



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL  
Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2

## EXAME

### PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO

#### **PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90509/2025**

#### **Processo Administrativo: 0036.024936/2024-02**

**Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços Médicos em Cirurgia Geral, bem como subespecialidades cirúrgicas, quando não disponível no Complexo Hospitalar de Cacoal, nas demandas dos usuários da saúde pública, nas dependências do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), pertencente a Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, de forma contínua, por um período de 01 (um) ano, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

A Superintendência Estadual de Licitações – SUPEL, por meio da Pregoeira designada pela Portaria nº 232 de 18 de setembro de 2025, apresenta, neste ato, as respostas ao pedido de impugnação enviada por e-mail pela empresa interessada, conforme elencados abaixo:

### **1. DO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO**

#### **I. DOS FATOS**

Tornou-se público que a SUPERINTENDÊNCIA ESTADUAL DE LICITAÇÕES, realizará licitação, na modalidade PREGÃO, na forma ELETRÔNICA, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas no Edital.

Para tanto, publicou o referido Edital, designando a data da sessão pública para o dia 10/02/2026 às 10 horas. Todavia, apesar da relevância do objeto licitado, a Impugnante detectou dispositivos no texto do Edital que não estão compatíveis com as normas legais aplicáveis.

Sendo essa, portanto, contra os termos do Edital que se opõe a presente Impugnação que, pelas razões de direito abaixo apresentadas, deverá ser provida para fins de adequar as regras que maculam de ilegalidade o presente certame.

#### **II. DA TEMPESTIVIDADE**

Considerando que o item 3.1 do presente Edital prevê que:

##### **3. DA IMPUGNAÇÃO AO EDITAL E DO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO**

3.1. De acordo com o Art. 164, da Lei nº 14.133, de 2021, qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame, observado o seguinte procedimento:

Conclui-se que o prazo fatal para apresentação desta Impugnação é até o dia 04/02/2026.

Tendo em vista que o protocolo da presente impugnação é feito dentro do prazo estipulado, resta certo de que deverá ser conhecida, para que a impugnação deste Edital seja procedente e acolhida e seus vícios sanados, sendo designada nova data para a realização do certame.

#### **III. DO DIREITO**

##### **III. A. DA INSUFICIÊNCIA E INCONSISTÊNCIA DA JUSTIFICATIVA APRESENTADA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO**

Embora o Termo de Referência reconheça, corretamente, que o parcelamento do objeto constitui regra geral nas contratações públicas, nos termos do art. 47, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 e da Súmula nº 247 do TCU, a justificativa apresentada para afastar sua aplicação não se sustenta sob o prisma jurídico, técnico ou econômico, revelando-se genérica, contraditória e desacompanhada de elementos concretos.

Inicialmente, observa-se que a Administração se limita a reproduzir conceitos abstratos como “uniformidade”, “padronização”, “continuidade do serviço”, “complexidade administrativa” e “economia de escala”, sem qualquer demonstração empírica, estudo técnico específico, análise comparativa de cenários ou dados objetivos que evidenciem, no caso concreto, a inviabilidade do parcelamento.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é firme no sentido de que a mera invocação genérica de economia de escala ou facilidade de gestão não constitui justificativa idônea para a contratação global, exigindo-se motivação técnica circunstanciada, baseada em dados verificáveis e aderentes ao objeto contratado.

No caso concreto, a alegação de que a contratação de um único fornecedor promoveria maior padronização e homogeneidade assistencial não resiste à análise da própria natureza do serviço médico, cuja atuação é regida por protocolos clínicos nacionais, diretrizes do SUS, normativas dos Conselhos de Medicina e regras hospitalares internas, independentemente do prestador contratado. A padronização das condutas clínicas não decorre da unicidade contratual, mas do arcabouço normativo e técnico que rege a atividade médica, sendo plenamente compatível com a atuação simultânea de múltiplos prestadores.

Do mesmo modo, os riscos apontados nos itens 6.8, alínea “a”, incisos I a V, consistem em presunções abstratas e conjecturas hipotéticas, não acompanhadas de qualquer estudo técnico que demonstre, por exemplo, histórico de falhas, impacto mensurável na qualidade assistencial ou inviabilidade operacional concreta decorrente de contratações parceladas em serviços de saúde. O TCU rechaça expressamente justificativas baseadas em suposições genéricas ou juízos subjetivos da Administração, exigindo demonstração objetiva do prejuízo ao conjunto da solução.

No tocante à alegada inviabilidade econômica, os argumentos expendidos nos itens 6.8, alínea “b”, incisos I a IV, igualmente carecem de lastro técnico. Não há qualquer estudo comparativo de custos, simulação de cenários, análise de mercado ou demonstração de que o parcelamento resultaria, de fato, em preços mais elevados. A simples afirmação de que a contratação global “geralmente” gera economia de escala não supre o dever de motivação, especialmente quando o objeto envolve serviços especializados, com mercados fornecedores distintos, nos quais a segmentação tende, inclusive, a aumentar a competitividade e reduzir preços, conforme reiteradamente reconhecido pelo TCU.

Ressalte-se, ainda, a contradição interna da própria justificativa, na medida em que os itens 6.8.1 a 6.8.4 afirmam que a “segmentação por lote” ampliaria a competitividade e valorizaria a especialização, enquanto o item 6.7 conclui, de forma oposta, pela contratação global e pela unicidade do fornecedor. Tal incongruência evidencia fragilidade lógica da motivação apresentada, comprometendo sua validade jurídica.

