Impugnação ao Edital — Chamamento Público UPAs Norte e Sul (Palmas/TO)

I — Endereçamento, qualificação e cabimento

À COMISSÃO DE SELEÇÃO DO EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2026 — RETIFICAÇÃO 002/2026

À SUPERINTENDÊNCIA DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA E AO(À) EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) SECRETÁRIO(A) MUNICIPAL DA SAÚDE DE PALMAS/TO

Processo SEI nº 17.137010.000064-2026-78

Objeto: seleção de Organização da Sociedade Civil para celebração de Termo de Colaboração destinado à gestão das UPAs 24h Norte — José de Souza Dourado (CNES 2755289) — e Sul — Gerson Pires de Aguiar (CNES 2492555).

IAP ASSESSORIA, TREINAMENTO E GESTÃO, empresa individual de nome empresarial 52.660.995 IRIA APARECIDA DE CAMARGO, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ sob o nº 52.660.995/0001-10, com sede na Quadra CLN 116, Bloco I, s/nº, Edifício Cedro, Sala 207, Parte 113, Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70.773-590, endereço eletrônico para intimações iapassessoriaetreinamentos@gmail.com, neste ato por sua titular, IRIA APARECIDA DE CAMARGO, empresária, inscrita no CPF sob o nº 215.997.918-03, na qualidade de interessada no regular processamento do certame, vem, respeitosamente, apresentar

PETIÇÃO ADMINISTRATIVA DE IMPUGNAÇÃO, COM PEDIDO DE SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME

pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

Do cabimento e do conhecimento

1. A Impugnante reconhece que o prazo do item 6.1 do Edital se destina às impugnações ordinárias. A presente petição, porém, aponta vícios de legalidade, de ordem pública, que não se sujeitam a preclusão.
2. A Constituição assegura a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (art. 5º, XXXIV, "a", da CF/1988). Esse direito independe de prazo e impõe à Administração o dever de responder motivadamente.
3. A Administração pode e deve anular os próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais (Súmula 473 do STF). O próprio Edital prevê a anulação por ilegalidade no item 16.1 e atribui à Comissão a decisão dos casos omissos, com observância da Lei nº 13.019/2014 e dos princípios da Administração, no item 16.6.
4. O chamamento público deve garantir a isonomia, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo (art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014). Os vícios a seguir atingem diretamente esses princípios e podem ser conhecidos de ofício.
5. Requer-se, portanto, o conhecimento da petição como exercício do direito de petição e como provocação ao dever de autotutela, independentemente do prazo do item 6.1. A Impugnante registra ainda que poderá levar os mesmos fatos ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

II — Síntese do Edital

6. O Município de Palmas, por meio da Secretaria Municipal da Saúde, publicou o Edital de Chamamento Público nº 001/2026, hoje na Retificação 002/2026 (versão datada de 16/10/2026). O objetivo é selecionar OSC para gerir as UPAs Norte e Sul por 12 meses, prorrogáveis até 60 meses, sob a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 2.121/2021, alterado pelo Decreto nº 2.958/2026.

7. O valor global de referência é de R$ 81.857.366,16, ou R$ 6.821.447,18 por mês. Desse total, R$ 3.362.216,52/mês cabem à UPA Norte e R$ 3.459.230,66/mês à UPA Sul (item 3.1 do Edital e Quadro 11 do Termo de Referência).

8. O julgamento é por técnica (70 pontos) e preço (30 pontos), com nota mínima de 42 pontos e de 50% em cada uma das três áreas técnicas (itens 10.1 a 10.5 do Edital e capítulo 16 do TR).

9. A entrega dos envelopes encerra-se às 9h de 06/11/2026, e a sessão pública de abertura está marcada para as 10h do mesmo dia (item 8.1 do Edital).

10. O certame vem depois da suspensão cautelar, pelo TCE-TO, do Termo de Colaboração nº 001/2026, firmado sem chamamento com outra entidade para o mesmo objeto. A medida foi determinada pelo Conselheiro José Wagner Praxedes e ratificada pelo Pleno em 24/06/2026, com fundamento, entre outros, na ausência de demonstração de vantajosidade econômica. Esse histórico reforça a necessidade de que o novo procedimento seja escorreito na composição do valor e nos critérios de julgamento.

III — Das inconsistências do Edital e de seus fundamentos

III.1 — Prazo de publicidade inferior a 30 dias após a Retificação 002/2026

11. O edital deve ser divulgado no sítio oficial com antecedência mínima de trinta dias (art. 26 da Lei nº 13.019/2014). O próprio Edital repete a regra no quadro do item 17.1: "30 dias corridos, no mínimo", com base no art. 15 do Decreto nº 2.121/2021.

