

À COMISSÃO ESPECIAL DE SELEÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE MARICÁ / SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

Edital de Chamamento Público nº 05/2025

Processo Administrativo nº 17905/2025

LUAN SENA DA ROCHA, brasileiro, solteiro, advogado, inscrito na OAB/AM, sob nº 18.546, com escritório profissional localizado na Rua Damasco, nº 13, Bairro: Planalto, com E-mail: advluansena20@gmail.com, com fundamento no art. 5º, XXXIV, “a”, da Constituição da República, no art. 12, II, da Lei nº 13.019/2014, na Lei nº 14.133/2021, na Lei nº 8.080/1990, na Lei nº 8.142/1990, no Decreto nº 9.190/2017, no item 4.3 do Edital e na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, apresenta a presente

IMPUGNAÇÃO

I. DA TEMPESTIVIDADE

O edital de chamamento público nº 05/2025 foi publicado em 10 de setembro de 2025, estabelecendo a sessão pública para o dia 30 de setembro do mesmo ano. Assim, entre a publicação e a abertura foram concedidos apenas 15 (quinze) dias corridos, prazo manifestamente exíguo.

O próprio instrumento convocatório, no item 4.3 prevê que impugnações devem ser apresentadas até 05 (cinco) dias úteis antes da abertura da sessão. Logo, esta impugnação é tempestiva, por ter sido protocolada dentro do prazo expressamente previsto pelo edital.

Além disso, tanto a Lei nº 13.019/2014 quanto a Lei nº 14.133/2021 asseguram o direito dos interessados de questionar cláusulas editalícias que possam comprometer a competitividade e a isonomia. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em reiterados julgados, também tem ressaltado a necessidade de que eventuais ilegalidades sejam arguidas antes da abertura da seleção.

Portanto, a presente impugnação é não apenas tempestiva, mas necessária ao exercício do controle social e à preservação da lisura do certame, fundamento que se reforça diante do vulto do objeto e do histórico recente de desvios na saúde pública do Município de Maricá.

II. DOS FATOS

II.1. DO OBJETO

O edital de chamamento público nº 05/2025 tem por objeto a seleção de entidade privada sem fins lucrativos para qualificação como organização social e consequente celebração de contrato de gestão para a administração de unidades de saúde do Município de Maricá. Trata-se de parceria de grande relevância, envolvendo recursos públicos expressivos e impactando diretamente a assistência à saúde da população local.

A execução do contrato de gestão demandará a organização de equipes multiprofissionais, a adoção de sistemas informatizados de saúde, a garantia da continuidade dos serviços assistenciais e a observância de metas quantitativas e qualitativas. É justamente pela relevância do objeto que se exige que o procedimento seletivo observe, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais, notadamente a publicidade, a isonomia e a proporcionalidade.

II.2. DO PRAZO EXÍGUO DE PUBLICIDADE

O intervalo de 15 (quinze) dias entre a publicação e a abertura da sessão é insuficiente para que as entidades interessadas preparem propostas consistentes. O Decreto nº 9.190/2017 determina prazos razoáveis para a qualificação e seleção de organizações sociais, estabelecendo, inclusive, períodos de **45 (quarenta e cinco) dias** para a entrega de documentação comprobatória.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao julgar o Acórdão nº 004167/2025, reconheceu a irregularidade de prazos exíguos em chamamentos, afirmando expressamente que houve *“exíguo prazo entre a publicação do aviso de realização da seleção (18.12.2023) e a data da sessão pública (28.12.2023), em desacordo com o disposto no art. 10 do Decreto Federal nº 9.190/2017, afrontando o princípio da razoabilidade e da competitividade do certame”*.

Assim, constata-se que o prazo estipulado viola frontalmente os princípios da razoabilidade e da competitividade, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, além de afrontar o dever de publicidade que deve nortear todos os certames públicos.

