

PARECER JURÍDICO

“O parecer facultativo é um ato opinativo que não vincula a Administração Pública ou os seus administrados, podendo esses segui-lo para melhor fundamentar suas decisões ou ignorá-lo, pois, não estão vinculados à conclusão exarada pelo parecerista”

I – RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise da regularidade do procedimento administrativo instaurado em razão da impugnação apresentada pela empresa **HAPVIDA ASSISTÊNCIA MÉDICA S.A.** ao Edital nº 027/2026, referente ao **Processo Administrativo nº 133/2026 – CHAMADA PÚBLICA Nº 006/2026**, cujo objeto consiste no credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de assistência médica, por meio de plano de saúde, destinado aos servidores públicos municipais e seus respectivos dependentes.

Consta dos autos que a empresa **HAPVIDA ASSISTÊNCIA MÉDICA S.A.**, com fundamento no artigo 164 da Lei Federal nº 14.133/2021, apresentou impugnação ao instrumento convocatório, alegando, em síntese, a existência de supostas irregularidades no Edital e em seus anexos.

Em suas razões, a impugnante sustentou, inicialmente, a necessidade de alteração das cláusulas relativas ao reajustamento contratual, defendendo a adoção do índice denominado Variação dos Custos Médico-Hospitalares (VCMH) e a inclusão de mecanismo de reajuste técnico por sinistralidade, sob o argumento de que tais medidas seriam necessárias para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do futuro contrato.

Aduziu, ainda, haver contradição entre a modalidade de plano de saúde descrita no objeto da contratação e as exigências de qualificação técnica previstas no Edital, afirmando que o TERMO DE REFERÊNCIA refere-se à contratação de plano individual/familiar, ao passo que outros

dispositivos exigem autorização da Agência Nacional de Saúde Suplementar para comercialização de planos coletivos empresariais e experiência operacional nessa modalidade.

A impugnante também questionou as exigências relativas à apresentação de documentos comprobatórios das comissões internas dos estabelecimentos hospitalares integrantes da rede credenciada, por entender que tais documentos dizem respeito à organização administrativa dos hospitais e não à qualificação técnica das operadoras de planos de saúde. Alegou, ainda, que o prazo de noventa dias previsto para regularização dessas exigências seria exíguo e incompatível com a realidade operacional do setor, bem como sustentou a existência de ilegalidade em determinadas exigências de qualificação técnica constantes do instrumento convocatório.

Recebida a impugnação, a Agente de Contratação procedeu à análise das alegações apresentadas, reconhecendo sua tempestividade e admitindo seu processamento.

No mérito, concluiu pelo deferimento parcial da impugnação, entendendo serem procedentes os apontamentos relativos à necessidade de adequação e uniformização dos dispositivos do Edital e do Termo de Referência que tratam da modalidade do plano de saúde objeto do credenciamento, bem como reconhecendo a pertinência da reavaliação das exigências relacionadas à comprovação de determinadas documentações dos estabelecimentos integrantes da rede credenciada, em observância aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade.

Por outro lado, rejeitou os pedidos referentes à adoção do índice VCMH, à inclusão de reajuste por sinistralidade e à alteração do prazo previsto para regularização das comissões hospitalares, sob o fundamento de que o Edital já contempla critérios compatíveis com a legislação aplicável e de que não foram apresentados elementos aptos a demonstrar a necessidade de modificação dessas disposições.

Ao final, a Agente de Contratação concluiu pelo conhecimento da impugnação, em razão de sua tempestividade, e pelo seu deferimento parcial, encaminhando os autos à apreciação da autoridade competente.

Submetida a matéria ao Chefe do Poder Executivo Municipal, foi proferida decisão ratificando integralmente a manifestação da Agente de Contratação, reconhecendo a

tempestividade da impugnação e acolhendo parcialmente suas razões, determinando a adoção das providências administrativas necessárias à adequação dos itens apontados.

Em seguida, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer quanto à regularidade jurídica do procedimento administrativo, da impugnação apresentada, da resposta proferida pela Agente de Contratação e da decisão administrativa subsequente, nos termos do controle de legalidade que compete a este órgão de assessoramento jurídico.

