



À PREFEITURA MUNICIPAL DE BORDA DA MATA/MG  
À Comissão de Licitações  
A/C Sr.(a) Pregoeiro(a)

*Referência: EDITAL DE PROCESSO LICITATÓRIO Nº 085/2025 - PREGÃO PRESENCIAL Nº 020/2025 - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO Nº 040/2025*

*Objeto: O registro de preço para futura e eventual contratação de empresa especializada para prestação de serviços médicos para atendimento no Pronto Socorro, Ambulatório Médico Municipal e Unidades Básicas de Saúde, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste edital e seus anexos.*

A DIAS TEIXEIRA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 32.527.419/0001-92, com sede na Rua Aristides Aqueber Saliba, nº 29, Centro, Betim/MG - CEP: 32600-208, por intermédio de sua representante legal subscrita, fulcro no artigo 164 da Lei 14.133/2021 e item 12 do edital em referência, vem, à presença de V.S.<sup>a</sup>, apresentar, **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, pelas razões descritas abaixo:

#### **I. DA TEMPESTIVIDADE**

Nos termos estabelecidos no item 21 do instrumento convocatório, qualquer cidadão é parte legítima para impugnar o edital até 3 (três) dias úteis antes da data designada para a abertura do certame, que reflete os exatos termos do artigo 164 da Lei nº 14.133/2021:

##### *CAPÍTULO II*

##### *DAS IMPUGNAÇÕES, DOS PEDIDOS DE ESCLARECIMENTO E DOS RECURSOS*

*Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.*

No caso em tela, a sessão de abertura das propostas foi inicialmente agendada para o dia 07/05/2025, sendo certo que o prazo final para apresentação da impugnação se encerraria, portanto, no dia 02/05/2025 (sexta-feira), considerando o prazo legal de três dias úteis. Assim, resta inquestionável a tempestividade da presente impugnação.

Na sequência, passa-se à exposição e fundamentação dos vícios que motivam a necessidade de alteração dos termos do edital.

## II. DOS FUNDAMENTOS IMPUGNATÓRIOS

### II.1. DA COMPROVAÇÃO DE VÍNCULO COM OS PROFISSIONAIS INDICADOS.

Dispõe o item 9.8 do edital sobre os documentos exigidos para fins de qualificação técnica, com ênfase nos documentos relacionados ao profissional responsável técnico da empresa.

9.8.3. Prova de Registro ou inscrição do profissional responsável pela empresa na Entidade Profissional Competente;

9.8.4. Prova de vínculo empregatício do profissional responsável pela empresa, das seguintes formas:

9.8.4.1. Ficha de Registro do Empregado, ou;

9.8.4.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social, devidamente anotada, ou;

9.8.4.3. Contrato Social e última alteração se houver, demonstrando a participação do profissional na empresa licitante;

Já os profissionais executores, poderão ser vinculados também por contrato de prestação de serviços. Veja-se item 14.2 do edital:

14.2. Para assinatura da ata de registro a EMPRESA vencedora, para todos itens (1 ao 8) de serviços médicos especializados, deverá apresentar os seguintes documentos:

14.2.1. Comprovação de registro ou inscrição válida dos médicos no CFM, conforme Art.114 do Código de Ética Médica;

*Art. 114. Anunciar títulos científicos que não possa comprovar e especialidade ou área de atuação para a qual não esteja qualificado e registrado no Conselho Regional de Medicina.*

14.2.2. Prova de vínculo empregatício do profissional, das seguintes formas:

14.2.2.1. Ficha de Registro do Empregado;

14.2.2.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social, devidamente anotada;

14.2.2.3. Contrato de prestação de serviços, demonstrando a participação do profissional na empresa licitante;

14.2.3. Certificado de formação de especialidade dos médicos;

Observa-se que, para comprovação do vínculo entre o profissional responsável técnico e a empresa licitante foi limitada, restringindo os meios de prova apenas à contratação mediante vínculo celetista (Contrato de Trabalho/CLT) ou à condição de sócio da empresa.

Tal exigência, contudo, revela-se indevida e desproporcional, por contrariar os princípios da legalidade, isonomia e competitividade, previstos no art. 5º, caput, da Constituição Federal e no art. 3º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos).

