Gmail

Caroline Borges Tomazi <caroline.tomazi@palmas.to.gov.br>

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - CHAMAMENTO PÚBLICO nº 0001/2026

1 mensagem

licitacao via Superintendência de Atenção Especializada em Saúde - SEMUS <sae.semus@palmas.to.gov.br>
Responder a: licitacao@bhcl.org.br
Para: sae.semus@palmas.to.gov.br

15 de outubro de 2026 às 12:16

A/C Superintendência de Atenção Especializada

Prezados,

Encaminhamos, em anexo, impugnação ao Edital do Chamamento Público nº 0001/2026 (Processo SEI nº 17.137010.000064-2026-78), para análise e providências cabíveis.

Solicitamos a confirmação do recebimento.

Atenciosamente,

BENEFICÊNCIA HOSPITALAR DE CESÁRIO LANGE – BHCL

PALMAS - IMPUGNAÇÃO - BHCL.docx [assinado].pdf
1302K

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

À SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS/TO,

REF.: CHAMAMENTO PÚBLICO N° 001/2026 - Processo n° SEI 17.137010.000064-2026-78

OBJETO: Seleção de organização da sociedade civil para a gestão, à operacionalização e à execução das ações e serviços de saúde desenvolvidos na Unidade de Pronto Atendimento 24 horas Norte, José de Souza Dourado (CNES n° 2755289), e na Unidade de Pronto Atendimento 24 horas Sul, Gerson Pires de Aguiar (CNES n° 2492555), ambas habilitadas no Porte III – Opção VIII da Portaria GM/MS n° 10, de 3 de janeiro de 2017.

BENEFICÊNCIA HOSPITALAR DE CESÁRIO LANGE, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o **n° 50.351.626/0001-10**, com sede na Av. São Paulo, n° 340, Vila Brasil, Cesário Lange/SP, CEP n° 18.285-000, e-mail: licitacao@bhcl.org.br, representada por seu provedor **ROBERTO GONELLA JÚNIOR**, brasileiro, casado, administrador, portador do RG n° 12.249.262-6 e do CPF/MF n° 048.461.708-70, vem respeitosamente à presença de Vossa Senhoria apresentar **IMPUGNAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Trata-se de Chamamento Público destinado à seleção seleção de organização da sociedade civil para a gestão, à operacionalização e à execução das ações e serviços de saúde desenvolvidos na UPA 24 horas Norte, José de Souza Dourado, e na UPA 24 horas Sul, Gerson Pires de Aguiar, do Município de Palmas/TO.

Todavia, da maneira como confeccionado o Edital, há **vícios** que comprometem o processo administrativo, motivo pelo qual deve ser retificado.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

a) DA TEMPESTIVIDADE

Consta no item 6.1. do edital do certame que os pedidos de impugnação deverão ser protocolados em até 5 (cinco) dias úteis antes da data designada para a sessão pública de análise das propostas.

Considerando que a data fixada para a sessão é 22.10.2026, o prazo final de apresentação da impugnação é 15.10.2026.

Resta demonstrada, portanto, a tempestividade da presente impugnação.

b) DAS RAZÕES

2.1. DO MODELO DE CONTRATAÇÃO

Conforme mencionado anteriormente, o Edital estabelece que seu objeto é seleção de Organização da Sociedade Civil (OSC) para celebrar **Termo de Colaboração** para execução do gerenciamento e operacionalização das UPAs Norte e Sul.

Todavia, verifica-se uma incongruência entre o modelo de contrato escolhido e a natureza do objeto.

O Termo de Colaboração é o instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela Administração Pública com organizações da sociedade civil (OSC) para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela Administração que envolvam a transferência de recursos financeiros (art. 2°, VII, da Lei 13.019/14).

Nesse caso, o ente federativo seleciona uma OSC para colaborar com programas, políticas ou ações já definidas e parametrizadas pela Administração Pública.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

Portanto, a iniciativa e a proposta do projeto partem do próprio Poder Público, envolvendo repasse de recursos financeiros para atingir finalidades de interesse público e recíproco.