É o relatório.

Passa-se às questões preliminares.

II – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no contexto do processo licitatório, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentido:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Ao encontro disso, recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas - BCP nº 07, sendo:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto (Grifo nosso).

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Administrativo.

III – NO MÉRITO – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente análise ora realizada restringe-se ao controle de legalidade do procedimento administrativo instaurado para apreciação da impugnação ao Edital nº 027/2026, nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, não adentrando em aspectos de conveniência e oportunidade administrativa, tampouco em questões de natureza eminentemente técnica, cuja apreciação compete aos setores competentes da Administração Pública.

Vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

§ 6º (VETADO).

Observa-se, portanto, que nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar o controle prévio de legalidade dos atos administrativos

relacionados às contratações públicas, examinando a conformidade do procedimento com a legislação de regência, **sem adentrar em aspectos de conveniência e oportunidade administrativa ou em matérias de natureza eminentemente técnica, cuja apreciação compete aos setores responsáveis.**

No caso em exame, verifica-se que o Município de Monteiro Lobato/SP instaurou o **Processo Administrativo nº 133/2026**, destinado ao credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços de assistência médica, por meio de plano de saúde, aos servidores públicos municipais e seus dependentes, tendo sido publicado o **Edital nº 027/2026 – CHAMADA PÚBLICA Nº 006/2026**.

Constam dos autos, portanto, a impugnação apresentada pela interessada, a manifestação da Agente de Contratação, na qual foi reconhecida a tempestividade da insurgência e analisados individualmente os fundamentos suscitados, culminando no deferimento parcial do pedido, bem como a decisão proferida pela autoridade competente, que acolheu integralmente a manifestação técnica e determinou a adoção das providências necessárias à adequação pontual do instrumento convocatório.

Verifica-se, portanto, que o procedimento administrativo observou o rito previsto no artigo 164 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido oportunizada a análise das alegações da impugnante pela Administração, mediante decisão devidamente motivada, em consonância com os princípios da legalidade, da motivação, da transparência, da publicidade e da vinculação ao instrumento convocatório.

Cumprir registrar que a presente manifestação limita-se ao exame da regularidade jurídica do procedimento administrativo instaurado para apreciação da impugnação, bem como da legalidade das conclusões adotadas pela Agente de Contratação e ratificadas pela autoridade competente, não abrangendo a análise da conveniência administrativa das especificações técnicas do objeto, da definição das condições assistenciais, da composição da rede credenciada, dos critérios atuariais, dos índices econômicos adotados ou de quaisquer outros aspectos técnicos cuja definição compete aos setores demandantes e à equipe responsável pelo planejamento da contratação.

Da mesma forma, esta Assessoria Jurídica não substitui as atribuições da Agente de Contratação, da equipe técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência, tampouco da autoridade competente para deliberar acerca das alterações a serem promovidas no instrumento convocatório, restringindo-se ao controle de legalidade dos atos praticados no âmbito do procedimento administrativo.

Sob esse enfoque, salvo melhor juízo, não se verificam vícios formais no processamento da impugnação aptos a comprometer sua validade, cabendo, entretanto, examinar, nos tópicos subsequentes, a correção jurídica das razões invocadas pela impugnante, da resposta administrativa apresentada e da decisão que deferiu parcialmente o pedido, a fim de aferir a conformidade do procedimento com os princípios e normas estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

III.1. DA ALEGAÇÃO REFERENTE AO REAJUSTE, AO VCMH E À SINISTRALIDADE

A impugnante sustenta que a minuta contratual não contempla mecanismos suficientes para assegurar a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, defendendo a inclusão de cláusula prevendo reajuste anual pelo índice denominado Variação dos Custos Médico-Hospitalares (VCMH), bem como de reajuste técnico por sinistralidade.

A pretensão, contudo, **não merece acolhimento.**

Isso porque a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos encontra amparo no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e na Lei nº 14.133/2021, que prevê mecanismos destinados à preservação da equação econômico-financeira durante a execução contratual.