12. A Retificação 002/2026 e o Estudo Técnico Preliminar que a acompanha estão datados de 16/10/2026 ("Palmas-TO, outubro de 2026"). Daí até a sessão de 06/11/2026 correm 21 dias.

13. A retificação alterou o conjunto de anexos que orienta a formulação das propostas, entre eles a Planilha de Composição de Custos do Anexo VI. Por isso, o prazo mínimo deveria ter sido reaberto. É o que o próprio Edital determina no item 6.3, quando a alteração tem "repercussão na formulação das propostas". Manter a sessão fere os princípios da publicidade e da isonomia (art. 37, caput, da CF/1988; art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014).

III.2 — Contradição na base de dimensionamento: "atendimentos" x "registros de produção médica"

14. O TR e o ETP distinguem expressamente:

- atendimentos: média de 11.908/mês na UPA Norte e de 13.836/mês na UPA Sul;
- registros de produção médica: 19.836 e 22.732.

15. O item 7.1.1 do TR afirma que os registros de produção médica "não se prestam ao dimensionamento de capacidade instalada, de escala assistencial ou de fluxo". A própria Nota Técnica Financeira nº 002/2026, que formou o valor de referência, adota os atendimentos (11.908 e 13.836) como base de custo.

16. O Quadro 1 do Anexo VI faz o contrário. Rotula os números 19.836 e 22.732 como "Média mensal de atendimentos médicos" e declara que constituem "base de dimensionamento".

17. Assim, o modelo obrigatório da proposta financeira manda dimensionar sobre uma grandeza que o TR proíbe usar para esse fim. O item 8.2.5 do TR, por sua vez, obriga a observar o volume efetivamente registrado. Além disso, propostas "com informações contraditórias" podem ser recusadas (item 14.8.1, "g", do TR). O participante fica, portanto, sujeito a ser penalizado por uma contradição que é do próprio Edital.

18. Isso viola o julgamento objetivo e a vinculação ao instrumento convocatório (art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014), além da segurança jurídica.

III.3 — Divergência entre o Anexo V e o Formulário VII-A na contagem de elementos mínimos

19. A nota de cada item é calculada multiplicando a pontuação máxima pela fração de elementos mínimos apresentados (item 16.2.2 do TR e item 1.3 do Anexo V). O número de elementos de cada item é, portanto, o denominador da fórmula.

20. Em dois itens, o Anexo V relaciona seis elementos (alíneas "a" a "f"), mas o Formulário VII-A, em que a Comissão lança a nota, registra apenas cinco:

    - V.1.9 (Manual de protocolos assistenciais, 2 pontos): Anexo V com 6 elementos; Formulário com "____ / 5";
    - V.1.10 (Manual de almoxarifado, farmácia, patrimônio e transporte sanitário, 1 ponto): Anexo V com 6 elementos; Formulário com "____ / 5".

21. A divergência muda a nota. Uma proposta com 5 dos 6 elementos do V.1.9 recebe 1,66 ponto pelo Anexo V, mas 2,00 pelo Formulário. Com 6 elementos, o Formulário levaria a 6/5 do máximo, resultado que o Edital não disciplina.

22. O edital deve especificar a metodologia de pontuação e o peso de cada critério (art. 24, § 1º, da Lei nº 13.019/2014). Uma regra que pode ser lida de dois modos deixa a Comissão livre para escolher entre eles, o que compromete o julgamento objetivo e a impessoalidade (art. 37, caput, da CF/1988).

III.4 — Corte de 50% na Área de Qualificação Técnica: critérios classificatórios convertidos em eliminatórios

23. A FA.3 vale 20 pontos, e a proposta que não alcançar 10 pontos é desclassificada (itens 10.5 do Edital e 16.5.1, "b", do TR). A pontuação da área vem quase toda de experiência anterior (V.3.1 a V.3.4, até 12 pontos), acreditação (V.3.8, até 4 pontos), CEBAS (V.3.9, 1 ponto) e serviço próprio com CNES (V.3.5, 1 ponto). A simulação do capítulo IV mostra dois efeitos.

- Uma OSC sem 12 meses de gestão de unidade de urgência alcança no máximo 8 pontos e é desclassificada.
- Uma OSC que comprove 12 a 35 meses de gestão de UPA Porte III, com Responsável Técnico e responsável administrativo-financeiro qualificados, soma 9 pontos e também é desclassificada se não tiver CEBAS, acreditação ou serviço próprio com CNES.

24. Na prática, o CEBAS e o serviço ambulatorial próprio funcionam como requisitos de participação. Mas o CEBAS é uma certificação de natureza tributária (Lei Complementar nº 187/2021) e não mede capacidade de gerir uma UPA. Nenhum dos dois consta dos requisitos dos arts. 33 a 35 da Lei nº 13.019/2014.