Por outro lado, o **Contrato de Gestão** é o instrumento jurídico celebrado entre o Poder Público e uma Organização Social (OS), por meio do qual a **entidade assume a execução e o gerenciamento de determinadas atividades ou serviços de interesse público**, mediante o estabelecimento pela ente federativo de **metas, resultados, indicadores de desempenho, obrigações e mecanismos de fiscalização e controle** dessa gestão.

Tendo isso em vista, percebe-se que a extensão das obrigações previstas no Edital evidencia que não se trata da execução de um projeto ou atividade específica em regime de colaboração, mas sim da **assunção da gestão integral, continuada e operacional das UPAs Norte e Sul**, compreendendo a disponibilização de equipes multiprofissionais, atendimentos em clínica médica, pediatria e ortopedia, serviços de apoio diagnóstico e terapêutico (laboratório, radiologia, ultrassonografia e eletrocardiograma), fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares, insumos, gases medicinais, manutenção predial e de equipamentos, engenharia clínica, tecnologia da informação, higienização, alimentação, vigilância patrimonial, gerenciamento de resíduos de serviços de saúde e demais atividades necessárias ao funcionamento ininterrupto das unidades.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

ESPECIFICAÇÃO DOS BENS E/ OU SERVIÇOS COM OS VALORES DA CONTRATAÇÃO.					
ITEM	DESCRIÇÃO	UNID.	QNTD.	VALOR TOTAL DAS UPAS MÊS	VALOR TOTAL ANUAL
1	Gestão, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde da Unidade de Pronto Atendimento Norte – José de Souza Dourado (CNES nº 2755289) e da Unidade de Pronto Atendimento Sul – Gerson Pires de Aguiar (CNES nº 2492555), compreendendo a disponibilização de equipes multiprofissionais, atendimentos em clínica médica, pediatria e ortopedia, serviços de apoio diagnóstico e terapêutico (laboratório, radiologia, ultrassonografia e eletrocardiograma), fornecimento de medicamentos, materiais médico-hospitalares, insumos, gases medicinais, manutenção predial e de equipamentos, engenharia clínica, tecnologia da informação, higienização, alimentação, vigilância patrimonial, gerenciamento de resíduos de serviços de saúde e demais atividades necessárias ao funcionamento ininterrupto das unidades, mediante celebração de Termo de Colaboração com Organização da Sociedade Civil (OSC).	MESES	12	R$ 6.821.447,18	R$ 81.857.366,16

Portanto, o Edital prevê que a entidade vencedora deverá assegurar o **funcionamento integral das unidades de saúde**.

Portanto, a finalidade pretendida pela Administração é de conferir a uma entidade privada a gestão operacional das unidades de saúde, permanecendo ao Município a definição das diretrizes assistenciais, a fiscalização e o controle dos resultados.

Essa configuração é própria do modelo de **Contrato de Gestão, previsto na Lei Federal nº 9.637/1998**, mediante o qual o Poder Público estabelece metas, resultados, indicadores e obrigações, **atribuindo à entidade qualificada como Organização Social a execução e o gerenciamento das atividades pactuadas**.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.637/98 dispõe:

> *"Art 5º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por **contrato de gestão o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social**, com vistas à formação de*

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

> *parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º.*
> *Art. 6. O* ***contrato de gestão,*** *elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social,* ***discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.***
> *Art. 7º. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:*
> *I -* ***especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução****, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;*
> *II - a* ***estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais****, no exercício de suas funções.*

Dessa forma, o **Edital deve ser RETIFICADO** para que o procedimento seja destinado à seleção de entidade qualificada como Organização Social na área da saúde para celebração de Contrato de Gestão.

2.2. DA INEXEQUIBILIDADE

O Edital dispõe que o **valor mensal de referência do Contrato é de R$ 6.821.447,18** (R$ 81.857.366,16 anual), considerando a operação conjunta da UPA Norte e da UPA Sul.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

9. VALOR DA PARCERIA, REPASSE E EXECUÇÃO FINANCEIRA

9.1. Valor de referência

9.1.1. O valor de referência da parceria será apurado por unidade, em razão das diferenças de capacidade instalada, de produção assistencial e de composição de serviços entre as Unidades de Pronto Atendimento Norte e Sul.