A doutrina reconhece a necessidade de assegurar a capacidade técnica da empresa sem restringir os meios legítimos de demonstração dessa aptidão:

*“A exigência de vínculo empregatício ou societário como condição única para a aceitação do profissional indicado contraria o princípio da razoabilidade, pois há diversas formas legítimas de vinculação jurídica, como o contrato de prestação de serviços.” (RIBEIRO, J. U. Licitações e contratos administrativos. 3. ed. São Paulo: Método, 2022.)*



*“A Administração deve avaliar a efetiva disponibilidade do profissional para atuar na execução do objeto contratado, sendo desnecessária a imposição de vínculo empregatício quando o mesmo se encontra garantido por outro instrumento jurídico válido.” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.)*

Além de juridicamente indevida, a exigência editalícia que limita a comprovação do vínculo técnico-profissional exclusivamente à contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou à condição de sócio revela-se completamente incompatível com a realidade do setor médico, especialmente no âmbito da contratação de serviços especializados de saúde. É fato notório que a grande maioria dos profissionais médicos atua como pessoa jurídica.

A atividade médica, por sua natureza autônoma e especializada, não se compatibiliza com vínculos celetistas em muitos casos, sobretudo quando se trata de profissionais altamente qualificados e com múltiplos vínculos institucionais, algo absolutamente comum na prática. O regime de prestação de serviços permite ao médico prestar assistência em mais de uma unidade de saúde, manter consultórios próprios, atuar como cirurgião em hospitais diversos, entre outras atividades.

Como bem observa Diogo Figueiredo Moreira Neto, a Administração Pública deve adequar-se à realidade fática e normativa do mercado ao exigir comprovações técnicas:

*“A vinculação entre profissional e empresa pode assumir diversas formas jurídicas, e cabe à Administração reconhecer essa pluralidade, sob pena de ofensa ao princípio da razoabilidade.” (Neto, Diogo Figueiredo Moreira. Curso de Direito Administrativo. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.)*

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) já decidiu que:

*“É indevida a restrição editalícia que limita os meios de comprovação de vínculo profissional entre o responsável técnico e a empresa licitante, devendo-se admitir, por exemplo, contratos de prestação de serviços, desde que garantida a responsabilidade técnica.” (TCU – Acórdão 1.877/2017 – Plenário)*

E mais:

*“abstenha de exigir comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional, definidas no art. 30, § 1º, inc. I, da Lei nº 8.666/1993, e passe a **admitir a comprovação da vinculação dos profissionais ao quadro permanente por intermédio de apresentação de contrato de prestação de serviço, de forma consentânea ao posicionamento jurisprudencial da Corte de Contas nos Acórdãos nºs 361/2006-Plenário, 170/2007-Plenário, 892/2008-Plenário e 1.547/2008- Plenário (item 1.5.2, TC-021.108/2008-1)***

*“É desnecessário, para comprovação da capacitação técnico-profissional, que o empregado possua vínculo empregatício, por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social – CTPS*



*assinada, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum, tratada no art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.”.*

*Acórdão 103/2009 Plenário (Sumário). Concorrência para execução de obra: 1 – Exigência de vínculo empregatício entre o responsável técnico e a empresa licitante, para fim de qualificação técnico-profissional. É desnecessário, para fim de comprovação da capacitação técnico-profissional, prevista no art. 30, §1º, I, da Lei nº 8.666/93, que o profissional mantenha vínculo empregatício, por meio de contrato de trabalho, sendo suficiente prova da existência de contrato de prestação de serviço regido pela legislação civil comum. Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar representação acerca de possíveis irregularidades existentes nos editais das Concorrências n.os 016/2009, 022/2009 e 026/2009, promovidas pela Gerência Executiva do Instituto Nacional do Seguro Social em Belém/PA, para a construção de agências de atendimento da Previdência Social. A representante contrapõe-se à exigência constante do item 2.3, alíneas “c”, “e” e “f”, dos respectivos editais, que obriga a licitante a fazer prova de que o responsável técnico (engenheiro) integra o seu quadro permanente, mediante vínculo empregatício ou mesmo societário, não aceitando que ele seja profissional autônomo, contratado pela licitante para a prestação de serviço, em desacordo com a jurisprudência do TCU. A unidade técnica, em face das circunstâncias do caso concreto, manifestou-se pela procedência parcial da representação, propondo, ainda, a expedição de determinação corretiva à entidade, para futuros certames. Para o relator, “as particularidades que encerram o caso concreto justificam o encaminhamento formulado pela unidade técnica, especialmente pelos seguintes pontos destacados na instrução: a) em que pese o entendimento consolidado na jurisprudência do TCU, não houve determinação diretamente direcionada à Gerência Executiva do INSS no Pará, no sentido de exigir que a autarquia abstenha-se de limitar que a comprovação de qualificação técnico-profissional se dê exclusivamente pelos meios constantes dos editais em exame (Concorrências nº 016, 022 e 026/2009); b) a possibilidade de comprovação de vínculo entre o profissional e a empresa, para efeito de qualificação técnico-profissional, via contrato de prestação de serviço, ainda não é uma prática totalmente pacificada no âmbito administrativo – não obstante estar em constante evolução –, de igual sorte na esfera doutrinária; c) a exigência editalícia não ocorreu por critérios subjetivos, mas, pelo contrário, por exigência objetiva calcada em interpretação restritiva da norma, em observância aos princípios constitucionais, não podendo, assim, ser considerada manifesta ilegalidade.” Ao final, o relator registrou que, “inobstante a restrição causada à empresa representante, não há elementos nos autos que comprovem que a exigência inquinada resultou em prejuízo à competitividade dos certames ou à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Ao contrário, os documentos constantes dos autos, pelo menos no que toca à Concorrência n.º 022/2009, demonstram que 4 (quatro) empresas participaram efetivamente da licitação, e que o preço da proposta vencedora resultou em uma diferença, a menor, de 19% em relação ao valor global estimado no edital.” O Plenário acolheu o voto do relator. Precedentes citados: Acórdãos n.os 2.297/2005, 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1.908/2008, 2.382/2008 e 103/2009, todos do Plenário. Acórdão n.º 1043/2010-Plenário, TC-029.093/2009-1, rel. Min. José Jorge, 12.05.2010.*

