

ILUSTRÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO PERMANENTE DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE VOLTA REDONDA/RJ

REF.: CHAMAMENTO PÚBLICO – EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 001/2026
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 12.060-00006802/2026

Clínica Doutor Gustavo Novaes LTDA, CNPJ 37.835.306/0001-78 devidamente qualificada, vem, tempestivamente, perante esta Comissão, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos:

I. DO VÍCIO INSANÁVEL DE PUBLICIDADE

Verifica-se que no endereço eletrônico oficial de publicidade da Prefeitura (<https://www.portalcr2.com.br/licitacoes/licitacoes-volta-redonda>) **não foi disponibilizada a íntegra da documentação do certame**, pesquisa realizada no dia 12/05/2026 às 15:00h

Ordem Seq.	Modalidade	Número	Objeto	Data de Publicação	Valor Estimado	Valor Homologado	Situação	Detalhes
240.2025	Credenciamento	001/2025 (VR-12.076-00000271/2025)	CADASTRAMENTO DE PROTETORES INDEPENDENTES E ENTIDADES DE PROTEÇÃO ANIMAL	27/05/2025	R\$ 0,01	-	Publicada	Detalhes
223.2025	Credenciamento	VR-12.057-00000054/2025	SELEÇÃO DE PROJETOS CULTURAIS NA ÁREA DE ARTES VISUAIS, PARA RECEBER APOIO FINANCEIRO, COM OBJETIVO ...	15/05/2025	R\$ 88.000,00	-	Aberto	Detalhes
289.2025	Credenciamento	VR-12.062-00000196/2025	O presente Edital tem por objetivo selecionar, a título não oneroso, projetos para testar e validar ...	10/04/2025	R\$ 0,01	-	Em andamento	Detalhes
262.2025	Credenciamento	VR-12.057-00000082/2025	EDITAL PARA PREMIAÇÃO DE PONTOS DE CULTURA (COM OU SEM CNPJ), ALÉM DE ENTIDADES (COM CNPJ) E COLETIV...	04/04/2025	R\$ 172.891,82	-	Aberto	Detalhes

O Edital falha gravemente no cumprimento do dever de publicidade estabelecido pelo **Art. 54 da Lei nº 14.133/2021**. Ao indicar um endereço oficial de transparência (<https://www.portalcr2.com.br/licitacoes/licitacoes-volta-redonda>) e não disponibilizar nele a **íntegra do edital e de seus anexos** (Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e Matriz de Risco), a Administração torna o certame inacessível ao controle social e à participação de potenciais interessados.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que a publicidade em local diverso do oficial, ou a disponibilização incompleta dos documentos, é causa de **nulidade absoluta**. Não basta a publicação do extrato; a lei exige a

disponibilização de todos os elementos necessários para a formulação das propostas.

A falha na publicidade digital impede que o particular compreenda a extensão das obrigações e os critérios de seleção, como o quantitativo de exames e a estrutura física exigida. Portanto, trata-se de um **vício insanável** que exige a anulação do ato de convocação e a **republicação do instrumento com a abertura de novo prazo legal**, sob pena de nulidade total de qualquer contrato dele decorrente.

II. DA AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA PARA A ESCOLHA DA MODALIDADE DE CREDENCIAMENTO

Embora o Edital mencione o Art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento convocatório e seus anexos são omissos quanto à motivação técnica para a escolha desta modalidade específica em detrimento da prevista no inciso II (seleção a cargo do beneficiário).

O planejamento da contratação, materializado no Estudo Técnico Preliminar (ETP), deve obrigatoriamente avaliar a solução que melhor atenda ao interesse público. No caso de serviços de saúde, o credenciamento baseado na livre escolha pelo usuário (Art. 79, II) é a ferramenta que naturalmente prestigia a eficiência e a qualidade, pois permite que o cidadão direcione a demanda para o prestador que oferece melhor atendimento e infraestrutura.

A adoção do critério paralelo e não excludente (Inciso I) exige, por força do Art. 79, § 5º, inciso II, a definição de critérios objetivos de distribuição de demanda, os quais também não foram devidamente explicitados. Diante disso, requer-se

1. A divulgação imediata da fundamentação técnica realizada durante a fase de estudo que justificou a preterição do modelo de livre escolha pelo paciente;
2. A apresentação do estudo de viabilidade que demonstre por que a centralização da distribuição da demanda pela Administração seria mais vantajosa para o SUS do que a seleção direta pelo beneficiário;
3. Caso tal análise não tenha sido realizada, que o certame seja suspenso para a devida adequação do Estudo Técnico Preliminar, garantindo que o modelo de contratação não seja apenas uma escolha arbitrária, mas uma decisão pautada na busca pela melhor qualidade assistencial.