E, mais, observa-se que a situação de Maricá repete exatamente a conduta reprovada pelo TCE-RJ: conceder prazo manifestamente insuficiente para apresentação de propostas, comprometendo a isonomia e a lisura do certame.

Importante se faz observar o Manual de Boas Práticas em Contratações Públicas que destaca que a publicidade e os prazos de divulgação são exigidos por lei, devendo a administração observá-los rigorosamente para garantir transparência e competição.

II.3. DAS EXIGÊNCIAS EXORBITANTES CONSTANTES DO ANEXO II

Nos itens 3.3.2 a 3.3.5 do Anexo II do edital, foram fixados critérios de pontuação técnica que demonstram desproporcionalidade e falta de pertinência com a execução do objeto contratual:

- **3.3.2 – Comprovação de uso de prontuário eletrônico em unidade de saúde – Pontuação máxima: 1,00.**

Exigir comprovação de uso superior a 120 meses (dez anos) para a obtenção da pontuação máxima é critério exagerado, pois o contrato de gestão terá vigência inicial de apenas doze meses. Ainda que se preveja a possibilidade de renovações sucessivas até o limite legal, não há garantia de que isso ocorra. O efeito prático é privilegiar entidades já consolidadas, em detrimento de organizações igualmente capazes, mas com histórico inferior a dez anos.

- **3.3.3 – Avaliação da experiência do Diretor Técnico da Organização – Pontuação máxima: 0,50.**

A atribuição de pontuação máxima apenas para experiência superior a 120 meses também se mostra desarrazoada. O desempenho do Diretor Técnico deve ser aferido pela qualidade da experiência e pela pertinência com o objeto, e não exclusivamente pelo tempo de atuação.

A exigência de experiência superior a dez anos para atribuição de pontuação máxima não é preditora da qualidade da execução contratual. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro já destacou, no Acórdão nº 053537/2023, que editais de chamamento público podem apresentar *“ausência de critérios objetivos e isonômicos para implantação dos serviços e distribuição da demanda, em contrariedade ao art. 37, caput c/c inciso XXI da Constituição Federal”*. O mesmo raciocínio aplica-se aqui: o excesso de valorização do tempo, sem relação direta com a pertinência técnica, torna o critério subjetivo e restritivo.

- **3.3.4 – Avaliação do currículo do médico responsável técnico – Pontuação máxima: 0,50.**
- **3.3.5 – Avaliação do currículo do enfermeiro responsável técnico – Pontuação máxima: 0,50.**

É praticamente inviável que tais profissionais apresentem mais de dez anos de experiência comprovada em gestão de saúde pública ou privada, sobretudo porque suas trajetórias, em regra, se desenvolvem na assistência clínica antes de migrar para funções de gestão. Exigir esse lapso temporal, sob pena de perda de pontuação máxima, acaba por excluir candidatos aptos e qualificados, reduzindo a competitividade e prejudicando o interesse público.

Mais uma vez, a jurisprudência do TCE-RJ é precisa: o Acórdão nº 053537/2023 aponta que a ausência de “*critérios objetivos e isonômicos*” em editais de chamamento compromete a legalidade e enseja nulidade. O excesso ora apontado enquadra-se exatamente nessa vedação.

Além dos itens 3.3.2 a 3.3.5 já questionados, o edital prevê no **item 3.3.1 a atribuição de 2,00 pontos (pontuação máxima) para entidades que comprovarem experiência na gestão de unidades de saúde públicas ou privadas por período superior a 60 (sessenta) meses**. A comprovação deve ser feita mediante apresentação de declarações, atestados ou contratos expedidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

Tal exigência, embora travestida de critério de pontuação, na prática configura verdadeiro direcionamento do certame, pois estabelece um marco temporal desarrazoado diante da natureza e do prazo do contrato de gestão previsto, cuja vigência inicial é de apenas doze meses. Ou seja, exige-se experiência mínima de cinco anos para a atribuição da pontuação máxima, quando o contrato sequer tem garantida duração além do exercício corrente.