25. O ato convocatório não pode conter cláusulas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do chamamento por circunstância impertinente ou irrelevante para o objeto (art. 24, § 2º, da Lei nº 13.019/2014). Na mesma linha, a Constituição só admite exigências de qualificação indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, XXI, da CF/1988).

26. O TCU, ao examinar certames de técnica e preço, assentou que a desproporção entre os pesos de técnica e preço deve ser justificada e que não se admite critério técnico baseado unicamente em experiência anterior (Acórdão nº 210/2011-Plenário). Esse entendimento se aplica aqui por analogia. Nos autos, não há justificativa técnica para o corte de 50% nem para o peso conjunto de experiência e certificações na FA.3.

27. A ADI 1.923/DF exige que a seleção de entidades privadas para gerir serviços públicos de saúde seja pública, objetiva e impessoal. Uma barreira de entrada sem justificativa no ETP não atende a essa exigência.

III.5 — Valor de referência abaixo da mediana do próprio mapa de preços e transferência do risco do piso da enfermagem

28. O Mapa de Pesquisa de Preços de 03/09/2026 reuniu sete cotações, com coeficiente de variação de 31% (Norte) e 30% (Sul). A mediana é de R$ 3.511.086,62/mês para a UPA Norte e de R$ 3.658.175,19/mês para a UPA Sul (item 4.2 da Nota Técnica Financeira nº 002/2026).

29. O valor de referência ficou abaixo dessa mediana: 4,2% na Norte (R$ 3.362.216,52) e 5,4% na Sul (R$ 3.459.230,66). A própria Nota registra, porém, que várias cotações usaram uma cobertura de clínicos menor que a exigida (5/4 ou 7/7, contra os 9/7 obrigatórios do Quadro 6). Ou seja, o mercado cotou, com menos médicos, valores acima da referência que agora deve cobrir mais médicos.

30. A referência adota salários-base de R$ 2.916,00 para o enfermeiro e de R$ 1.836,00 para o técnico de enfermagem. Esses valores ficam muito abaixo do piso nacional (Lei nº 14.434/2022) e dependem da assistência financeira complementar da União.

31. Ocorre que o TR atribui à OSC responsabilidade "integral e exclusiva" pelo piso nacional (item 9.9.1). Atribui também os encargos sobre o complemento, "sem direito a acréscimo do valor global" (item 9.9.4.1). E mantém essa responsabilidade, sem revisão, se a União interromper os repasses (item 9.9.9).

32. Isso contraria o próprio ETP, que reconhece, com base na ADI 7.222/DF, que a obrigação é condicionada (item 6.2.3). O STF fixou que, para entidades privadas que atendam ao menos 60% de seus pacientes pelo SUS, a diferença do piso é devida na extensão coberta pela assistência financeira da União. O TR transfere à OSC um risco que a decisão do STF não lhe atribui e que não foi precificado. O resultado é risco de inexequibilidade (item 16.5.1, "d", do TR) e afronta ao art. 27 da Lei nº 13.019/2014, que exige aderência da proposta ao valor de referência.

III.6 — Contradições internas do Anexo VI (Planilha de Composição de Custos)

33. O Anexo VI é o "documento que vincula a participante" (item 1.3) e não admite alteração de contas (item 2.1). Mesmo assim, contém as seguintes contradições:

- Remissão inexistente. O item 1.2 remete ao "item 14.8.3 do Termo de Referência", que não existe; o item 14.8 do TR termina no 14.8.2.
- Conta de despesa proibida. A conta D.2, "Despesas financeiras e tarifas bancárias", é obrigatória no modelo, mas o item 9.5.1, "h", do TR veda essas despesas, e a conta da parceria é isenta de tarifa (item 9.3.3).
- Base do limite de 3%. A base de cálculo do limite de custos indiretos da conta D.1 diverge: o item 2.5 manda apurá-lo sobre "o total mensal de custeio da unidade", e o item 4.1, sobre "o valor total mensal da parceria, correspondente à coluna 'Total' do Quadro 4". Pela segunda leitura, uma unidade poderia lançar cerca do dobro do limite que a primeira permite.
- Tripulação da ambulância. O Quadro 3 inclui "Médico — transporte sanitário" e "Enfermeiro — transporte sanitário" (itens 20 e 21). Já o TR fixa a tripulação da ambulância Tipo B como 1 condutor e 1 técnico de enfermagem por plantão (itens 5.5.3.1 e 7.4).

34. Planilhas montadas sobre bases diferentes não são comparáveis. Isso compromete a isonomia e a Nota Financeira do item 16.3.1 do TR.

III.7 — Custos desnecessários antes da celebração

35. O item 1.8 do Anexo V exige, já na proposta, o texto integral de regimentos, manuais e protocolos. Exige ainda constituição, regimento e cronograma para dez comissões e núcleos (V.2.1). Isso impõe aos participantes custos relevantes antes de saberem se serão selecionados.