Quadro 11 — Estrutura do valor de referência da parceria

Componente	UPA Norte	UPA Sul	Consolidado
Valor mensal estimado	R$ 3.362.216,52	R$ 3.459.230,66	R$ 6.821.447,18
Valor global estimado (12 meses)	R$ 40.346.598,24	R$ 41.510.767,92	R$ 81.857.366,16
Parcela fixa mensal (90%)	R$ 3.025.994,87	R$ 3.113.307,59	R$ 6.139.302,46
Parcela variável mensal (10%)	R$ 336.221,65	R$ 345.923,07	R$ 682.144,72

O item 3.5. do Edital e o item 16.5.1, "d", do Termo de Referência, dispõem que será desclassificada a proposta financeira que apresentar valor global superior ao valor de referência estabelecido no Edital:

16.5. Desclassificação

16.5.1. Será desclassificada a proposta que:

a. não contiver a descrição da realidade objeto da parceria e o nexo com as ações propostas, as ações a executar, as metas e os indicadores de aferição, os prazos de execução e o valor global;
b. não alcançar 60% (sessenta por cento) da pontuação máxima da Proposta Técnica, correspondentes a 42 (quarenta e dois) pontos, ou não atingir 50% (cinquenta por cento) da pontuação máxima em qualquer das três áreas de avaliação;
c. apresentar valor global superior ao valor de referência estabelecido no Edital;
d. apresentar valor manifestamente inexequível, assim entendido aquele incompatível com os pisos salariais dos instrumentos coletivos aplicáveis, com os parâmetros de referência dos capítulos 6 e 7 ou com os encargos legais incidentes;
e. não atender às demais exigências do Edital e de seus anexos.

Ocorre que o **valor máximo estabelecido pelo Edital é insuficiente para suportar os custos necessários à execução integral do objeto contratual**, considerando o volume de atendimentos médicos efetivamente registrados, a quantidade de médicos e de

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

especialidades que devem ser ofertadas, o quantitativo de profissionais contratados sob o regime celetista (CLT), os respectivos encargos trabalhistas e benefícios, bem como a diversidade de serviços, insumos e recursos operacionais exigidos para o funcionamento ininterrupto das unidades.

Nesse sentido, o item 6.5 do Termo de Referência apresenta, no Quadro 4, os parâmetros de referência de produção por unidade, reunindo os quantitativos estimados e a respectiva base apurada de cada parâmetro nas UPAs.

Contudo, o referido item expressamente informa que **os quantitativos estimados foram arredondados para menos em relação à base apurada.**

6.5. Parâmetros de referência por unidade

6.5.1. O quadro a seguir reúne, por unidade e em bases mensal e anual, os quantitativos de produção de referência, com indicação da unidade de contagem de cada parâmetro. Os valores estão arredondados para menos em relação à base apurada.

O quadro 4 informa que a **base apurada de atendimentos médicos registrados correspondeu a 19.836 mensais na UPA Norte e 22.732 atendimentos mensais na UPA Sul**.

Todavia, para fins de estimativa e composição do **parâmetro de referência, a Administração considerou apenas 19.000 atendimentos mensais na UPA Norte e 22.000 na UPA Sul**.

A nota explicativa constante do próprio quadro esclarece que a base apurada de registros médicos corresponde à média do **período de janeiro a junho de 2026**, ou seja, foi obtida a partir de apenas 06 meses de atendimento.

Assim, embora a própria Administração tenha identificado uma média mensal de 19.836 atendimentos na UPA Norte e 22.732 na UPA Sul, **adotou como parâmetro de referência quantitativos inferiores para uma contratação cuja vigência prevista é de 12 meses** (item 4.1. do Edital).

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

Aliás, o item 7.1.1 do Termo de Referência é expresso ao estabelecer que o dimensionamento da equipe assistencial deve tomar por base os parâmetros constantes do Quadro 4.

Dessa forma, a Proposta Financeira a ser apresentada pela OSC e o próprio valor do Contrato devem considerar parâmetros que, conforme demonstrado, **não correspondem à demanda efetivamente apurada**.

A Administração, ao arredondar para baixo os quantitativos de atendimento, **desconsiderou parcela da demanda que já havia sido efetivamente identificada em sua própria base de dados, reduzindo o parâmetro que servirá de fundamento para o dimensionamento da equipe e, consequentemente, para a formação dos custos da contratação**.