O efeito prático é a concentração de competitividade em poucas organizações já consolidadas, em detrimento de entidades igualmente capacitadas, mas com tempo de experiência inferior. Ao valorizar apenas o tempo de experiência, sem considerar pertinência técnica ou resultados comprovados, cria-se restrição indevida à competitividade.

O mesmo entendimento consta no Acórdão nº 053537/2023, ao assentar que a utilização de critérios subjetivos ou sem nexo direto com a qualidade da execução contratual constitui violação à isonomia, à impessoalidade e ao julgamento objetivo. Assim, exigir 60 meses como parâmetro máximo de pontuação revela-se medida desproporcional, incompatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (art. 5º, Lei nº 14.133/2021).

III. DO DIREITO

III.1. DA ILEGALIDADE DO PRAZO REDUZIDO

A publicidade é princípio essencial do processo de seleção pública. A Lei nº 14.133/2021 elenca expressamente a publicidade, a competitividade e a razoabilidade como princípios que devem ser observados em toda contratação. O Decreto nº 9.190/2017 e a Portaria nº 297/2019 reforçam a necessidade de prazos suficientes para que a sociedade civil organizada possa participar do processo.

Destaca-se o inciso VI, do artigo 10 do Decreto nº 9.190/2017:

(...) VI - o prazo mínimo de quarenta e cinco dias para o início do período de inscrição das entidades privadas interessadas;

Com base no acima disposto, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Acórdão nº 004167/2025, censurou a prática de estipular prazos exíguos em chamamentos, entendendo que tal conduta compromete a competitividade e viola a legislação.

Já na obra *Manual de Direito Administrativo*, José dos Santos Carvalho Filho trata sobre o “*prazo de divulgação do edital inicialmente estabelecido pela Administração*” como algo a ser respeitado, inclusive quando há alterações do edital, ressaltando que, se modificações afetarem o conteúdo, o prazo de divulgação (ou reabertura de prazo) deve ser observado.

III.2. DA DESPROPORCIONALIDADE DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS

A Lei nº 13.019/2014 estabelece que os critérios de seleção devem ser objetivos e adequados ao objeto da parceria. Critérios que privilegiam exclusivamente o tempo de experiência em detrimento da pertinência e da qualidade da atuação técnica não atendem a esse comando.

Além disso, a jurisprudência do TCE-RJ (Acórdãos nº 108936/2023 e nº 053537/2023) reforça que editais que adotam exigências desarrazoadas e sem vínculo direto com o objeto do contrato configuram afronta à isonomia e à competitividade.

No caso específico dos itens 3.3.4 e 3.3.5, exigir mais de dez anos de experiência em gestão de saúde de médicos e enfermeiros responsáveis técnicos é medida que desconsidera a realidade do mercado de trabalho e restringe indevidamente a participação de profissionais qualificados.

Em complemento, o item 3.3.1 igualmente afronta a legalidade ao estabelecer lapso temporal de 60 meses como condição para a pontuação máxima. O critério não se vincula de modo direto à qualidade da gestão em saúde, tampouco garante melhores resultados assistenciais. A Lei nº 13.019/2014 estabelece que os critérios de seleção devem ser objetivos, pertinentes e proporcionais ao objeto da parceria. Exigir tempo de experiência excessivo e desvinculado do contrato (de apenas 12 meses) compromete a isonomia entre os participantes e restringe indevidamente a competição.

O TCE-RJ, em reiterados julgados, tem advertido que cláusulas que imponham exigências excessivas ou desproporcionais, a exemplo da “*abertura do credenciamento por prazos exíguos*” e da “*ausência de critérios objetivos e isonômicos*” (Acórdãos nº 004167/2025 e nº 053537/2023), ensejam nulidade do chamamento. Assim, a exigência do item 3.3.1 enquadra-se como cláusula exorbitante que pode comprometer a lisura do processo seletivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA
ANDREA SIQUEIRA MARTINS

Processo nº 202.673-5/23

VOTO GCS2

PROCESSO: TCE-RJ Nº 202.673-5/2023
ORIGEM: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE RIO BONITO
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REPRESENTAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CREDENCIAMENTO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, VANTAJOSIDADE E ECONOMICIDADE NÃO COMPROVADAS. FALTA DE DEFINIÇÃO DE VALORES E CRITÉRIOS OBJETIVOS. BURLA À REGRA CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO. NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTOS. CONHECIMENTO. COMUNICAÇÃO.