36. A Súmula nº 272/2012 do TCU veda quesitos de pontuação técnica cujo atendimento exija custos desnecessários antes da celebração do contrato. O entendimento se aplica por analogia e recomenda que a exigência seja reduzida a diretrizes e sumários estruturados, com os textos integrais exigidos da selecionada no Plano de Trabalho (capítulo 18 do TR).

III.8 — Indefinição sobre servidores cedidos

37. Os itens 3.6, 3.7 e 24.5 do TR preveem a dedução, no repasse, do custo dos postos supridos por servidores municipais. O quantitativo e as categorias, porém, só serão informados "antes da assinatura".

38. Assim, o participante elabora o dimensionamento e o fluxo de caixa sem saber quanto da equipe será suprida pelo Município. Isso afeta a contratação de pessoal, o fundo de provisão trabalhista (item 9.4.3) e o limite de 70% (item 9.7). Requer-se a divulgação prévia, ainda que estimativa, dos servidores disponíveis por unidade e categoria.

III.9 — Aglutinação das duas UPAs em objeto único: ausência de parcelamento e restrição à ampla concorrência

38-A. O que o Edital faz. O Edital reúne as duas unidades em um único objeto, com proposta única e uma só selecionada. Cada OSC apresenta uma única proposta (item 5.2), e o julgamento usa o valor global consolidado (Quadro 4 do Anexo VI, item 8.2). Não há como disputar apenas a UPA Norte ou apenas a UPA Sul.

38-B. O objeto é divisível, segundo o próprio Edital. O Edital e o ETP tratam cada UPA como unidade autônoma em todos os aspectos relevantes:

- Registro e escopo. São dois estabelecimentos com CNES próprio (2755289 e 2492555) e escopo assistencial completo cada um (item 1.1).
- Valor. O valor de referência é apurado por unidade (Quadro 11 do TR). O ETP afirma que adotar valor único e indiferenciado "comprometeria a precisão da estimativa e a comparabilidade das propostas" (item 6.1).
- Planilha e pessoal. A Planilha de Composição de Custos é apresentada uma vez para cada unidade (item 1.2 do Anexo VI). O Quadro 7 dimensiona a equipe por unidade.
- Metas e indicadores. São aplicados "individualmente a cada Unidade de Pronto Atendimento" (nota do Quadro 8).
- Piso da enfermagem. A apuração do complemento é feita separadamente por CNES (item 9.9.6).
- Proposta técnica. Deve ter subseção específica para cada unidade onde houver diferença operacional (item 14.3).

A própria Nota Técnica Financeira nº 002/2026 prevê gerente, coordenador de enfermagem e coordenador administrativo próprios em cada unidade. Não há estrutura de gestão compartilhada cuja economia justifique a reunião.

38-C. Falta justificativa nos autos. A única razão apresentada está no item 5.3 do Edital: a "unidade de comando assistencial e responsabilidade indivisível". Esse fundamento, porém, foi usado para vedar consórcio e atuação em rede, não para afastar a divisão em lotes. A divisão em lotes não fraciona a responsabilidade dentro de cada UPA: cada unidade continua com um único gestor, integralmente responsável. O ETP não tem capítulo sobre o parcelamento nem estudo de economia de escala que mostre vantagem do lote único.

38-D. Efeito restritivo concreto. A reunião dobra a escala mínima exigida de cada participante:

- Folha e custeio. A entidade precisa sustentar, desde o primeiro mês, cerca de R$ 6,82 milhões mensais, sem parcela de mobilização (item 9.3.5 do TR).
- Habilitação econômico-financeira. Os índices de liquidez são justificados pela "dimensão" do objeto (item 17.1.3.1 do TR), e essa dimensão dobra com a aglutinação.
- Pessoal. A entidade precisa mobilizar ao mesmo tempo duas equipes completas, de mais de 200 profissionais cada.

OSCs com capacidade comprovada para gerir uma UPA Porte III, mas não duas, ficam excluídas da disputa pelo tamanho do objeto, e não por falta de aptidão técnica.

38-E. Legislação.