No que se refere à alegação constante do item 6.9, de que o parcelamento se assemelharia à “fragmentação indevida da despesa”, há manifesto equívoco conceitual. O parcelamento lícito do objeto, expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021, não se confunde com o fracionamento irregular da despesa, vedado quando realizado com a finalidade de burlar modalidade licitatória. O TCU possui entendimento pacífico no sentido de que parcelamento técnico do objeto é medida desejável e obrigatória quando viável, não se caracterizando, em hipótese alguma, como fracionamento ilícito.

A doutrina administrativa ensina que “o parcelamento do objeto é uma técnica essencial para assegurar a competitividade e a economicidade, sendo ilegítima a contratação global quando a Administração não demonstra, de forma concreta, a inviabilidade do fracionamento”, e que a motivação para afastar o parcelamento deve ser “robusta, específica e baseada em elementos técnicos objetivos, sob pena de nulidade do procedimento”.

Diante desse cenário, resta evidente que a justificativa apresentada pela Administração não atende ao dever de motivação qualificada exigido pela legislação e pela jurisprudência do TCU, limitando-se a argumentos genéricos, contraditórios e desprovidos de comprovação técnica.

Diante do exposto, impugna-se a justificativa constante dos itens 6.1 a 6.10 do Termo de Referência, requerendo-se a retificação do Edital, com a adoção do parcelamento do objeto em lotes técnica e funcionalmente definidos, compatíveis com as especialidades e subespecialidades médicas envolvidas, ou, subsidiariamente, a apresentação de estudo técnico circunstanciado, específico e devidamente motivado, que demonstre de forma inequívoca a inviabilidade do parcelamento, sob pena de nulidade do certame.

### **III.B. DA ILEGALIDADE E INSUFICIÊNCIA DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS E COOPERATIVAS**

O Termo de Referência veda, de forma absoluta, a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio, bem como de cooperativas, sob o argumento de que o objeto da licitação não seria de grande porte ou de elevada complexidade técnica ou operacional, além de suposta incompatibilidade com aspectos da relação de emprego, conforme consignado nos itens 7.1 a 7.3.

Todavia, tal vedação não se sustenta juridicamente, por carecer de motivação técnica concreta, específica e aderente ao objeto, revelando-se genérica e dissociada das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 e pela jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

Nos termos do art. 15 da Lei nº 14.133/2021, a participação de licitantes em consórcio é expressamente admitida, cabendo à Administração Pública avaliar, de forma motivada, a sua conveniência ou não no caso concreto. A vedação, portanto, não constitui regra, mas exceção, que demanda justificativa robusta, circunstanciada e tecnicamente fundamentada, sob pena de restrição indevida à competitividade.

No caso em exame, a Administração limita-se a afirmar que o objeto não é “de grande porte” ou “complexo”, sem qualquer estudo técnico, análise de mercado ou demonstração concreta de que empresas consorciadas trariam riscos à execução contratual ou prejuízos à Administração. O Tribunal de Contas da União possui entendimento reiterado no sentido de que a simples alegação de baixa complexidade do objeto não autoriza, por si só, a vedação à formação de consórcios, exigindo-se motivação específica baseada nas peculiaridades da contratação.

Ressalte-se que o próprio objeto da licitação — prestação contínua de serviços médicos em Cirurgia Geral e subespecialidades cirúrgicas — envolve pluralidade de profissionais, escalas, cobertura assistencial contínua e atendimento a demandas variáveis, circunstâncias que, ao contrário do afirmado, podem justificar e recomendar a atuação consorciada, especialmente para ampliar a competitividade e permitir a participação de empresas especializadas ou de menor porte.

No que se refere à vedação às cooperativas, a fundamentação apresentada no item 7.2 baseia-se em precedente do TCU (Acórdão nº 2.221/2013-Plenário) que não autoriza proibição genérica e abstrata, mas apenas afasta a participação de cooperativas quando comprovada a incompatibilidade entre o modelo cooperativo e a execução do objeto, notadamente pela presença de subordinação direta, pessoalidade e habitualidade típicas da relação de emprego.

A jurisprudência do TCU é clara ao afirmar que a participação de cooperativas em licitações não pode ser vedada de forma apriorística, devendo a Administração demonstrar, de forma concreta, que o modelo cooperativista é incompatível com o objeto licitado. A mera presunção de vínculo empregatício, desacompanhada de análise específica da forma de execução contratual, configura restrição indevida à competitividade.

A doutrina administrativa ensina que “a vedação à participação de consórcios ou cooperativas somente se legitima quando fundada em razões objetivas e demonstráveis, sob pena de violação aos princípios da isonomia e da competitividade”.

Por fim, a afirmação constante do item 7.3, no sentido de que a vedação a consórcios e cooperativas não traria prejuízo à competitividade, carece de qualquer demonstração empírica, configurando mera conclusão subjetiva da Administração. Ao contrário, a exclusão dessas formas associativas reduz artificialmente o número de potenciais concorrentes, afrontando os princípios da competitividade, da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, impugnam-se os itens 7.1 a 7.3 do Termo de Referência, requerendo-se a retificação do Edital, para que seja afastada a vedação genérica à participação de consórcios e cooperativas, admitindo-se tais formas de participação nos termos da Lei nº 14.133/2021, ou, subsidiariamente, que a Administração apresente motivação técnica específica, concreta e devidamente comprovada que demonstre a efetiva incompatibilidade dessas modalidades com a execução do objeto, sob pena de nulidade do certame.