A inexistência de tal motivação ou a ausência dessa análise no Estudo Técnico Preliminar configura vício de planejamento, sob pena de anulação de todo o certame por falta de motivação dos atos administrativos (Art. 5º e Art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

III. DA SUBJETIVIDADE NA DISTRIBUIÇÃO DA DEMANDA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Caso a análise citada no inciso II tenha sido realizada, que o certame seja suspenso para a devida adequação do edital para definição do critério de distribuição.

Falta de Critério de Distribuição: O Art. 79, § 5º, inciso II da Lei 14.133/2021 exige que o edital de credenciamento preveja os "critérios objetivos de distribuição de demanda". O edital atual diz apenas que a prefeitura não é obrigada a contratar tudo com uma única empresa e que observará a "carga operacional", mas não diz **como** (se por sorteio, escala, rodízio ou escolha do paciente).

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

Subjetividade: O Edital padece de omissão grave ao não regulamentar o procedimento de distribuição de demanda durante a fase de execução contratual. Ao silenciar sobre a dinâmica de escolha a Administração institui uma perigosa margem de subjetividade.

- 1. Indefinição de Fluxo Operacional:** Não basta definir a demanda estimada no momento da contratação. Pelo Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, o Edital deve prever, de forma exauriente, como cada paciente será direcionado a cada clínica após o credenciamento. A ausência de uma "fila única" transparente, de um rodízio sequencial ou da liberdade de escolha do paciente cria uma "janela de oportunidade" para o direcionamento arbitrário de exames, privilegiando determinados credenciados em detrimento de outros.
- 2. Risco à Isonomia:** À falta de critérios objetivos para a distribuição cotidiana dos serviços fere o Art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Sem regras claras de transição e escala, a Administração retira do particular a capacidade de prever seu fluxo de caixa e sua logística operacional, submetendo a execução do contrato à vontade discricionária (e possivelmente parcial) do agente público responsável pelas marcações.
- 3. Dever de Transparência na Execução:** O credenciamento, por natureza, é um procedimento aberto. Contudo, essa abertura não autoriza o caos administrativo na distribuição das ordens de serviço. É imperativo que o Edital seja republicado para conter a descrição minuciosa do sistema de gestão da demanda, garantindo que todos os credenciados tenham oportunidades equânimes de prestação de serviço, conforme a capacidade técnica declarada.

Diante da ausência de regras de distribuição na fase de execução, o edital viola frontalmente o dever de objetividade e a segurança jurídica, impondo-se a sua anulação e correção imediata.

I. DA OBSCURIDADE QUANTO À CAPACIDADE OPERACIONAL E O IMPACTO NA FORMULAÇÃO DAS PROPOSTAS

O Edital estabelece que o credenciamento é necessário porque "uma única empresa não tem capacidade operacional para atender toda a demanda", exigindo que os interessados apresentem uma "Declaração de Disponibilidade de Serviços".

Entretanto é omissa quanto aos critérios objetivos para a definição da capacidade operacional de cada participante, portanto é indispensável que a Administração defina previamente:

1. **Parâmetros de Equipamentos:** Se será considerado o cadastro de equipamentos junto ao Ministério da Saúde (SCNES/CNES) para definir o teto de atendimento de cada credenciado, uma vez que o Edital já exige o cadastro no CNES?
2. **Efetividade de Atendimento:** Qual a métrica de produtividade/efetividade adotada pela SMS para cada tipo de equipamento de ultrassonografia, a fim de garantir que o quantitativo distribuído seja compatível com a realidade técnica instalada de cada participante?
3. **Como será aferida a capacidade operacional em relação ao espaço físico das instalações (recepção, salas de espera e áreas comuns)?** Haverá uma limitação de atendimento baseada na capacidade de acomodação do imóvel, conforme as normas da Vigilância Sanitária e RDC 50/2002? É indispensável que o Edital esclareça se o dimensionamento do espaço físico será um fator limitador para o teto de exames mensais, sob pena de subjetivismo na avaliação da Comissão Técnica?

É imperativo destacar que a definição precisa da capacidade operacional **afeta diretamente a formulação das propostas e a análise de viabilidade pelas empresas**. Sem saber como a demanda será distribuída e quais os limites técnicos aceitos, o particular fica impedido de mensurar seus custos logísticos e operacionais, o que fere o Princípio da Objetividade e do Planejamento (Art. 5º e Art. 18 da Lei nº 14.133/2021).