- Lei nº 13.019/2014. Proíbe incluir ou tolerar, nos atos de convocação, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do chamamento (art. 24, § 2º), e exige isonomia e seleção da proposta que torne mais eficaz a execução (arts. 2º, XII, e 24, caput).
- Constituição Federal. A seleção deve assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes (art. 37, XXI).
- Lei nº 14.133/2021, por analogia (art. 184, "no que couber e na ausência de norma específica"). A lei consagra o parcelamento como princípio, sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso (arts. 40, V, "b", e 47, II). Manda considerar o dever de ampliar a competição e de evitar a concentração de mercado (art. 40, § 2º, III). Só afasta o parcelamento quando economia de escala, sistema único e integrado ou risco ao conjunto o recomendarem (art. 40, § 3º). E exige que o ETP justifique o parcelamento ou não da contratação (art. 18, § 1º, VIII).
- Decreto Federal nº 8.726/2016, que regulamenta o MROSC na esfera federal. Admite que o chamamento selecione mais de uma proposta, se o edital o previr (art. 8º, § 1º). A seleção por unidade é, portanto, compatível com o regime das parcerias.

38-F. Jurisprudência.

- Súmula nº 247 do TCU. É obrigatória a admissão da adjudicação por item, e não por preço global, quando o objeto for divisível e não houver prejuízo ao conjunto ou perda de economia de escala. O objetivo é permitir que participe quem não tem capacidade para a totalidade do objeto, mas pode executá-lo em relação a unidades autônomas. As exigências de habilitação devem se adequar a essa divisibilidade.
- Acórdãos nº 2.037/2019 e nº 2.695/2013, ambos do Plenário do TCU. A adjudicação por preço global de grupo é medida excepcional e precisa ser devidamente justificada.
- Acórdão nº 2.529/2021-Plenário do TCU. Cabe ao gestor demonstrar que a ausência de parcelamento não restringe indevidamente a competitividade.

- Acórdão nº 1.272/2026-Plenário do TCU (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues). O TCU afastou um lote único defendido com alegações de indivisibilidade e de ganho operacional, porque não havia estudos quantitativos ou simulações que demonstrassem ganho de escala concreto. Registrou ainda que dividir o objeto em quantitativos menores tende a atrair mais competidores. É exatamente a situação destes autos.
- Precedente do TCU em sentido contrário, que a Impugnante antecipa. O TCU já admitiu o lote único quando o caso concreto demonstra que não há restrição (Acórdão nº 5.134/2014-2ª Câmara). A exceção pressupõe motivação técnica e econômica nos autos, que aqui não existe. Além disso, os documentos do próprio certame demonstram a autonomia de cada unidade.
- ADI 1.923/DF. A seleção de parceiros na saúde deve ser pública, objetiva e impessoal, o que inclui não criar barreiras de escala sem justificativa.

38-G. Solução proposta. Basta dividir o objeto em dois lotes, Lote 1 — UPA Norte e Lote 2 — UPA Sul, com as seguintes regras:

- Participação. A OSC pode concorrer a um ou aos dois lotes.
- Julgamento. Cada lote tem julgamento e Nota Financeira próprios, com base no valor de referência da unidade, que já existe.
- Habilitação. A qualificação econômico-financeira é proporcional ao lote disputado.
- Lote único vencedor. Se a mesma OSC vencer os dois lotes, a Administração pode celebrar instrumentos separados ou um termo único com metas por unidade, preservando a gestão integrada que o item 5.3 pretende assegurar.

A mudança aproveita toda a estrutura já individualizada do Edital, com valores, planilhas, metas e quadros por unidade, e amplia o universo de concorrentes. Isso favorece a obtenção da proposta mais vantajosa (art. 27 da Lei nº 13.019/2014).

III.10 — Matriz que não diferencia capacidades distintas: teto de pontuação e nota por checklist

38-H. O problema. O ETP e o item 16.1.1 do TR justificam o peso de 70% da técnica dizendo que "a capacidade de execução e a qualidade da assistência sobrepõem-se ao critério econômico". A matriz, porém, não consegue separar entidades de capacidade muito diferente. Isso ocorre em três pontos:

- Faixa inicial igual para todos os portes. De 12 a 35 meses de experiência, todos os portes valem 4 pontos: UPA Porte III, Porte II e Porte I ou pronto atendimento (Quadro 12; Anexo V, V.3.1 a V.3.3). Assim, 12 meses em um pronto atendimento de pequeno porte pontuam o mesmo que 35 meses em uma UPA Porte III, que é justamente o perfil do objeto.
- Teto baixo. A partir de 96 meses a experiência satura em 8 pontos, e a partir de 3 unidades geridas a amplitude satura em 4 (V.3.4). Para contar como unidade, basta ter gerido qualquer unidade de urgência, de qualquer porte, por 12 meses. Uma entidade com 15 anos e 10 UPAs Porte III empata com outra que

tenha 8 anos em uma única UPA mais dois pequenos pronto-atendimentos. As duas somam 20 pontos na FA.3.

- Nota por presença de elementos. Nas áreas FA.1 e FA.2, que somam 50 pontos, a nota depende apenas de localizar os elementos mínimos na proposta (item 16.2.2 do TR; item 1.5 do Anexo VII). Não há gradação pela consistência ou aderência do conteúdo à realidade das unidades. Qualquer proposta que contenha todos os tópicos recebe a nota máxima, ainda que superficial.