### III.C. DA INCOERÊNCIA INTERNA ENTRE O REGIME JURÍDICO DA MÃO DE OBRA MÉDICA E A PLANILHA DE CUSTOS

O item 17.3.1., inciso IV, do Termo de Referência admite, de forma expressa e inequívoca, que a comprovação da disponibilidade dos profissionais médicos poderá ocorrer por meio de vínculo celetista, societário, contrato de trabalho ou outro instrumento juridicamente hábil:

17.3.1. Apresentar Declaração Formal **antes** da assinatura do contrato apresentará:

I - Registro no Conselho Regional de Medicina;

II - Diploma de Graduação em Medicina, Certificado de Especialidade Médica com Registro no Conselho Regional de Medicina (RQE), documentos pessoais em conformidade com o art. 67 da Lei nº 14.133, de 1º abril de 2021.

III - Comprovação de Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde - CNES;

**IV - A comprovação do vínculo dos profissionais deverão ser comprovados mediante apresentação de cópia da ficha de registro de empregado, ou, em caso de autônomo, o competente Contrato de Trabalho, registrado no órgão competente. Para os profissionais dirigentes de empresas, tal comprovação, além do Documento de Responsabilidade Técnica do Profissional com a respectiva entidade, apresentar cópia da Ata da Assembléia em que se deu sua investidura no cargo ou, ainda, do Contrato Social.**

Reconhecendo, portanto, a pluralidade de regimes jurídicos possíveis para a execução do objeto contratual.

Entretanto, em manifesta dissonância com tal diretriz, o item 28.1 do mesmo Termo de Referência impõe a apresentação de Planilha de Custo e Formação de Preços estruturada nos moldes do art. 51, §8º, do Decreto Estadual nº 28.874/2024:

#### 28 . PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS

28.1. Na presente contratação utilizar-se como base a Planilha de Custo e Formação de Preços, considerando que trata-se de contratação com dedicação exclusiva de mão de obra, amparado no Art. 51, §8º do Decreto Estadual nº 28.874/2024, sendo a mesma parâmetro utilizado na composição de preços estimado (SEI nº 0055944866 e 0055944901).

Modelo este típico e específico de contratações em que a mão de obra se encontra submetida exclusivamente ao regime celetista, contemplando encargos trabalhistas, previdenciários e tributários próprios dessa modalidade.

Essa exigência evidencia contradição interna insanável no instrumento convocatório, na medida em que o Edital, ao admitir expressamente múltiplos regimes jurídicos para a contratação da mão de obra médica, não pode, de forma automática, genérica e indiferenciada, impor uma planilha de custos construída sobre premissas econômicas e jurídicas restritas ao vínculo regido pela CLT.

A manutenção dessa exigência resulta, na prática, em imposição indireta e disfarçada de um modelo jurídico específico de contratação, não assumido de maneira expressa pela Administração, o que distorce a formação dos preços, conduz à inclusão artificial de custos inexistentes para determinados modelos lícitos de contratação e onera indevidamente os licitantes, comprometendo a higeidez da disputa.

Tal incongruência possui reflexos diretos sobre a competitividade do certame, uma vez que restringe a participação de potenciais interessados, cria assimetrias indevidas entre os licitantes e inviabiliza a comparação isonômica das propostas, em afronta direta aos princípios da isonomia, da segurança jurídica, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa, consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Cuida-se, portanto, de vício material relevante, decorrente da incompatibilidade lógica e jurídica entre os próprios dispositivos do edital, o que impõe a sua imediata correção, sob pena de nulidade do certame, conforme reiterada orientação dos órgãos de controle, notadamente quando o instrumento convocatório apresenta exigências contraditórias capazes de comprometer a formulação adequada das propostas.

Assim, impõe-se o reconhecimento da nulidade dos itens impugnados, com a consequente determinação para que a Administração proceda à adequação do edital às exigências legais e à coerência interna do instrumento convocatório, de modo a compatibilizar a metodologia de formação de preços com os regimes jurídicos de contratação expressamente admitidos.

### III.D. DA EXIGÊNCIA ANTECIPADA DE VÍNCULO COM PROFISSIONAIS MÉDICOS

O instrumento convocatório impõe, já na fase de habilitação, a comprovação de vínculo com os profissionais médicos indicados para a execução do objeto, sem estabelecer de forma clara e inequívoca que a formalização definitiva desse vínculo constitui obrigação própria e típica da fase de execução contratual.

Tal exigência revela-se indevida e desproporcional, porquanto antecipa obrigação que somente se aperfeiçoa após a adjudicação e a celebração do contrato, impondo aos licitantes a assunção prévia de compromissos jurídicos e financeiros sem a necessária garantia de contratação, em flagrante descompasso com a lógica e a finalidade da fase de habilitação.

Com isso, o Edital restringe injustificadamente a competitividade do certame, ao inviabilizar a participação de empresas que operam legitimamente por meio de banco de profissionais, parcerias técnicas ou compromissos condicionados à efetiva contratação, modelos amplamente adotados no mercado e compatíveis com a natureza do objeto licitado.

