sua substituição sem a anuência da Administração."

O § 5º complementa:

"§ 5º Será admitida a substituição de profissionais indicados, desde que por outros de experiência equivalente ou superior e mediante aprovação da Administração."

E o § 6º esclarece:

"§ 6º Os profissionais indicados pelo licitante na forma dos incisos I e III do caput deste artigo deverão participar da obra ou do serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração."

Portanto, a própria legislação autoriza que, na fase de habilitação, seja exigida a indicação e comprovação da disponibilidade dos profissionais que participarão da execução contratual, bem como seus registros junto aos conselhos de classe.

O Termo de Referência, fundamentado nos incisos I, III e §§ 2º, 5º e 6º do art. 67, explicita a razão técnica da exigência: assegurar que a contratada disponha, desde o início da execução, de capacidade técnica para executar serviços especializados em regime contínuo e ininterrupto, preservando a qualidade, a segurança e a continuidade do atendimento, o que é essencial à proteção da saúde pública

Isto posto, a exigência editalícia, longe de restringir a competitividade, é medida legítima e necessária para garantir que, desde o início da execução, a empresa contratada disponha de profissionais devidamente habilitados e registrados, assegurando a qualidade, a segurança e a continuidade de serviço essencial à saúde pública.

Por todo o exposto, requer-se o indeferimento integral da impugnação, com a consequente manutenção do edital em sua redação original por sua conformidade legal, clareza técnica e plena adequação ao interesse público.

—

Atenciosamente,

Daniel Cabette

Agente de Contratação