38-I. Consequência. Entidades com capacidades muito diferentes tendem a empatar em 70 pontos técnicos. A disputa passa a ser decidida pela Nota Financeira, de 30 pontos (fórmula MVP ÷ VPP). O certame se converte, na prática, em julgamento de menor preço, o que contradiz a motivação que o ETP deu para o peso de 70%. Se ainda houver empate, o primeiro critério de desempate é justamente a maior nota na FA.3 (item 16.6.1). Esse critério é inócuo quando ambas atingem o teto, e a decisão pode acabar no menor preço ou em sorteio.

38-J. Fundamento. O grau de adequação da proposta aos objetivos da parceria é critério obrigatório de julgamento (art. 27 da Lei nº 13.019/2014). O TCU exige justificativa para a desproporção entre os pesos de técnica e preço e veda critério técnico baseado unicamente em experiência anterior (Acórdão nº 210/2011-Plenário, por analogia). Um peso técnico de 70% só se justifica se a matriz efetivamente medir diferenças de capacidade e de qualidade. Caso contrário, a motivação do ato não corresponde ao seu conteúdo.

38-K. Solução proposta.

- Diferenciar a faixa de 12 a 35 meses por porte, para que a experiência em UPA Porte III valha mais.
- Ampliar as faixas de tempo e de número de unidades acima dos tetos atuais, ou pontuar a experiência em proporção ao porte e ao volume de atendimentos da unidade gerida.
- Introduzir, ao menos nos itens de maior peso (V.1.1, V.1.8, V.2.5, V.2.9), uma gradação objetiva de qualidade, com critérios de aderência aos dados das unidades descritos no Anexo V.
- Alternativamente, rever e justificar no ETP a proporção de 70/30.

IV — Da verificação da somatória da pontuação

39. A soma das pontuações confere: 22 + 28 + 20 = 70 pontos técnicos, mais 30 de preço, totalizando 100. O Quadro 12 do TR, o Anexo V (item 1.9) e o Formulário VII-A coincidem nos totais. Os vícios estão nos denominadores e no efeito do corte mínimo, não na soma.
39-A. Soma nominal da FA.3. Somadas todas as linhas do Quadro 12, a FA.3 chega a 33 pontos nominais: 8 + 7 + 6 (V.3.1 a V.3.3) + 4 + 1 + 1 + 1 + 4 + 1. Com isso, a Nota Técnica nominal seria de 83 pontos. O excesso desaparece porque as três linhas de experiência são alternativas: aplica-se apenas a mais favorável, e o máximo efetivo da área é de 20 pontos. Essa regra consta do item 16.2.5 do TR, do item 4.4.1 do Anexo V e do item 2.3 e da nota do Formulário VII-A do Anexo VII. O Quadro 12, porém, que é a matriz de julgamento a que remete o item 10.2 do Edital, lista as três linhas lado a lado sem nenhuma nota de alternatividade. Para evitar

leitura cumulativa pela Comissão ou pelos participantes, requer-se que o próprio Quadro 12 indique expressamente que V.3.1 a V.3.3 são excludentes entre si.

Área	Itens e pontuação máxima	Soma	Total declarado	Corte mínimo (50%)
FA.1 — Atividade	V.1.1 = 3; V.1.2 a V.1.4 = 1 cada; V.1.5 a V.1.7 = 2 cada; V.1.8 = 3; V.1.9 = 2; V.1.10 = 1; V.1.11 = 2; V.1.12 = 2	22	22	11,0
FA.2 — Qualidade	V.2.1 = 10; V.2.2 = 2; V.2.3 = 1; V.2.4 = 1; V.2.5 a V.2.7 = 2 cada; V.2.8 = 1; V.2.9 = 2; V.2.10 = 1; V.2.11 = 2; V.2.12 = 2	28	28	14,0
FA.3 — Qualificação Técnica	uma das linhas V.3.1 a V.3.3 = até 8; V.3.4 = até 4; V.3.5 a V.3.7 = 1 cada; V.3.8 = até 4; V.3.9 = 1	20	20	10,0
Nota Técnica	—	70	70	42,0
Nota Financeira	(MVP ÷ VPP) × 30	30	30	—

Divergências de denominador (Anexo V x Formulário VII-A). Os demais 22 itens pontuados por elementos conferem.