A exigência de vínculo formal definitivo previamente à contratação viola o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que admite a comprovação da capacidade técnica e da disponibilidade de profissionais por meios menos gravosos, além de contrariar entendimento administrativo consolidado no sentido de que, na fase de habilitação, é suficiente a apresentação de declaração de disponibilidade ou compromisso de futura contratação, sendo indevida a imposição de vínculo jurídico plenamente formalizado antes da assinatura do contrato.

O entendimento ora sustentado encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, que reiteradamente considera irregular a exigência de vínculo formal prévio com profissionais na fase de habilitação, admitindo, como suficiente, a comprovação da disponibilidade por meio de declaração ou compromisso de contratação futura, por se tratar de obrigação inerente à fase de execução contratual (Acórdãos TCU nº 1.214/2013, nº 3.021/2016, nº 2.877/2018 e nº 1.510/2020, todos do Plenário).

Cuida-se, portanto, de exigência excessiva e ilegal, apta a comprometer a isonomia entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa, razão pela qual se impõe a sua correção, sob pena de nulidade do certame.

Diante do exposto, impõe-se a retificação do item 17.3 do Termo de Referência, a fim de que reste expressamente consignado que a comprovação da disponibilidade dos profissionais médicos, na fase de habilitação, poderá ocorrer por meio de declaração ou compromisso de futura contratação, ficando a formalização definitiva do vínculo jurídico condicionada à adjudicação e à assinatura do contrato, em estrita observância ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021, aos princípios da competitividade e da isonomia e à jurisprudência consolidada dos órgãos de controle.

### **III.E. DA IMPOSIÇÃO DE PARÂMETROS ABSOLUTOS DE PRODUTIVIDADE**

O instrumento convocatório - Anexo IV. Notas Explicativas da Contratação, estabelece parâmetros mínimos de produtividade fixados em percentual absoluto, exigindo o atendimento integral de 100% (cem por cento) dos pareceres, avaliações e pacientes demandados, independentemente de variáveis externas ou circunstâncias alheias à atuação direta da futura contratada.

Ocorre que os serviços médicos possuem natureza eminentemente assistencial e clínica, sendo prestados mediante avaliação profissional individualizada, o que os caracteriza juridicamente como obrigações de meio, e não de resultado. Sua execução está sujeita a condicionantes clínicas, éticas, regulatórias e operacionais, muitas das quais extrapolam a esfera de governabilidade do particular, como faltas de pacientes, intercorrências médicas, limitações estruturais do ente contratante e determinações de órgãos de controle e fiscalização profissional.

Nesse contexto, a imposição de metas absolutas, rígidas e inflexíveis representa verdadeira transmutação indevida da obrigação de meio em obrigação de resultado, incompatível com a natureza do objeto licitado e com os parâmetros técnicos que regem a atuação médica.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que a definição de metas de desempenho em contratos administrativos deve observar a exequibilidade, a razoabilidade e a compatibilidade com a natureza do objeto, sendo vedada a imposição de obrigações que transfiram ao contratado riscos que não lhe são imputáveis ou que desconsiderem fatores externos à sua atuação.

Além disso, a fixação de exigência de cumprimento integral e incondicionado da demanda potencializa a inexecutabilidade prática do contrato, compromete a adequada formação das propostas e onera excessivamente o particular, em afronta aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do equilíbrio econômico-financeiro e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, impõe-se a retificação do Anexo IV do Edital, para que os parâmetros de produtividade sejam adequados à natureza assistencial do serviço médico, com a substituição das metas absolutas por critérios de desempenho flexíveis, proporcionais e exequíveis, que considerem variáveis clínicas e operacionais alheias à governabilidade da contratada, sob pena de nulidade do certame.

### **III.F. DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E APLICAÇÃO DE SANÇÕES**

O Termo de Referência prevê a possibilidade de aplicação de sanções administrativas, bem como de rescisão contratual, com fundamento genérico em “qualidade insatisfatória” dos serviços prestados, sem, contudo, estabelecer critérios técnicos objetivos, indicadores mensuráveis, parâmetros mínimos de desempenho ou metodologia clara de aferição da qualidade.

Tal modelagem normativa mostra-se juridicamente inadequada, porquanto transfere à Administração ampla e indevida margem de discricionariedade para avaliar a execução contratual e impor penalidades, sem a prévia definição dos elementos objetivos que permitam ao contratado conhecer, com segurança, o padrão de desempenho exigido.

A doutrina administrativa é firme ao assentar que o exercício do poder sancionador no âmbito dos contratos administrativos submete-se ao princípio da tipicidade administrativa mitigada, exigindo que as hipóteses sancionatórias estejam claramente descritas, com critérios objetivos e previamente conhecidos pelo particular. Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho que “a aplicação de sanções administrativas pressupõe a definição prévia e objetiva das condutas reprováveis e dos critérios de avaliação, sob pena de arbitrariedade e violação à segurança jurídica”.

No mesmo sentido, a ausência de parâmetros objetivos compromete o dever de motivação dos atos administrativos, na medida em que inviabiliza o controle da legalidade, da proporcionalidade e da razoabilidade das sanções eventualmente impostas, em afronta direta aos princípios consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é igualmente consolidada no sentido de que a definição de critérios subjetivos ou genéricos para avaliação da execução contratual e aplicação de penalidades é incompatível com o regime jurídico das contratações públicas, por violar os princípios da segurança jurídica, da transparência e do equilíbrio econômico-financeiro. O TCU tem reiteradamente assentado que indicadores de desempenho, níveis de serviço e padrões de qualidade devem ser previamente definidos de forma clara, objetiva e mensurável, especialmente quando vinculados à imposição de sanções ou à rescisão contratual.