Sendo este um ponto que altera a substância da participação, a sua correção impõe a **republicação do edital**, conforme determina o art. 55, §1º da Nova Lei de Licitações, visto que a indefinição compromete a formulação das propostas.

IV. DA DEFASAGEM DE PREÇOS E NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA DA FASE INTERNA

Vício de Publicidade do estudo técnico

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a publicidade do edital de licitação deve ser realizada mediante a divulgação de sua **íntegra e de todos os seus anexos** no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e também no site oficial do órgão. Como o ETP é o documento que fundamenta o Termo de Referência e o próprio Edital, ele faz parte da documentação que deve estar acessível ao público.

O ETP é o documento que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para o problema a ser resolvido. Se ele não é publicado, a Administração viola:

- **O Princípio da Motivação:** O cidadão e as empresas interessadas têm o direito de saber por que a Prefeitura escolheu o Credenciamento Inciso I (paralelo) em vez do Inciso II (livre escolha do paciente).
- **O Direito ao Controle Social:** Sem o ETP, é impossível verificar se houve estudo de mercado real ou se os preços foram "inventados".

Vício de Publicidade da pesquisa de preços

A ausência da publicação da pesquisa mercadológica e da respectiva memória de cálculo no instrumento convocatório configura grave omissão ao dever de transparência e motivação dos atos administrativos, especialmente diante de uma redução abrupta de até 18% nos valores em comparação a contratos anteriores para o mesmo objeto. Tal conduta viola frontalmente o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que exige que o valor estimado seja compatível com os preços de mercado e obtido mediante pesquisa idônea, além de cercear o direito dos licitantes de aferirem a exequibilidade da proposta e a compatibilidade dos preços com a realidade econômica atual, sob pena de nulidade insanável por falta de fundamentação técnica e econômica.

Observa-se que o preço estimado atual não reflete a realidade do mercado de serviços de saúde. Para garantir a exequibilidade e evitar o risco de o certame restar deserto ou de futura inexecução contratual, a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) deve dar publicidade aos documentos da fase preparatória:

1. **Matriz de Risco:** Documento obrigatório (Art. 18, X) para demonstrar como a SMS pretende lidar com o risco de falta de fornecedores aptos diante de valores possivelmente subestimados.

2. **Estudo de Impacto e Metodologia de Preços:** A demonstração técnica de como se chegou ao valor atual, permitindo o contraditório e a ampla defesa dos interessados.

V. DA EXIGÊNCIA DE RESERVA ORÇAMENTÁRIA EFETIVA

A mera indicação da dotação orçamentária no corpo do edital não supre a exigência legal de planejamento financeiro. A Lei nº 14.133/2021, em harmonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal, exige que a Administração comprove a **reserva orçamentária prévia** para a licitação e posteriormente para execução do serviço.

A Reserva Orçamentária é o documento necessário do órgão ou entidade que está promovendo a contratação para a comprovação de que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente às futuras despesas, declarando a disponibilidade do saldo em conformidade com a o Plano Plurianual (se for o caso) e com a Lei Orçamentária Anual.

Essa declaração está prevista no art. 16 da [Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), a Lei de Responsabilidade Fiscal

Desta forma a Administração deve demonstrar a existência de recursos disponíveis e já vinculados ao objeto do credenciamento, sob pena de nulidade do procedimento. A indicação genérica de "futuro orçamento" é insuficiente e gera insegurança jurídica quanto ao pagamento dos serviços a serem prestados pelos credenciados.

VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, e considerando a gravidade das omissões que comprometem a legalidade e a transparência do certame, a Impugnante **REQUER:**

1. **SUSPENSÃO IMEDIATA** do Edital de Credenciamento nº 001/2026, até o julgamento final desta impugnação, para evitar prejuízos irreversíveis ao erário e aos licitantes.
2. **RECONHECIMENTO DO VÍCIO DE PUBLICIDADE**, com a determinação da publicação integral de todos os anexos, do Estudo Técnico Preliminar (ETP), da Matriz de Risco e da Pesquisa de Preços no endereço eletrônico oficial indicado.
3. **ANULAÇÃO DO ATO DE ESCOLHA DA MODALIDADE**, com a exigência de nova fundamentação no ETP que avalie a viabilidade do credenciamento por escolha do beneficiário (Art. 79, inciso II), sob pena de nulidade por falta de motivação.