Item	Pontos	Elementos no Anexo V	Denominador no Formulário VII-A	Nota com 5 elementos: Anexo V / Formulário
V.1.9 — Protocolos assistenciais	2	6 (a-f)	5	1,66 / 2,00
V.1.10 — Almoxarifado, farmácia, patrimônio e transporte	1	6 (a-f)	5	0,83 / 1,00

Simulação do corte da FA.3 (mínimo de 10 pontos)

Perfil da participante	Experiência (V.3.1–V.3.3)	Unidades (V.3.4)	CNES próprio (V.3.5)	RT e RAF (V.3.6–V.3.7)	Acreditação (V.3.8)	CEBAS (V.3.9)	Total	Resultado
Sem 12 meses de gestão de urgência, com tudo o mais	0	0	1	2	4	1	8	Desclassificada
12 a 35 meses em 1 UPA Porte III, sem CNES próprio, acreditação ou CEBAS	4	3	0	2	0	0	9	Desclassificada
Mesmo perfil, só com CEBAS	4	3	0	2	0	1	10	Classificada

40. A última linha mostra que, para uma entidade com experiência comprovada em UPA Porte III, a permanência no certame pode depender apenas de possuir CEBAS. Esse critério não guarda pertinência com a capacidade de executar o objeto (art. 24, § 2°, da Lei n° 13.019/2014).

V — Do pedido de suspensão cautelar

41. Plausibilidade do direito. Os capítulos III e IV demonstram vícios objetivos, verificáveis por simples leitura do Edital, do TR, de seus Anexos e do ETP:

- prazo de publicidade inferior ao mínimo legal;
- base de dimensionamento contraditória;
- denominadores divergentes na fórmula de pontuação;
- corte que converte critérios classificatórios em eliminatórios;

- valor de referência abaixo da mediana do mercado, com risco do piso da enfermagem transferido à OSC;
- contradições no modelo obrigatório de planilha;
- reunião das duas UPAs em objeto único, sem justificativa para não dividir em lotes.

42. Perigo da demora. A sessão de abertura está marcada para as 10h de 06/11/2026. Abertos os envelopes, as propostas ficam conhecidas e a correção posterior do Edital passa a exigir a anulação de atos já praticados, com prejuízo à isonomia. Há ainda risco de selecionar proposta com base em critérios viciados para serviço essencial e ininterrupto, cuja contratação anterior já foi suspensa pelo TCE-TO.

43. Ausência de perigo inverso. A suspensão não interrompe a assistência. As UPAs seguem em funcionamento sob o arranjo atual, e o Município pode retificar o Edital e republicá-lo em prazo curto. Por isso, a medida pedida é a menos gravosa.

44. O poder-dever de autotutela autoriza a própria Administração a suspender o procedimento até sanear os vícios (Súmula 473 do STF; item 16.1 do Edital). No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins pode adotar medida cautelar de suspensão, nos termos do art. 19 de sua Lei Orgânica (Lei Estadual nº 1.284/2001). A Impugnante se reserva o direito de provocá-lo caso o pedido não seja acolhido.

VI — Dos pedidos

Diante do exposto, a Impugnante requer:

1. o recebimento e o conhecimento desta petição, com fundamento no direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", da CF/1988) e no dever de autotutela (Súmula 473 do STF; itens 16.1 e 16.6 do Edital), independentemente do prazo do item 6.1;
2. a suspensão imediata da sessão pública designada para as 10h de 06/11/2026 e dos atos subsequentes, ou, se já iniciada, a suspensão antes da abertura do Envelope nº 1, com a manutenção dos envelopes lacrados sob guarda da Comissão;
3. a retificação do Edital e de seus anexos para:
   - (a) uniformizar a base de dimensionamento entre o TR, o ETP e o Quadro 1 do Anexo VI (item III.2);
   - (b) corrigir os denominadores dos itens V.1.9 e V.1.10 no Formulário VII-A, ou suprimir os elementos excedentes do Anexo V (item III.3);
   - (c) suprimir ou justificar tecnicamente o corte de 50% na FA.3 e retirar do efeito eliminatório os critérios sem pertinência com a capacidade de execução, em especial o CEBAS e o serviço ambulatorial próprio (item III.4);
   - (d) rever o valor de referência à luz da mediana do Mapa de Pesquisa de Preços e da cobertura mínima do Quadro 6, e compatibilizar os itens 9.9.1, 9.9.4.1 e 9.9.9 do TR com a ADI 7.222/DF e com o item 6.2.3 do ETP (item III.5);