A média mensal apurada (jan-jun de 2026) supera em 836 atendimentos na UPA Norte e 732 atendimentos na UPA Sul os quantitativos adotados como referência no Edital.

Assim, a apresentação de valor global de referência inferior àquele necessário para suportar a demanda de atendimentos que já foram identificados não se mostra razoável.

A esse volume assistencial **soma-se a estrutura mínima obrigatória prevista nos Quadros 6 e 7 do Termo de Referência.**

Somente em relação à cobertura médica, cada unidade deve manter 21 postos, distribuídos entre médicos clínicos, pediatras, ortopedistas e ultrassonografistas, com cobertura diurna e noturna.

Consideradas as duas unidades, **são 42 postos de cobertura médica, além das equipes de enfermagem, transporte sanitário e apoio assistencial**.

O Quadro 7, por sua vez, prevê profissionais de enfermagem, incluindo enfermeiros assistenciais, técnicos de enfermagem para assistência interna e transporte sanitário, além de

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

condutores de veículos de urgência, assistentes sociais, farmacêuticos, técnicos ou auxiliares de farmácia e profissionais de saúde bucal.

A manutenção dessa estrutura exige recursos suficientes para custear salários, encargos trabalhistas, benefícios, substituições e demais despesas inerentes à continuidade dos serviços.

Além dos custos com pessoal, a execução do objeto pressupõe a disponibilização dos serviços, **insumos, equipamentos e demais recursos necessários ao atendimento da demanda registrada**.

Nesse cenário, **o valor de referência de R$ 6.821.447,18 mensais mostra-se insuficiente** para contemplar, de forma compatível, a dimensão da demanda assistencial e a estrutura operacional exigida para o funcionamento simultâneo e ininterrupto das duas unidades.

A imposição de limite financeiro dissociado dos encargos necessários à execução do objeto compromete a elaboração de propostas efetivamente exequíveis e transfere à futura contratada o risco de suportar custos incompatíveis com os recursos disponibilizados.

A contratação por valor insuficiente para fazer frente aos custos efetivamente necessários à execução do objeto colocará a entidade contratada em **situação permanente de insuficiência financeira**, obrigando-a a administrar os recursos **sempre à margem dos custos reais da operação, com risco de comprometimento da estrutura assistencial e da adequada prestação dos serviços.**

Logo, mostra-se necessária a revisão dos parâmetros de produção constantes do Quadro 4, de modo que reflitam adequadamente a demanda efetivamente apurada, com a correspondente revisão do valor mensal de referência do contrato, assegurando-se que o limite financeiro estabelecido no Edital seja suficiente para suportar os custos decorrentes do dimensionamento da equipe e os

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: 037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256
Link de validação: https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

atendimentos médicos.

2.2.1. DA NECESSIDADE DE REVISÃO DO DIMENSIONAMENTO DAS EQUIPES ASSISTENCIAIS E DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA DOS QUANTITATIVOS EXIGIDOS

O dimensionamento da força de trabalho previsto no Termo de Referência merece revisão a fim de assegurar **correspondência objetiva entre o quantitativo de profissionais exigido, a demanda assistencial efetivamente verificada nas unidades e os parâmetros técnicos e normativos aplicáveis aos serviços de urgência e emergência**.

O Capítulo 7 do Termo de Referência, especialmente os Quadros 6 e 7, estabelece parâmetros para a cobertura médica e para a composição das equipes de enfermagem, transporte sanitário e apoio assistencial das UPAs Norte e Sul.

O item 7.1 do próprio instrumento convocatório prevê que os quantitativos apresentados servem de referência para a elaboração das propostas e para a estimativa do valor da parceria, ressalvada a cobertura médica mínima obrigatória prevista no Quadro 6. Também atribui à entidade a apresentação de dimensionamento próprio, acompanhado de memória de cálculo e compatível com os parâmetros de produção, a distribuição da demanda, o perfil de classificação de risco e as normas dos conselhos profissionais.

Ocorre que **a definição de quantitativos de pessoal**, sobretudo quando repercute diretamente na composição dos custos da parceria, **exige demonstração técnica suficiente de sua adequação à realidade operacional** dos serviços.