Tribunal
de Contas
Estado do Rio de Janeiro

ACÓRDÃO Nº 004167/2025-PLEN

- 1 PROCESSO: 201994-2/2024
- 2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO
- 3 INTERESSADO: RENASCER COOPERATIVA DE TRABALHO
- 4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACAMBI
- 5 RELATOR: JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
- 6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA
- 7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO
- 8 ACÓRDÃO:

- a) Ausência de estudos técnicos que efetivamente avaliassem a vantajosidade do modelo de publicização dos serviços públicos de saúde do Município, demonstrando o caráter complementar da participação das instituições privadas, com a explicitação da estimativa dos custos envolvidos e dos ganhos de eficiência esperados, em descumprimento aos princípios da motivação e eficiência;
- b) Exíguo prazo entre a publicação do aviso de realização da seleção (18.12.2023) e a data da sessão pública (28.12.2023), em desacordo com o disposto no art. 10 do Decreto Federal n.º 9.190/2017, afrontando o princípio da razoabilidade e da competitividade do certame;
- c) Não publicação no portal de transparência do Município da totalidade das informações, de divulgação obrigatória, relativas ao Chamamento Público n.º 001/2023/SEMUS, nos termos preconizados pelo artigo 8º, §1º, IV da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), em violação ao princípio da transparência;
- d) Inobservância no Chamamento Público n.º 001/2023/SEMUS e na qualificação das entidades como organizações sociais da legislação de regência (Lei Municipal n.º 1.705/2023, a Lei Federal n.º 9.637/1998 e o Decreto Federal n.º 9.190/2017);
- e) Descumprimento das regras estabelecidas no Edital do Chamamento Público n.º 001/2023/SEMUS;e,
- f) Ausência de critérios objetivos de avaliação de desempenho, em descumprimento ao disposto no art. 7º, inciso I, da Lei 9.637/1998, tendo em vista o caráter genérico dos indicadores e metas constantes do Contrato de Gestão, os quais não refletem as especificidades de cada uma das unidades de saúde e dos serviços prestados.

Desta forma, os itens dispostos no Anexo II do referido chamamento público cerceiam a competitividade e promovem a desigualdade, atribuir bônus ou pontuações significativas para quem já tem experiência longa pode excluir ou dificultar a participação de novos concorrentes que, embora competentes, não tenham passado tanto tempo gerindo unidades de saúde.

Nos certames de licitação, o princípio da competitividade conduz o gestor a buscar sempre o maior número de competidores interessados no objeto licitado. Nesse sentido, a Lei veda estabelecer, nos atos convocatórios, exigências que possam, de alguma forma, admitir, prever ou tolerar, condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

Critérios de aferição nebulosos geram perguntas como se mede “experiência na gestão”? Se não for bem definido, abre espaço para subjetividades ou favorecimento de quem conseguir comprovar formalmente o que nem sempre reflete qualidade real.

No que tange aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o prof. Herbert Almeida leciona que são também conhecidos como princípio da vedação aos excessos. O professor ainda exemplifica: *"Com isso, as limitações impostas pela administração devem guardar correlação entre os meios e os fins. Logo, uma exigência técnica de um licitante, por exemplo, deverá ser razoável, sob o ponto de vista de ser efetivamente necessária, sem exageros, para o cumprimento do contrato."*

Assim, a doutrina administrativa exige que os critérios licitatórios sejam proporcionais ao objeto licitado. Pontuações máximas altas para experiências passadas podem desbalancear a avaliação, dando mais peso à história do que à proposta atual.