No mesmo sentido, posiciona o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

*DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. INSTITUTO. LOCAÇÃO DE SOFTWARE. EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO PERTENCENTE AO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA. RESTRIÇÃO*



*À AMPLA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO. A exigência de que o responsável técnico integre o quadro permanente da sociedade licitante é irregular, revelando-se desnecessária e restritiva, de forma que no instrumento convocatório devem-se admitir as diversas formas de vínculo entre o responsável técnico e a empresa, dentre as **quais o contrato de prestação de serviço autônomo, e não apenas a forma celetista**. [DENÚNCIA n. 987444. Rel. CONS. SEBASTIÃO HELVECIO. Sessão do dia 18/08/2020. Disponibilizada no DOC do dia 15/09/2020.]*

*AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. TOMADA DE PREÇOS E CONCORRÊNCIAS PÚBLICAS. AUTORIZAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES EM CONSÓRCIO DEVE SER DEVIDAMENTE JUSTIFICADA PELA ADMINISTRAÇÃO. EXIGÊNCIA DE RESPONSÁVEL TÉCNICO INTEGRANTE DO QUADRO PERMANENTE DA EMPRESA. OBRIGATORIEDADE DA PERMISSÃO PARA APRESENTAÇÃO DE CONTRATOS AUTÔNOMOS DE SERVIÇOS. PUBLICAÇÃO INSUFICIENTE DOS EDITAIS DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DA AMPLIAÇÃO DA COMPETITIVIDADE DO CERTAME. IRREGULARIDADE DA COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO POR APENAS DOIS MEMBROS EFETIVOS. OMISSÃO DO ESTADO QUANTO AO REPASSE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A EXECUÇÃO DE OBRA CONTRATADA COM MUNICÍPIO. OBRIGATORIEDADE DA EXISTÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO EM PLANILHAS COM A COMPOSIÇÃO DE CUSTOS UNITÁRIOS DE OBRAS E SERVIÇOS LICITADOS. APLICAÇÃO DE MULTA. ARTIGO 85, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 102/08. RECOMENDAÇÕES. 1. A participação de empresas em consórcio nas licitações é excepcional, a depender do juízo de oportunidade e conveniência da Administração. 2. **Deve-se admitir, no instrumento convocatório, as diversas formas de vínculo entre o responsável técnico e a empresa, dentre as quais o contrato de prestação de serviço autônomo.** 3. A divulgação do edital deve se dar por diversos meios, inclusive internet e jornal de grande circulação, a fim de ampliar a participação de interessados e a competitividade do certame. 4. É irregular a composição da comissão de licitação por apenas dois membros efetivos, em contrariedade ao disposto no art. 51, caput, da Lei n.º 8.666/93, que exige o mínimo de três membros. 5. Configura-se a omissão do Estado ao deixar de repassar recursos financeiros necessários para a execução de obra contratada com o município. 6. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme inteligência do art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/93. 7. Aplica-se, aos responsáveis, multa, em virtude de ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte de Contas. [AUDITORIA n. 977741. Rel. CONS. SUBST. HAMILTON COELHO. Sessão do dia 13/08/2019. Disponibilizada no DOC do dia 13/09/2019.]*

A jurisprudência e a doutrina são uníssonas em reconhecer que o vínculo técnico entre o profissional e a empresa pode ser demonstrado por outros meios juridicamente válidos, como contrato de prestação de serviços, o que assegura a amplitude da participação de licitantes e evita restrições indevidas à competitividade.