4. **SANEAMENTO DOS CRITÉRIOS OPERACIONAIS**, para que o Edital defina objetivamente:
- A métrica de produtividade por equipamento cadastrado no CNES.
 - A influência do espaço físico (RDC 50/2002) no teto de exames mensais.
 - A regra de rodízio ou escala transparente para a distribuição da demanda na fase de execução.
5. **COMPROVAÇÃO DE RESERVA ORÇAMENTÁRIA**, mediante a apresentação da declaração de disponibilidade de saldo em conformidade com a LRF, afastando a indicação genérica de "futuro orçamento".
6. **REPUBLIÇÃO DO EDITAL E REABERTURA DE PRAZOS**, conforme o Art. 55, §1º da Lei nº 14.133/2021, uma vez que as alterações necessárias impactam substancialmente na análise de viabilidade e na formulação das propostas.

Termos em que pede deferimento.

Volta Redonda/RJ, 12 de maio de 2026.





TEMA: **Pedido de Impugnação**
REFERÊNCIA: **CHAMAMNETO PUBLICO Nº 001/2026.**
PROCESSO: **12.060-0006802/2026/SMS/PMVR**

1- PRELIMINARMENTE

Impugnação Administrativa interposta pela empresa **CLÍNICA DOUTOR GUSTAVO NOVAES LTDA, fez Impugnação**, tempestivamente ao edital, em face do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021. A presente impugnação tem respaldo legal no subitem 14.1 do Edital.

ANÁLISE DA PREGOEIRA

Trata-se de Pedido de Impugnação ao instrumento convocatório apresentado pela empresa impugnante, por meio do qual foram questionados os seguintes pontos: II – Da Suposta Ausência de Publicidade dos Documentos; III – Da Escolha da Modalidade de Credenciamento – Art. 79, inciso I; IV – Dos Critérios de Distribuição da Demanda; V – Da Capacidade Operacional; VI – Da Pesquisa de Preços e da Suposta Defasagem dos Valores; VII – Da Matriz de Risco; e VIII – Da Reserva Orçamentária.

Considerando a natureza dos apontamentos apresentados, verifica-se que as questões suscitadas envolvem matérias técnicas e específicas de diferentes setores desta Administração, demandando manifestação das áreas competentes para adequada análise e emissão de parecer acerca dos questionamentos formulados.

Dessa forma, esta Pregoeira, observando os princípios da legalidade, motivação, encaminhou os autos aos setores responsáveis para análise e manifestação técnica sobre os pontos levantados pela impugnante, cujas respostas seguem transcritas na íntegra para fundamentar a presente decisão.

Quanto ao questionamento acerca da suposta ausência de publicidade as informações essenciais à participação no credenciamento, incluindo especificações do objeto, condições de execução, quantitativos, critérios operacionais e demais exigências técnicas, encontram-se devidamente previstas no Termo de Referência e demais anexos do edital, garantindo pleno acesso aos interessados.

Ainda que os documentos da fase preparatória integrem regularmente os autos administrativos, eventual questionamento acerca de sua disponibilização isolada não possui aptidão automática para macular a validade do procedimento, especialmente quando inexistente demonstração concreta de prejuízo à ampla participação, à competitividade ou à adequada compreensão do objeto pretendido.

Cumprir observar que a finalidade da publicidade administrativa consiste em assegurar transparência e acesso às informações necessárias ao exercício dos direitos dos interessados, objetivo observado no presente caso.

Dessa forma, não houve demonstração objetiva de prejuízo à competitividade, à ampla participação dos interessados ou à formulação das propostas.

Na escolha da modalidade a Administração Pública possui competência para definir, dentro dos limites legais, o modelo de contratação mais



adequado ao interesse público, desde que observados os princípios da legalidade, motivação, eficiência, planejamento, razoabilidade e proporcionalidade.

A solução adotada encontra-se devidamente fundamentada nos documentos que compõem a fase preparatória, os quais demonstram a necessidade de credenciamento múltiplo para atendimento das necessidades administrativas.

Portanto, a escolha administrativa encontra-se adequadamente motivada, alinhada às necessidades operacionais da Administração e em conformidade com a legislação vigente.

Quanto aos apontamentos relacionados à suposta defasagem dos valores e à matriz de risco, estes foram encaminhados ao setor responsável pela elaboração da pesquisa mercadológica, o qual apresentou manifestação, esclarecendo que:

“No que se refere a suposta defasagem dos valores e a matriz de risco, esclarece-se que a Administração realizou pesquisa de preços conforme os parâmetros legais aplicáveis, tendo sido identificado que o valor estimado para a presente contratação corresponde ao menor preço dentre as cotações válidas obtidas no levantamento realizado.