Ademais, a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, desacompanhados de critérios técnicos de aferição, fragiliza a previsibilidade contratual, amplia o risco do contratado de forma desproporcional e desestimula a participação de potenciais licitantes, com impacto direto sobre a competitividade e a obtenção da proposta mais vantajosa.

Diante desse cenário, resta configurado vício material relevante, decorrente da ausência de objetividade e clareza na definição dos critérios de avaliação da qualidade dos serviços e das hipóteses sancionatórias, o que impõe a retificação do edital, com a expressa previsão de indicadores objetivos, métricas verificáveis e parâmetros técnicos claros, aptos a orientar a execução contratual e legitimar eventual aplicação de penalidades, sob pena de nulidade do certame.

### **III.G. DA INCOMPATIBILIDADE DO CONTROLE DE FREQUÊNCIA INDIVIDUAL**

O instrumento convocatório – 9.1., alínea ‘e’ - impõe à Contratada a adoção de controle de frequência individual dos profissionais médicos, mediante registro de ponto eletrônico ou manual:

#### **Condições de Execução**

a) Caberá à empresa vencedora do certame executar os serviços objeto deste Termo de Referência no local estipulado no subitem 9.2, mediante a atuação de profissionais especializados e manter quadro de pessoal suficiente para execução dos serviços, sem interrupção, sendo de sua exclusiva responsabilidade as despesas com todos os encargos e obrigações sociais, trabalhistas e fiscais decorrentes dos serviços executados.

a.1 Não poderão concorrer direta ou indiretamente nesta licitação:

- a.1.1. Servidor ou dirigente de órgão ou Entidade CONTRATANTE ou responsável pela licitação, conforme art. 9º da Lei Federal nº 14.133/2021
- a.1.2. É vedada a participação de servidor público na qualidade de diretor ou integrante de conselho da empresa licitante, participante de gerência ou administração da empresa, ou exercer o comércio, exceto na qualidade de acionista, cotista ou comanditário.
- b) O Estado de Rondônia, através da Secretaria de Estado da Saúde de Rondônia – SESAU/RO poderá realizar reduções ou acréscimos nos serviços, a medida que houver posse pelo cargo por servidor devidamente concursado, bem como cancelar qualquer intervenção que julgar impertinente, justificada com antecedência de 30 (trinta) dias.
- c) Salienta-se que os vínculos dos profissionais deverão ser comprovados mediante apresentação de cópia da ficha de registro de empregado, ou, em caso de autônomo, contrato de trabalho e registro no órgão competente.
- d) Os horários dos plantões poderão ser alterados a depender da necessidade da Unidade.
- e) A CONTRATADA deverá manter devidamente Registro de Controle de Ponto Individual, contendo, obrigatoriamente, anotação da hora de entrada e de saída em registro manual, mecânico ou eletrônico, as informações pessoais e laborais do profissional, bem como ainda a jornada de trabalho do profissional.**
- f) Deverão os profissionais envolvidos cumprir rigorosamente os protocolos de cirurgia segura, preenchimento de check-list destinado à especialidade.
- g) Deverão os profissionais preencherem o formulário de cancelamento de cirurgia com as devidas justificativas no prontuário eletrônico do paciente.

Todavia, este mecanismo é típico e característico de vínculo empregatício regido pela CLT, sendo manifestamente incompatível com os modelos de contratação médica expressamente admitidos pelo próprio Edital.

Referida exigência revela-se juridicamente inadequada e tecnicamente desarrazoada, uma vez que transfere para o âmbito da execução contratual obrigações próprias da gestão interna de pessoal, configurando ingerência indevida da Administração na organização e na autonomia administrativa da Contratada, em afronta aos princípios que regem as contratações públicas.

Além disso, o controle de ponto individual não se compatibiliza com a natureza dos serviços médicos prestados por regime de plantões, nos quais o cumprimento da obrigação contratual se dá pela cobertura assistencial efetiva, e não pela aferição de jornada nos moldes clássicos do vínculo empregatício, sendo suficiente, para fins de fiscalização, a comprovação da prestação do serviço conforme escalas, plantões realizados e metas assistenciais previamente pactuadas.

A imposição desse mecanismo, portanto, acentua a incoerência estrutural do Edital, ao reforçar, por vias indiretas, a adoção compulsória de um modelo jurídico de contratação não assumido expressamente pela Administração, com potencial de distorcer a formação de preços, restringir a competitividade e comprometer a regularidade do certame.

Diante disso, a exigência constante do item 9.1, alínea 'e', do Termo de Referência mostra-se ilegal e inadequada, impondo-se a sua revisão ou exclusão, de modo a preservar a coerência interna do Edital, a autonomia da contratada e os princípios da legalidade, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa.

### **III.H. DAS EXIGÊNCIAS SINDICAIS INEXEQUÍVEIS**

O instrumento convocatório exige, no item 15.3 do Termo de Referência, a apresentação de carta sindical, bem como de convenção ou acordo coletivo de trabalho, ao mesmo tempo em que reconhece expressamente a inexistência de instrumento coletivo aplicável às empresas médicas no âmbito do Estado, circunstância que torna a exigência materialmente inexecutável.