No caso concreto, o Edital já estabelece cláusula de reajustamento, adotando o índice autorizado pela Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS para os planos individuais e familiares, observada a periodicidade legal.

Não há, entretanto, qualquer previsão na Lei nº 14.133/2021, na Lei nº 9.656/1998 ou em normas da Agência Nacional de Saúde Suplementar que imponha à Administração Pública a adoção obrigatória do VCMH como índice de reajuste. Trata-se de indicador utilizado pelo mercado de saúde suplementar, cuja aplicação decorre de opção contratual e atuarial, e não de imposição legal.

O mesmo raciocínio aplica-se ao reajuste por sinistralidade. Embora esse indicador seja amplamente utilizado pelas operadoras para mensurar a relação entre despesas assistenciais e receitas do contrato, sua previsão automática não constitui requisito obrigatório nas contratações públicas.

Em outras palavras, a legislação vigente já assegura mecanismos aptos à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro sempre que fatos supervenientes demonstrarem alteração significativa da equação contratual, inexistindo necessidade de cláusula específica vinculada à evolução da sinistralidade.

Dessa forma, verifica-se que o Edital observa a legislação de regência ao prever critério de reajustamento compatível com o objeto contratado, inexistindo fundamento jurídico para impor a adoção do índice VCMH ou de mecanismo automático de reajuste por sinistralidade.

Mostra-se, portanto, juridicamente adequada a decisão administrativa que rejeitou este ponto da impugnação.

III.2. DA DIVERGÊNCIA ENTRE A MODALIDADE DE PLANO INDIVIDUAL/FAMILIAR E PLANO COLETIVO EMPRESARIAL

Diversa solução merece a alegação referente à incompatibilidade entre a modalidade do plano de saúde definida no objeto e as exigências de habilitação técnica previstas no Edital.

Nesse sentido, observa-se que o **item 1.1 do TERMO DE REFERÊNCIA** descreve o objeto como o credenciamento de empresas para oferta de plano de saúde na modalidade individual/familiar. Contudo, outros dispositivos do Edital, especialmente aqueles relativos à qualificação técnica, exigem autorização da Agência Nacional de Saúde Suplementar para comercialização de planos coletivos empresariais, bem como experiência na operação dessa modalidade.

Ocorre que as modalidades individual/familiar e coletivo empresarial possuem regimes regulatórios distintos, especialmente quanto à contratação, comercialização e critérios de reajuste, razão pela qual o instrumento convocatório deve definir de forma clara e uniforme qual modalidade constitui efetivamente o objeto do credenciamento.

Ademais, a coexistência de disposições incompatíveis compromete a segurança jurídica do certame e pode restringir indevidamente a competitividade, na medida em que dificulta a identificação dos requisitos efetivamente exigidos e pode afastar operadoras autorizadas a atuar apenas em uma das modalidades regulamentadas pela Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Nessa perspectiva, **mostra-se correta a conclusão da Agente de Contratação ao reconhecer a necessidade de uniformização do Edital e do Termo de Referência**, providência que encontra respaldo nos princípios da legalidade, da transparência, da competitividade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como no poder-dever de autotutela da Administração Pública.

Além disso, a alteração promovida não implica modificação do objeto da contratação, mas simples correção de inconsistências internas do instrumento convocatório, conferindo maior clareza aos requisitos do credenciamento.

Assim, revela-se **juridicamente adequada** a decisão administrativa que acolheu parcialmente a impugnação neste ponto, determinando a adequação dos dispositivos conflitantes antes do prosseguimento do procedimento.

III.3. DAS EXIGÊNCIAS RELATIVAS ÀS COMISSÕES HOSPITALARES

A impugnante também questiona a exigência constante do Edital de apresentação de documentos comprobatórios relativos às Comissões de Ética Médica, Comissão de Revisão de Prontuários e Óbitos, Comissão de Controle de Infecção Hospitalar e Comissão Interna de Prevenção de Acidentes dos estabelecimentos hospitalares integrantes da rede credenciada.

Assiste razão parcial à impugnante.