Nesse sentido, **a previsão de quantitativo inferior ao estritamente necessário à operação assistencial pode ocasionar a sobrecarga dos profissionais, comprometimento da qualidade e da segurança da assistência, além de falhas na continuidade dos serviços**.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

A necessidade de revisão deve ser examinada à luz dos dados constantes do próprio instrumento convocatório, vejamos:

O **Anexo I registra média diária de 392 atendimentos na UPA Norte e 455 atendimentos na UPA Sul**, indicando, ainda, **concentração aproximada de 70% da demanda no período diurno**.

Tais informações constituem elementos relevantes para a análise da distribuição da força de trabalho ao longo dos turnos, sem prejuízo da consideração da complexidade assistencial, da classificação de risco, dos procedimentos realizados e da necessidade de cobertura permanente dos serviços.

No que concerne à **equipe médica**, a Resolução CFM nº 2.079/2014 constitui referência normativa específica para o funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento 24 horas, **devendo o dimensionamento observar as necessidades assistenciais e as condições concretas de funcionamento da unidade**.

Quanto à equipe de enfermagem, o Parecer Normativo COFEN nº 1/2024 estabelece parâmetros para o planejamento da força de trabalho, contemplando as particularidades das unidades assistenciais especiais e a necessidade de compatibilização entre o quantitativo profissional, as atividades desenvolvidas e o fluxo de atendimento.

Assim, **a mera indicação de quantitativos de profissionais, desacompanhada de memória de cálculo suficientemente demonstrativa da necessidade dos postos e da quantidade de pessoas necessárias à sua cobertura, não permite aferir, por si só, a proporcionalidade da estrutura proposta em relação à demanda efetiva**.

Impõe-se, portanto, a apresentação dos critérios técnicos utilizados para a composição das equipes, com discriminação por categoria profissional, setor, turno, jornada e regime de cobertura.

A questão assume especial relevância diante da

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

necessidade de compatibilização entre as exigências assistenciais e o valor de referência da parceria, de modo que os custos projetados correspondam às necessidades concretas da operação, sem imposição de encargos excessivos ou insuficientemente justificados.

2.3. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP

A fase preparatória da contratação deve ser pautada pelo planejamento e considerar todos os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam interferir na contratação.

Nesse sentido, **a Lei nº 14.133/2021 introduziu o Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, destinado a demonstrar o problema a ser resolvido, a solução mais adequada e, principalmente, a viabilidade técnica e econômica da contratação.

O art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 determina que o ETP deve contemplar, entre outros elementos:

> *Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como* ***abordar todas as considerações técnicas****, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*
>
> *I - a descrição da necessidade da contratação* ***fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido****;*
>
> ***§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I*** *do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e* ***conterá os seguintes elementos:***
>
> *IV -* ***estimativas das quantidades para a contratação,***

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

> ***acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte,*** *que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*
>
> *V - **levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;***
>
> *VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte,** que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

Ocorre que **não foi disponibilizado pela Secretaria Municipal de Saúde de Palmas o respectivo Estudo Técnico Preliminar**, embora esse estudo tenha sido mencionado no instrumento editalício.

A ausência de publicação deste documento impede a verificação dos parâmetros que foram utilizados pela Administração para definir o valor estimado de R$ 6.821.447,18 mensal.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas reforça a necessidade de que o ETP demonstre a viabilidade econômica da contratação e seja acompanhado dos e**lementos que fundamentaram a formação do valor estimado**:

> I) ***"O estudo técnico preliminar (ETP), por constituir a primeira etapa do planejamento da contratação (art. 6°, inciso XX, da Lei 14.133/2021), deve ser concluído e aprovado antes da elaboração do termo de referência*** *ou do projeto básico, os quais **pressupõem a definição prévia da viabilidade da contratação**, admitindo-se a revisão do ETP durante a fase interna da licitação em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem*

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

contratual, hipótese em que as alterações devem ser refletidas nos demais artefatos de planejamento." (Acórdão 1532/2026-TCU-Plenário (Acompanhamento, Relator Ministro Benjamin Zymler)