Tal imposição revela-se formalmente impossível de cumprimento, na medida em que condiciona a habilitação dos licitantes à apresentação de documentos cuja própria Administração admite não existir, configurando exigência contraditória, desarrazoada e desprovida de utilidade prática para a aferição da capacidade técnica ou jurídica das proponentes.

Além disso, a manutenção dessa exigência restringe indevidamente a competitividade do certame, cria barreiras artificiais à participação de potenciais interessados e viola os princípios da razoabilidade, da isonomia, da segurança jurídica e da ampla competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

O entendimento ora sustentado encontra respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, segundo a qual é vedada a imposição de exigências de habilitação inexecutáveis, contraditórias ou desprovidas de pertinência com a realidade do setor, por violarem os princípios da razoabilidade, da isonomia e da competitividade (Acórdãos TCU nº 1.793/2011, nº 2.866/2015 e nº 1.214/2013, todos do Plenário).

Cuida-se, portanto, de vício material relevante, decorrente da imposição de requisito incompatível com a realidade fática e normativa do setor, o que impõe a retificação do instrumento convocatório, com a exclusão ou adequada reformulação da exigência, a fim de preservar a legalidade e a regularidade do procedimento licitatório.

Diante do exposto, requer-se o reconhecimento da ilegalidade do item 15.3 do Termo de Referência, com a consequente determinação para que a Administração promova a sua imediata retificação, mediante a exclusão ou reformulação das exigências relativas à apresentação de carta sindical e de convenção ou acordo coletivo de trabalho, adequando o Edital à realidade normativa do setor, sob pena de nulidade do certame e de comprometimento de sua competitividade.

Subsidiariamente, caso assim não se entenda, requer-se que a Administração esclareça expressamente a inexigibilidade de tais documentos para fins de habilitação, afastando qualquer interpretação que possa resultar em inabilitação indevida de licitantes.

### **IV. DA CONCLUSÃO**

Diante dos vícios apontados, verifica-se que o Edital em questão apresenta disposições que comprometem gravemente a legalidade, a isonomia e a eficiência da contratação pública, afrontando princípios e dispositivos expressos na Lei nº 14.133/2021, que tratam da observância do planejamento, da seleção da proposta mais vantajosa, da adequada instrução do processo licitatório e da transparência das condições do certame.

Assim, requer-se a retificação imediata do Edital, com a adoção das correções sugeridas nos itens anteriores, a fim de garantir a regularidade do certame, a seleção da proposta mais vantajosa e o pleno atendimento ao interesse público.

### **V. DOS PEDIDOS**

Por todas as razões expostas, a Impugnante, respeitosamente, requer que a presente Impugnação seja recebida e processada para que, ao final, seus fundamentos sejam integralmente acolhidos para que seja dado provimento aos seguintes pedidos:

A. Em caráter de admissibilidade, seja conhecida, posto que satisfeitos os pressupostos processuais de interesse, legitimidade e tempestividade;

B. Em caráter liminar, seja determinada, incontinenti, a imediata suspensão do processamento do certame, em especial, a sessão pública designada para o próximo dia 10/02/2026, abstendo-se de praticar todo e qualquer ato processual ou procedimental tendente a tanto até a decisão final deste procedimento de impugnação;

C. O mérito, sejam integralmente acolhidos todos os fundamentos apresentados para que seja retificada as cláusulas neste ato impugnadas;

D. A determinação da republicação do Edital, com as alterações pleiteadas, assim como seja reaberto o prazo inicialmente previsto.

Termos em que,

Pede Deferimento.

## 2. DA ANÁLISE DO MÉRITO - RESPOSTA DA UNIDADE GESTORA REFERENTE A IMPUGNAÇÃO - Análise nº 2/2026/SESAU-NSM - Id. (68967153)

### ANÁLISE

Análise nº 2/2026/SESAU-NSM

Processo nº: 0036.024936/2024-02

**Objeto:** Contratação de empresa especializada na prestação de serviços Médicos em Cirurgia Geral, bem como subespecialidades cirúrgicas, quando não disponível no Complexo Hospitalar de Cacoal, nas demandas dos usuários da saúde pública, nas dependências do Hospital de Urgência e Emergência Regional de Cacoal (HEURO), pertencente a Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, de forma contínua, por um período de 01 (um) ano, nos termos da Lei n.º 14.133/2021.

**Modalidade:** Pregão Eletrônico nº 90509/2025/SUPEL/RO

#### 1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise técnica, para subsidiar a Comissão de Licitação, quanto ao Pedido de Impugnação encaminhado pela Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2, através do Ofício nº 925/2026/SUPEL-COSAU2 (id. 68888467), interporto pela EMPRESA 1 para a presente contratação.