Embora seja legítimo que a Administração estabeleça requisitos destinados a assegurar a qualidade da rede assistencial que atenderá os beneficiários do futuro contrato, **tais exigências devem guardar pertinência com o objeto da contratação e observar os princípios da**

proporcionalidade, da razoabilidade e da competitividade, previstos no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

No caso em análise, as referidas comissões constituem obrigações próprias dos estabelecimentos hospitalares, submetidas à fiscalização dos órgãos competentes, não se confundindo com a qualificação técnica da operadora do plano de saúde.

Ou seja, exigir da licitante a apresentação de documentos cuja emissão e manutenção dependem de terceiros pode representar restrição desnecessária à competitividade, especialmente quando inexistente demonstração de que tais documentos sejam indispensáveis para aferir sua capacidade de execução contratual.

Nessa perspectiva, mostra-se juridicamente adequada a decisão da Agente de Contratação ao reconhecer a necessidade de reavaliar tais exigências, promovendo sua adequação aos princípios da proporcionalidade e da competitividade, sem prejuízo da adoção de outros mecanismos aptos a assegurar a qualidade da rede credenciada.

III.4. DO PRAZO DE 90 (NOVENTA) DIAS PARA A REGULARIZAÇÃO

A impugnante sustenta, ainda, que o prazo de noventa dias concedido para regularização das comissões hospitalares seria incompatível com a realidade operacional das operadoras de planos de saúde, requerendo sua ampliação.

Entretanto, **não se verifica fundamento jurídico suficiente para acolhimento da pretensão.**

Destaca-se que a definição dos prazos previstos no instrumento convocatório insere-se, em regra, na esfera de discricionariedade técnica da Administração, desde que observados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência.

No presente caso, a impugnante limitou-se a afirmar a suposta inexecutabilidade do prazo, sem apresentar elementos concretos capazes de demonstrar sua inviabilidade ou eventual comprometimento da competitividade do certame.

Portanto, ausente demonstração objetiva de ilegalidade ou de manifesta desproporcionalidade, não cabe à Assessoria Jurídica substituir o juízo técnico da Administração quanto à conveniência da manutenção do prazo estabelecido.

Dessa forma, **mostra-se juridicamente adequada a decisão administrativa que manteve inalterado o prazo previsto no Edital.**

III.5. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

No tocante às exigências de qualificação técnica, verifica-se que parte das alegações formuladas pela impugnante confunde-se com a inconsistência anteriormente analisada quanto à modalidade do plano de saúde objeto do credenciamento.

Com efeito, a exigência de autorização da Agência Nacional de Saúde Suplementar para comercialização de planos coletivos empresariais decorre justamente da divergência existente entre a definição do objeto constante do **TERMO DE REFERÊNCIA** e os requisitos de habilitação previstos no Edital.

Sanada essa inconsistência mediante a uniformização dos dispositivos editalícios, conforme reconhecido pela própria Administração, **resta igualmente superada a alegação de ilegalidade das correspondentes exigências de qualificação técnica.**

Ressalte-se que a Administração pode exigir, como condição de habilitação, documentos aptos a demonstrar que a futura contratada possui autorização legal para atuar no segmento correspondente ao objeto licitado, desde que tais exigências guardem estrita compatibilidade com a modalidade efetivamente pretendida e observem os limites estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021.

Assim, a adequação dos requisitos de habilitação deve ocorrer em consonância com a modalidade de plano de saúde que vier a ser definitivamente estabelecida no instrumento convocatório, preservando-se a isonomia entre os interessados e a ampla competitividade do certame.

III.6. DA LEGALIDADE DA RESPOSTA DA AGENTE DE CONTRATAÇÃO E DA DECISÃO DO PREFEITO

Examinados os autos, verifica-se que a impugnação foi regularmente conhecida pela Agente de Contratação, que reconheceu sua tempestividade e procedeu à análise individualizada dos fundamentos apresentados pela impugnante, apresentando motivação suficiente para acolher parcialmente o pedido.