II) "(...) 2.7 De igual modo, prospera a apontada ***carência****, no Termo de Referência e no Estudo Técnico preliminar, de informações acerca do* ***valor unitário orçado ou dos meios para o seu acesso/conhecimento.*** *Impende recordar que a* ***Lei nº 14.133/21****, que traz as novas diretrizes licitatórias a serem adotadas pela Administração,* ***impõe o dever, em seu artigo 183, de se realizar estudo técnico preliminar (ETP) para amparar o procedimento, em que conste a "estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte", tendo ao final o "orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação"****. Outrossim, a alínea "i" do inciso XXIII do artigo 6º estabelece que o Termo de Referência deve disponibilizar as "estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado".*

Portanto, o edital deve ser aprimorado, passando a divulgar os preços unitários utilizados para o levantamento do valor estimado da contratação.

2.8 Posto isto, circunscrito às questões analisadas, considero parcialmente procedentes as impugnações, determinando que a Administração adote as medidas corretivas necessárias ao cumprimento da lei e desta decisão, devendo, em especial: a) indicar objetivamente o tipo de papel a ser utilizado no ajuste; e b) disponibilizar os preços unitários orçados." (TC-023904.989.24-1, Sessão Plenária de

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

5/2/25, sob relatoria do E. Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo)

Dessa forma, **é necessário que a Secretaria Municipal de Saúde de Palmas disponibilize o Estudo Técnico Preliminar e os documentos que subsidiaram a formação do valor estimado da contratação**, especialmente as memórias de cálculo, pesquisas de mercado e demais elementos utilizados para composição dos custos.

A medida é necessária para verificar se o valor de referência estabelecido no Edital considerou adequadamente a demanda efetivamente apurada nas unidades, bem como todos os custos decorrentes do dimensionamento da equipe assistencial necessária à sua execução.

2.4. RETENÇÃO POR DÉBITOS TRABALHISTAS

O item 10 do Termo de Referência estabelece as obrigações da Organização da Sociedade Civil. Especificamente, o item 10.5 prevê a possibilidade de retenção dos repasses destinados à entidade caso sejam ajuizadas reclamações trabalhistas.

> *10.5.1.* ***Constatada a existência de débitos trabalhistas ou previdenciários*** *decorrentes da execução da parceria que resultem no* ***ajuizamento de reclamação trabalhista*** *com inclusão do Município de Palmas no polo passivo como responsável subsidiário, a Secretaria Municipal da Saúde poderá* ***reter, das parcelas vincendas, o montante correspondente aos valores em cobrança****, complementando a retenção sempre que insuficiente.*
> *10.5.2.* ***A retenção será liberada com o trânsito em julgado da decisão de improcedência ou com o efetivo pagamento do débito*** *pela Organização da Sociedade Civil, mediante p****rocesso administrativo próprio****.*

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

Ocorre que essa disposição **compromete o equilíbrio financeiro do contrato administrativo**, uma vez que permite a retenção de recursos destinados à execução dos serviços de saúde em razão de ajuizamento de demandas trabalhistas, inclusive antes da definição judicial da responsabilidade pelos valores cobrados.

Assim, a previsão pode resultar em **penalização financeira da entidade em decorrência de ações trabalhistas**, com retenção de recursos necessários à execução do contrato.

Nesse sentido, **a planilha financeira deve contemplar provisão específica para despesas judiciais e trabalhistas**, considerando os riscos inerentes à execução do contrato e as obrigações que poderão recair sobre a entidade.

A previsão desses recursos deve integrar o planejamento orçamentário, permitindo que a entidade disponha de recursos para fazer frente a tais despesas sem comprometer o custeio regular dos serviços de saúde.

Diante disso, requer-se a revisão do item 10.5 do Termo de Referência, com a previsão de provisionamento específico para demandas trabalhistas e a adequação das regras de retenção, a fim de evitar que o simples ajuizamento de reclamações trabalhistas resulte em retenções financeiras que comprometam a execução dos serviços.

c) PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

a) o acolhimento da presente impugnação, com a retificação do instrumento convocatório para adequar o modelo de parceria ao objeto pretendido pela Administração, mediante seleção de entidade qualificada como Organização Social na área da saúde para **celebração de Contrato de Gestão**;