Quanto a capacidade técnica, deve a Administração buscar capacitação atual e relevante, ou seja, os critérios estabelecidos em procedimentos licitatórios para a qualificação técnico-operacional devem ater-se, única e exclusivamente, ao objetivo de selecionar uma empresa que tenha as condições técnicas e operacionais necessárias para realizar o empreendimento licitado.

Às vezes, entidades com menos tempo de atuação podem ter propostas mais modernas, com inovações ou metodologias mais eficientes. Critérios que valorizem apenas experiência de longo prazo podem inibir novas ideias ou organizações emergentes.

A inadequação das exigências editalícias relacionadas à avaliação de capacidade técnica, que atentam contra o princípio da isonomia, da legalidade, da competitividade e da razoabilidade, insculpidos no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos, conduz à anulação do procedimento licitatório.

Portanto, conclui-se que a transparência e motivação devem estar presentes para por exemplo, o edital precise justificar o porquê 60 meses e por que 2 pontos. Critérios arbitrários ou definidos sem justificativa sólida podem ser considerados ilegítimos. A doutrina exige que os critérios de qualificação estejam claramente previstos, justificados e compatíveis com o interesse público.

III.3. DO DEVER DE CAUTELA DIANTE DO CONTEXTO LOCAL

O histórico recente em Maricá recomenda cautela redobrada na governança do chamamento. A Polícia Federal deflagrou, em 27/02/2024, a Operação Salus, investigando desvios superiores a R\$ 70 milhões na saúde do município — com foco em contratos com organização social —, fato que motivou mandados de busca e apreensão e ampla repercussão pública. Esse contexto impõe ainda mais publicidade, competição real e critérios proporcionais no presente certame.

No plano nacional, o GAECO/MPSP deflagrou, em agosto/2025, a Operação “Duas Caras”, apurando desvio bilionário (~R\$ 1,6 bi) envolvendo Organização Social com atuação em diversos municípios (inclusive com diligências no RJ). Embora não haja juízo antecipado sobre o mérito, o cenário reforça a necessidade de “resguardar o processo”: ampliar publicidade, evitar pesos desarrazoados e fortalecer a matriz de julgamento para privilegiar competências essenciais e resultados em saúde.

OPERAÇÃO PF

PF apura desvios superiores a R\$ 70 milhões na saúde em Maricá/RJ

Operação Salus investiga servidores públicos e empresários

IV. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer o acolhimento integral da presente impugnação, para:

- a)** Prorrogar o prazo entre a publicação e a sessão para, no mínimo, 45 (quarenta e cinco) dias, em conformidade com o Decreto nº 9.190/2017 e com os princípios da publicidade e da competitividade;
- b)** Readequar os critérios técnicos constantes do Anexo II (itens 3.3.1 a 3.3.5), de forma a **(i)** Reduzir o lapso temporal exigido para pontuação máxima no item 3.3.1, substituindo o marco de 60 (sessenta) meses por 12 (doze) meses, parâmetro mais condizente com a duração inicial do contrato de gestão; **(ii)** Reduzir o marco temporal de 120 (cento e vinte) meses para critérios mais razoáveis e proporcionais; **(iii)** Valorizar de maneira equilibrada o currículo e a experiência dos profissionais responsáveis técnicos (médicos e enfermeiros), adequando as exigências de tempo à realidade do setor.
- c)** Determinar a ampla divulgação das retificações, com republicação do edital e fixação de novo prazo para recebimento das propostas, em observância à transparência e isonomia entre os concorrentes.

Caso não sejam acolhidas as retificações ora pleiteadas, consignar nos autos a irresignação da impugnante, a qual se reserva o direito de representar a matéria perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público e a Polícia Federal, para apuração das irregularidades.

Termos em que pede deferimento.

Manaus, 17 de setembro 2025

LUAN SENA DA ROCHA

OAB/AM nº 18.546