Destaca-se que a adoção do menor valor identificado na pesquisa de mercado possui respaldo no Decreto Municipal nº 18.254/2024, art. 25, o qual autoriza a utilização do menor preço obtido como referência para composição do valor estimado da contratação, desde que observados os critérios técnicos e a adequação ao objeto pretendido.

Dessa forma, verifica-se que o orçamento estimativo foi elaborado em conformidade com os princípios da economicidade, eficiência, planejamento e vantajosidade para a Administração Pública.

Os valores constantes do edital foram estabelecidos com base em critérios técnicos, disponibilidade orçamentária, metodologia compatível e adequação à realidade administrativa e financeira do ente público.

Cumprе destacar que a mera divergência entre valores anteriormente praticados e os atualmente estimados não configura, por si só, ilegalidade ou inexecuibilidade, especialmente considerando a metodologia aplicada, as condições de mercado e os parâmetros administrativos adotados.

Ressalta-se, ainda, que eventual discordância quanto aos valores estimados exigiria demonstração objetiva de inconsistência técnica, erro metodológico ou efetiva inexecuibilidade dos preços definidos, circunstância não verificada no presente caso.

Além disso, a pesquisa de preços, memória de cálculo, mapa de risco e demais documentos que instruem a fase preparatória integram regularmente os autos administrativos, inexistindo demonstração objetiva de erro material, inconsistência metodológica ou inexecuibilidade dos valores definidos.”

No que se refere os apontamentos relacionados a obscuridade quanto à capacidade operacional e o impacto na formulação das propostas e a subjetividade na distribuição da demanda e violação ao princípio da isonomia e vinculação ao instrumento convocatório, estes foram encaminhados ao setor solicitante, o qual apresentou manifestação esclarecendo que:



“Item I – da obscuridade quanto à capacidade operacional, subitens 1, 2 e 3 foram previstos nos itens **9.5 – “Prova de cadastramento no CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde/Ministério da Saúde para os serviços solicitados;”, 13.1.13. “A contratada deverá atender as exigências dos respectivos Conselhos de Classes e apresentar alvará de funcionamento da Vigilância Sanitária e de órgão fiscalizador do Meio Ambiente do local de endereçamento e ainda ser cadastrada no CNES e seu espaço físico atender a RDC 50 de 2002;”**”

Item III – da subjetividade na distribuição da demanda, subitens 1,2 e 3 foi previsto no item **10.1.3. “Após análise da documentação por parte da Comissão de Contratação Permanente/SMS/FMS/PMVR, será convocado Equipe Técnica da Secretaria Municipal de Saúde/SMS/PMVR, para realizar visita de inspeção para verificar capacidade operacional no(s) endereço(s) do(s) interessado(s), visando emissão de parecer técnico para qualificação técnica e subsequente habilitação;”**”

Em relação aos apontamentos relacionados à exigência de reserva orçamentária efetiva o setor responsável apresentou a seguinte manifestação:

“Informamos que a informação sobre o Crédito Orçamentário, exigido pelos Artigos 18 e 72 da Lei 14.133 encontra-se descrito no processo em questão.

A informação referente ao Crédito Orçamentário está de acordo com as exigências da Lei 4.320/64, Portaria SOF/SETO/ME nº 42/1999 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A declaração prevista pelo Artigo 16 da Lei Complementar 101/2000 também encontra-se anexada ao presente processo.”

Diante dos elementos constantes, especialmente no parecer emitido pelos setores responsáveis, o qual adoto como fundamento integrante desta decisão, conclui-se que não se verifica, portanto, qualquer vício apto a justificar suspensão ou anulação do procedimento

Reafirmamos que a Secretaria Municipal de Saúde de Volta Redonda pauta sua atuação pelo estrito cumprimento dos princípios que regem a Administração Pública e pela observância da legislação vigente, garantindo a ampla competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Dessa forma, indeferimos o pedido de impugnação e mantemos o instrumento convocatório.

O referido pedido de impugnação e a resposta encontram-se disponível na íntegra no site <http://www.portalcr2.com.br/licitacoes/licitacoes-volta-redonda>.

Documento assinado digitalmente

SHENISE GOMES QUINTINO DE AZEVEDO
Data: 19/05/2026 13:59:32-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Shenise Gomes Quintino de Azevedo
Comissão de Contratação Permanente
FMS/SMS/PMVR