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

b) a **revisão dos parâmetros de produção constantes do Quadro 4** do Termo de Referência, a fim de que correspondam à demanda assistencial efetivamente apurada nas UPAs Norte e Sul;

c) a **apresentação da memória de cálculo que fundamentou o dimensionamento da força de trabalho constante dos Quadros 6 e 7 do Termo de Referência**, com a indicação dos critérios técnicos e operacionais adotados para cada categoria profissional;

d) a **demonstração da compatibilidade** entre os quantitativos previstos, a média de atendimentos por unidade, a distribuição da demanda entre os turnos e a necessidade de cobertura assistencial ininterrupta;

e) a **apresentação da justificativa técnica específica para os quantitativos estabelecidos**, especialmente quanto à quantidade de profissionais necessários à cobertura dos postos de trabalho, distinguindo-se o número de postos assistenciais do número de pessoas contratadas;

f) a revisão dos quantitativos que, após análise técnica, não se mostrarem suficientemente justificados ou proporcionais à demanda assistencial, preservada a cobertura médica mínima obrigatória prevista no edital;

g) a **revisão do valor mensal de referência**, para que seja compatível com os custos necessários à execução integral do objeto;

h) caso as alterações promovidas impliquem mudanças nas condições de formulação das propostas, a retificação do instrumento convocatório e de seus anexos, com a devida publicidade e **reabertura dos prazos pertinentes**, assegurando-se às interessadas tempo hábil para adequação de suas propostas.

Cesário Lange/SP, 15 de outubro de 2026.

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

CNPJ 50.351.626/0001-10
Avenida São Paulo, 340 - Vila Brasil
CEP. 18.285-000- Cesário Lange - SP
Tel. +55 (15) 3246-1410
contato@bhcl.org.br

(Assinado digitalmente)

ROBERTO GONELLA JÚNIOR

Provedor

Assinado com Assinatura Eletrônica (Lei 14.063/2020 | Regulamento 910/2014/EC)
Hash SHA256 do original: **037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256**
Link de validação: **https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b**
Validador

Relatório de auditoria e validação de assinaturas eletrônicas

URL pública de verificação de integridade e autenticidade
https://valida.ae/751d72af70600b8985171c88d643554630b1874c6e59a0e9b

Assinaturas concluídas: **1** de **1**

Assinaturas eletrônicas realizadas em conformidade com a Lei nº 14.063/2020 e Regulamento (UE) nº 910/2014 (eIDAS)

Como auditar e validar este documento

Você está visualizando uma via para impressão do documento, ela possui os dados de auditoria, porém ela pode ser alterada. Para conferir a integridade do documento e das assinaturas, **acesse a URL pública de validação ou escaneie o QRCode ao lado.**

037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256
Hash SHA256 do original

Assinaturas presentes no documento

Roberto Gonella Junior
048.461.708-70
Signatário

Trilha de auditoria

15/10/2026 10:32 — **Aline de Oliveira Lourenço** (zlbadvogados@gmail.com, CPF 303.389.888-23) criou o documento

Endereço de IP: 170.244.255.187 | Navegador: Chrome/156.0 | Tipo de geolocalização: IP
Porta: 20007 | Arquitetura: ARM64 | Precisão: 5km+
SO: Mac OS X 10_15_7 | Render engine: Gecko | Latitude e longitude: -21.8272, -48.2066

Hash SHA256 do arquivo: 037d8b203e15bc9c3ca219c3cbbd5edbc172da2e3d5286ac8c268cc33ad0b256

15/10/2026 10:32 — **Aline de Oliveira Lourenço** (zlbadvogados@gmail.com, CPF 303.389.888-23) visualizou o documento

Endereço de IP: 170.244.255.187 Porta: 20007

15/10/2026 11:11 — **Roberto Gonella Junior** (roberto.gonella@hotmail.com, CPF 048.461.708-70) visualizou o documento

Endereço de IP: 45.166.51.239 Porta: 55134

15/10/2026 11:11 — **Roberto Gonella Junior** (roberto.gonella@hotmail.com, CPF 048.461.708-70) assinou o documento

Endereço de IP: 45.166.51.239 | Navegador: Microsoft Edge/155.0 | Tipo de geolocalização: IP
Porta: 55134 | Arquitetura: x64 | Precisão: 5km+
SO: Windows NT 10.0 | Render engine: Gecko | Latitude e longitude: -23.2102, -47.8882