Eis que a impossibilidade de comprovação de vínculo por intermédio de contrato de prestação de serviços, tal qual como exigido no edital, representa óbice à participação e a obtenção



da proposta vantajosa à Administração, o que atenta contra a exigência legal de preservação do caráter competitivo do procedimento licitatório, positivado no artigo 11 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

*“Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:*

*I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;*

*II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;*

*III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;*

*IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.”*

Corroborando esse entendimento, Marçal Justen Filho ensina que:

*“A qualificação técnica deve ser aferida com base na capacidade efetiva da empresa ou do profissional, e não pode ser restringida por formalidades que não guardam relação direta com a aptidão técnica para executar o objeto contratual.” (JUSTEN FILHO, Marçal.*

*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 19. ed. São Paulo: RT, 2023.)*

Portanto, ao limitar os meios de comprovação do vínculo técnico apenas à CLT ou à condição societária, o edital incorre em ilegalidade, violando os princípios que regem o procedimento licitatório. É necessário que se admita qualquer meio idôneo de comprovação do vínculo técnico, desde que assegurada a responsabilidade a empresa contratada sobre a execução do objeto contratual.

Resta evidente que o Edital merece revisão a fim de se evitar a restrição ao caráter competitivo no caso em tela, com a alteração das exigências que restringem injustificadamente a competitividade do certame, através de uma clara e evidente falta de isonomia. Permitindo a comprovação de vínculo com os profissionais executores dos serviços por todos os meios admitidos em nosso ordenamento.

### **III. DA CONCLUSÃO E DOS PEDIDOS**

Pelos argumentos acima, outra solução não há senão o acolhimento das razões acima elencadas, sendo a presente Impugnação RECONHECIDA e JULGADA PROCEDENTE, para que seja **ampliada a forma de comprovação do vínculo com o profissional responsável técnico por todos os meios existentes no ordenamento.**

Importante frisar que, os artigos 5º e 9º da Lei nº 14.133/2021 preceituam que o procedimento licitatório deverá assegurar a ampla concorrência e a isonomia entre os licitantes, vedando a inclusão de cláusulas ou condições que possam prejudicar a competitividade do certame. Vejam-se:



*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*

*Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:*

*I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:*

*a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;*

*b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;*

*c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;*

*II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;*

*III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.*

Acerca do tema, seguem decisões sobre casos análogos pelo TCU:

*TCU - Acórdão 2079/2005 - 1ª Câmara - "9.3.1. abstenha-se de incluir nos instrumentos convocatórios condições não justificadas que restrinjam o caráter competitivo das licitações, em atendimento ao disposto no art. 3º da Lei nº 8.666/93;"*

*TCU - Decisão 369/1999 - Plenário - "8,2.6 abstenha-se de impor, em futuros editais de licitações, restrições ao caráter competitivo do certame e que limitem a participação de empresas capazes de fornecer o objeto buscado pela Administração Pública, consoante reza o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93;"*

*TCU- Acórdão 1580/2005 - 1ª Câmara - "Observe o § 1º, inciso I, do art. 3º da Lei 8.666/1993, de forma a adequadamente justificar a inclusão de cláusulas editalícias que possam restringir o universo de licitantes."*

Se não bastassem os fundamentos supra, é de suma importância mencionar o entendimento do renomado doutrinador Marçal Justen Filho, que em sua obra "Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos", transparece que:

*"O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para seleção da proposta vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a*



*seleção da proposta mais vantajosa, serão inválidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter "competitivo" da licitação".*

Uma vez superadas as ilegalidades apontadas, requer seja determinada a republicação do Edital, inserindo as alterações aqui pleiteadas, reabrindo-se os prazos inicialmente previstos, conforme §1º, do art. 55, da Lei nº 14.133/2021, e ainda do art. 54 da mesma lei.

Nestes termos,  
Pede e aguarda deferimento.

Betim/MG, 25 de abril de 2025.

---

Jackeline G. Dias Teixeira  
Advogada - OAB/MG 134.819