- (e) sanar as contradições do Anexo VI: remissão ao item 14.8.3, conta D.2, base do limite de 3% e tripulação do transporte sanitário (item III.6);
- (f) substituir a exigência de textos integrais na proposta por diretrizes e sumários estruturados, deixando os documentos integrais para o Plano de Trabalho (item III.7);
- (g) divulgar a estimativa dos servidores municipais a serem disponibilizados por unidade e categoria (item III.8);
- (h) dividir o objeto em dois lotes autônomos (Lote 1 — UPA Norte; Lote 2 — UPA Sul), com participação em um ou em ambos, julgamento, Nota Financeira e habilitação econômico-financeira por lote; ou, ao menos, juntar aos autos estudo técnico e econômico que demonstre a inviabilidade do parcelamento (item III.9);
- (i) inserir no Quadro 12 do TR nota expressa de que os itens V.3.1 a V.3.3 são alternativos e de que a pontuação máxima da FA.3 é de 20 pontos (item 39-A);
- (j) rever a matriz do Quadro 12 para que diferencie capacidades distintas: faixa inicial de experiência diferenciada por porte, tetos de tempo e de unidades compatíveis com o porte do objeto e gradação objetiva de qualidade nos itens de maior peso; ou justificar no ETP a proporção de 70/30 diante do efeito de empate (item III.10);

4. a republicação do Edital retificado, com reabertura do prazo mínimo de 30 dias (art. 26 da Lei nº 13.019/2014; item 6.3 do Edital);
5. a resposta motivada a cada ponto, com publicação nos canais oficiais do item "Obtenção do Edital";
6. subsidiariamente, caso a sessão seja mantida, o registro desta petição em ata e a análise de seus fundamentos antes do julgamento das propostas, com a ressalva de que a Impugnante poderá levar os fatos ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e ao Ministério Público de Contas.

A presente petição é apresentada no exercício do direito de petição, sem prejuízo da participação das entidades interessadas no certame (item 6.4 do Edital).

Nestes termos, pede deferimento.

Palmas/TO, 6 de novembro de 2026.

IRIA APARECIDA DE CAMARGO
Titular — IAP ASSESSORIA, TREINAMENTO E GESTÃO
CNPJ 52.660.995/0001-10

Documentos anexos: (1) comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ; (2) documento de identificação do subscritor; (3) cópia das páginas citadas do Edital, do TR, dos Anexos V, VI e VII e da Nota Técnica Financeira nº 002/2026.

Fontes e jurisprudência citadas

Documentos do certame

- Edital de Chamamento Público nº 001/2026 – Retificação 002/2026 e Anexos (TR, Anexos V, VI e VII)
- Estudo Técnico Preliminar e Anexos, incluindo a Nota Técnica Financeira nº 002/2026 e o Mapa de Pesquisa de Preços de 03/09/2026

Legislação

- Constituição Federal, arts. 5º, XXXIV, "a"; 37, caput e XXI
- Lei nº 13.019/2014, arts. 2º, XII; 24, §§ 1º e 2º; 26; 27; 33 a 35 – art. 26 citado em resposta a impugnação de Maricá/RJ; art. 24 (LegJur)
- Lei nº 14.434/2022 (piso nacional da enfermagem); Lei Complementar nº 187/2021 (CEBAS)
- Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do TCE-TO), art. 19 – medidas cautelares, conforme ratificação pelo Pleno noticiada pelo Conexão Tocantins
- Decreto Municipal nº 2.121/2021, alterado pelo Decreto nº 2.958/2026

Jurisprudência

- STF, Súmula 473 (autotutela)
- STF, ADI 1.923/DF, red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, j. 15 e 16/04/2015 – condução pública, objetiva e impessoal
- STF, ADI 7.222/DF – piso da enfermagem condicionado à assistência financeira da União para entidades com ao menos 60% de pacientes SUS (Notícias STF; ata de julgamento)
- TCU, Súmula nº 272/2012 – custos desnecessários antes da celebração
- TCU, Acórdão nº 210/2011-Plenário – desproporção técnica/preço e experiência como critério único
- TCE-TO, decisão cautelar do Cons. José Wagner Praxedes, ratificada pelo Pleno em 24/06/2026, que suspendeu o Termo de Colaboração nº 001/2026 das UPAs Norte e Sul (Conexão Tocantins; Notícias do Brasil)

Parcelamento do objeto (item III.9)

- TCU, Súmula nº 247 – adjudicação por item em objeto divisível
- TCU, Acórdãos nº 2.037/2019 e nº 2.695/2013-Plenário – lote global como exceção justificada (transcrição)
- TCU, Acórdão nº 2.529/2021-Plenário – ônus do gestor de demonstrar que não há restrição (Migalhas)
- TCU, Acórdão nº 1.272/2026-Plenário – lote único sem estudo de ganho de escala (TCU, Seção das Sessões, 27/05/2026)
- TCU, Acórdão nº 5.134/2014-2ª Câmara – lote admitido em caso concreto justificado (precedente contrário, enfrentado no texto)
- Lei nº 14.133/2021, arts. 18, § 1º, VIII; 40, V, "b", e §§ 2º e 3º; 47, II; 184 (TCU – Licitações e Contratos, 4.1.8)
- Decreto Federal nº 8.726/2016, art. 8º, § 1º (LegJur)