Sobre esse aspecto, tem-se que a manifestação administrativa observou o dever de motivação previsto na Lei nº 14.133/2021 e nos princípios que regem a Administração Pública, enfrentando os principais argumentos deduzidos pela interessada e distinguindo aqueles que demandavam adequação do instrumento convocatório daqueles que não encontravam amparo na legislação aplicável.

Da mesma forma, a decisão proferida pela autoridade competente limitou-se a ratificar a conclusão técnica apresentada pela Agente de Contratação, determinando a adoção das providências necessárias para correção das inconsistências identificadas, em observância ao poder-dever de autotutela administrativa e aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da competitividade.

Em vista disso e sob o aspecto jurídico, **não se verificam vícios formais ou materiais capazes de comprometer a validade do procedimento administrativo de impugnação**, uma vez que foram observados o contraditório administrativo, a motivação dos atos decisórios e o regular exercício da competência pelas autoridades responsáveis.

Dessa forma, **CONCLUI** esta Assessoria Jurídica que a resposta apresentada pela Agente de Contratação e a decisão subsequente da autoridade competente encontram-se em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, revelando-se juridicamente adequadas as providências adotadas para saneamento das inconsistências identificadas no instrumento convocatório e para manutenção dos demais dispositivos cuja legalidade restou preservada.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvados os aspectos de natureza estritamente técnica, administrativa e discricionária, cuja apreciação não compete a esta Assessoria Jurídica, e considerando que a presente manifestação restringe-se ao controle de legalidade previsto no artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que o procedimento administrativo de análise da impugnação observou as formalidades legais aplicáveis, **não se verificando vícios capazes de comprometer sua validade.**

Da análise dos documentos que instruem os autos, verifica-se que a impugnação apresentada pela empresa Hapvida Assistência Médica S.A. foi regularmente conhecida por sua tempestividade, tendo sido submetida à apreciação da Agente de Contratação, que enfrentou os fundamentos deduzidos pela impugnante de forma motivada e individualizada, culminando no deferimento parcial do pedido, posteriormente ratificado pela autoridade competente.

No mérito, verifica-se que a decisão administrativa mostrou-se juridicamente adequada ao reconhecer a necessidade de saneamento das inconsistências existentes entre o Termo de Referência e os requisitos de habilitação técnica, bem como ao determinar a reavaliação das exigências relacionadas à comprovação documental dos estabelecimentos integrantes da rede credenciada, em observância aos princípios da legalidade, da competitividade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório.

Por outro lado, igualmente se mostra correta a manutenção das disposições editalícias relativas aos critérios de reajustamento contratual e ao prazo para regularização das exigências previstas no instrumento convocatório, porquanto não se verificou imposição legal que obrigue a adoção do índice Variação dos Custos Médico-Hospitalares (VCMH) ou de cláusula de reajuste por sinistralidade, tampouco foram apresentados elementos concretos capazes de demonstrar a ilegalidade ou manifesta desproporcionalidade do prazo fixado pela Administração.

Assim, sob o **aspecto estritamente jurídico**, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela regularidade do procedimento administrativo de impugnação e pela legalidade da resposta apresentada pela Agente de Contratação e da decisão proferida pela autoridade competente, recomendando-se, apenas, que sejam efetivamente promovidas as adequações determinadas no Edital, no Termo de Referência e nos demais documentos que compõem o procedimento, eliminando-se integralmente as inconsistências apontadas quanto à modalidade do plano de saúde e aos requisitos correlatos, de modo a conferir uniformidade ao instrumento convocatório.

Por fim, considerando que as alterações reconhecidas pela própria Administração recaem sobre disposições do Edital relacionadas ao objeto da contratação e aos requisitos de habilitação, **RECOMENDA-SE** que, após promovidas as devidas retificações, seja observada a necessidade de republicação do instrumento convocatório, com a consequente reabertura dos prazos pertinentes, caso as modificações sejam aptas a influenciar a formulação das propostas ou a participação dos interessados, em observância aos princípios da publicidade, da isonomia, da transparência e da competitividade.

S.M.J., é o parecer desta **Assessoria Jurídica**.

Monteiro Lobato, 26 de junho de 2026.

JENNER CHARLES RENNÓ

OAB/SP 457.384