#### 2. DOS PEDIDOS CONSTANTES NA IMPUGNAÇÃO

**A. Em caráter de admissibilidade, seja conhecida, posto que satisfeitos os pressupostos processuais de interesse, legitimidade e tempestividade;**

**Resposta:** Pertinente a Comissão Técnica da SUPEL-RO.

**B. Em caráter liminar, seja determinada, incontinenti, a imediata suspensão do processamento do certame, em especial, a sessão pública designada para o próximo dia 10/02/2026, abstendo-se de praticar todo e qualquer ato processual ou procedimental tendente a tanto até a decisão final deste procedimento de impugnação;**

**Resposta:** Pertinente a Comissão Técnica da SUPEL-RO.

**C. O mérito, sejam integralmente acolhidos todos os fundamentos apresentados para que seja retificada as cláusulas neste ato impugnadas;**

I - **DA INSUFICIÊNCIA E INCONSISTÊNCIA DA JUSTIFICATIVA APRESENTADA PARA O NÃO PARCELAMENTO DO OBJETO:**

**Resposta:** O objeto envolve serviço hospitalar contínuo, com interdependência entre especialidades, gestão unificada de escalas, responsabilidade clínica integrada e necessidade de cobertura assistencial ininterrupta.

Nos termos do **art. 47, II, da Lei nº 14.133/2021**, o parcelamento é regra quando técnica e economicamente viável. A divisão do objeto, no caso, comprometeria:

- a) a continuidade assistencial;
- b) a coordenação clínica;
- c) a gestão de riscos hospitalares;
- d) a segurança do paciente.

A modelagem adotada encontra ainda, respaldo na discricionariedade técnica da Administração e na necessidade de garantir resultado assistencial adequado, razão pela qual não entendemos viável e aceitável qualquer alteração na Justificativa constante no item 6 do Termo de Referência (id. 0062716416), pelas razões alegadas no recurso.

II - **DA ILEGALIDADE E INSUFICIÊNCIA DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS E COOPERATIVAS**

**Resposta:** A Lei nº 14.133/2021 em seu art. 15 não impõe a aceitação de consórcios em suas contratações, cabendo à Administração avaliar sua conveniência técnica. Para tanto, exige que em caso de vedação, que esteja devidamente justificada. Considerando o nosso entendimento e discricionariedade enquanto técnicos, entendemos perfeitamente justificado a referida vedação. E ressaltamos que a fragmentação de responsabilidades mostra-se incompatível com o tipo de contratação em questão. Isto posto, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração no item 7 do Termo de Referência (id. 0062716416 ), pelas razões alegadas no recurso.

### III - DA INCOERÊNCIA INTERNA ENTRE O REGIME JURÍDICO DA MÃO DE OBRA MÉDICA E A PLANILHA DE CUSTOS

**Resposta:** A impugnante alega uma contradição entre os itens 17.3.1, IV e o item 28.1 do Termo de Referência. Todavia, as referidas cláusulas não se contradizem, visto tratarem de questões diferentes. Na primeira trata-se das exigências quanto a comprovação de vínculo dos profissionais que prestarão os serviços a serem contratados, que não reconhece pluralidade de regimes jurídicos. Quanto ao item 28.1, este trata de informar qual a metodologia utilizada para chegar a formação dos preços, que é determinado pelo Decreto Estadual nº 28.874/2024 em seu art. 51, §8º, para esse tipo de contratação. Desta feita, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração nos itens 17.3.1, IV e o item 28.1 do Termo de Referência (id. 0062716416 ), pelas razões alegadas no recurso.

### IV - DA EXIGÊNCIA ANTECIPADA DE VÍNCULO COM PROFISSIONAIS MÉDICOS

**Resposta:** A impugnante alega exigência de comprovação de vínculo em fase de habilitação. Tal afirmativa não prospera visto que a exigência constante no item 17.3 é para apresentação de uma Declaração formal por parte da licitante, que antes da assinatura do contrato ela apresentará a comprovação do vínculo dos respectivos profissionais. Trata-se apenas de uma declaração, não há exigência antecipada de documentação. Isto posto, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração no item 17.3 do Termo de Referência (id. 0062716416 ), pelas razões alegadas no recurso.

### V - DA IMPOSIÇÃO DE PARÂMETROS ABSOLUTOS DE PRODUTIVIDADE

**Resposta:** A impugnante alega que há no Edital, parâmetros de produtividade inadequados à natureza da contratação. Ocorre que a presente contratação tem por objeto a contratação de serviços de plantões médicos, e a produtividade descrita no item 3 do ANEXO IV do Termo de Referência é exatamente a descrição do serviços e atendimentos que a Administração precisa que seja executado para que a demanda seja atendida. Não trata-se de metas a serem atingidas e sim da descrição da produtividade que será aferida pela Administração, para fins de controle e avaliação. Inclusive abrindo a possibilidade de justificar a impossibilidade de cumprimento dessas obrigações. Assim sendo, entendemos adequados os referidos parâmetros, sem necessidade de retificação do ANEXO IV do Termo de Referência (id. 0062716416).

### VI - DA AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS OBJETIVOS PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E APLICAÇÃO DE SANÇÕES

**Resposta:** A impugnante alega que o Termo de Referência prevê aplicação de sanções e rescisão contratual de forma genérica, aduzindo ainda que utilizamos como fundamento para tal "qualidade insatisfatória". Não encontramos o Termo de Referência qualquer cláusula que utilize esse fundamento como critério para rescisão contratual ou aplicação de eventuais sanções. As sanções administrativas estão elencadas no item 24 do Termo de Referência e os motivos ensejadores de rescisão contratual estão elencados no item 18.5.2 do Termo. Ambos em conformidade com Lei 14.133/2021. Assim sendo, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração nos itens 24 e 18.5.2 do Termo de Referência (id. 0062716416 ).

### VII - DA INCOMPATIBILIDADE DO CONTROLE DE FREQUÊNCIA INDIVIDUAL

**Resposta:** A impugnante alega que a exigência contida no item 9.1 "e" do Termo de Referência é inadequada, e considera típico e característico do formato de contratação regido pela CLT. A esse respeito, informamos que os serviços médicos prestados no âmbito desta Secretaria, estarão sujeitos as condições de execução que já é praticado nas Unidades Hospitalares, e que atendem o objeto da contratação. Salientamos que registro de controle de ponto é uma prática comum da Administração, estando totalmente alinhada às normativas e legislações pertinentes, e nesse sentido, para fins desta contratação destina-se à comprovação da execução dos plantões contratados, constituindo instrumento de fiscalização contratual, não configurando ingerência na gestão interna de pessoal . Assim sendo, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração no item 9.1 "e" do Termo de Referência (id. 0062716416 ), pelas razões alegadas no recurso.

### VIII - DAS EXIGÊNCIAS SINDICAIS INEXEQUÍVEIS

**Resposta:** A impugnante alega que o item 15.3 do Termo há exigência de apresentação de carta sindical, bem como de convenção ou acordo coletivo de trabalho. A referida cláusula exige apresentação de Declaração e não da documentação. Assim sendo, não entendemos viável e aceitável qualquer alteração no item 15.3 do Termo de Referência (id. 0062716416 ), pelas razões alegadas no recurso.

### D. A determinação da republicação do Edital, com as alterações pleiteadas, assim como seja reaberto o prazo inicialmente previsto.

**Resposta:** Pertinente a Comissão Técnica da SUPEL-RO.

### 3. CONCLUSÃO

Ante ao exposto na presente Análise, onde analisamos o Pedido de Impugnação (id. 68888377), encaminhado pela Comissão de Saúde 2ª - SUPEL-COSAU2, através do Ofício nº 925/2026/SUPEL-COSAU2 (68888467), prestam-se os esclarecimentos acima, no âmbito da competência desta Unidade, onde **opinamos pela rejeição de todos os pedidos de retificação/alteração dos itens impugnados analisados por esta equipe técnica.**

Salientamos que a admissão ou não dos pedidos de impugnação nesta fase, é de competência da Comissão de Licitação, nos termos da Lei n.º 14133/2021. Assim sendo, com vistas a subsidiar a decisão da Comissão licitante, encaminhamos os autos para dar o prosseguimento adequado ao certame.

**LEIRE GABRIELA M. DE ANDRADE**  
Técnica Administrativa  
Núcleo de Serviços Médicos - NSM  
SESAU-CECOMP

**ROGÉRIO PEPI RICARDO**  
Assessor  
Núcleo de Serviços Médicos - NSM  
SESAU-CECOMP

**MARCOS ALESSANDRO FERNANDES SALES**  
Assessor  
SESAU-CECOMP

### 3 - DA CONCLUSÃO

Registra-se que todos os pontos suscitados na presente impugnação referem-se a aspectos eminentemente técnicos do Termo de Referência, envolvendo especificações do objeto, critérios técnicos e justificativas de necessidade, matérias estas cuja competência é exclusiva da unidade gestora demandante, responsável pela elaboração dos artefatos de planejamento da contratação, nos termos dos arts. 6º, XXIII, e 18 da Lei nº 14.133/2021.

Nos termos do princípio da segregação de funções, incumbe à área técnica a definição e validação das especificações do objeto, cabendo à Pregoeira a condução do procedimento licitatório sob os aspectos formais e procedimentais. Assim, a manifestação técnica apresentada pela Secretaria de Estado da Saúde – SESAU constitui o substrato técnico que fundamenta a presente decisão, recaindo sobre aquela unidade a responsabilidade pelas informações, análises e conclusões técnicas constantes nos autos.

Dessa forma, não se verificando qualquer ilegalidade ou vício capaz de macular a regularidade do certame, e estando a resposta devidamente motivada pela área competente, esta Pregoeira decide pela manutenção das condições estabelecidas no instrumento convocatório, bem como pela preservação da data originalmente designada para a abertura da sessão pública, dando regular prosseguimento ao certame.

Diante do exposto, considera-se **IMPROCEDENTE** o pedido de **impugnação** elaborado pela licitante.

Em atenção ao Art. 55, §1º, da Lei Federal 14.133 de 2021, a qual se aplica subsidiariamente a modalidade Pregão e, considerando que não houve alterações na formulação das propostas de preços/habilitação, informamos que o prazo de abertura do certame foi adiado para o **dia 12 de fevereiro de 2026 - 10h00min (horário de Brasília – DF)**.

Eventuais dúvidas poderão ser sanadas junto ao Pregoeiro e à Equipe de Apoio através do telefone (69) 3212-9243 ou pelo e-mail: [cosau2supel@gmail.com](mailto:cosau2supel@gmail.com)

Publique-se.

Porto Velho - RO, data e hora do sistema.

**ALINE LOPES ESPÍNDOLA**  
Pregoeira - COSAU2 - SUPEL/RO  
Portaria nº 232 de 18 de setembro de 2025  
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL



Documento assinado eletronicamente por **Aline Lopes Espíndola, Pregoeiro(a)**, em 11/02/2026, às 10:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **69016283** e o código CRC **44FB95D9**.

---

Referência: Caso responda este(a) Exame, indicar expressamente o Processo nº 0036.024936/2024-02

SEI nº 69016283