

**EXMO. SR. PRESIDENTE DA COMISSÃO DE SELEÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DA
SAÚDE, GOVERNO DO ESTADO DE SERGIPE**

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 005/2025-SES/SE

PROCESSO: 23402/2025

TIPO: MELHOR TÉCNICA E PREÇO

O INSTITUTO DE GESTÃO E HUMANIZAÇÃO - IGH, pessoa jurídica de direito privado, devidamente qualificado como Organização Social de Saúde no estado de Sergipe, inscrito no sob o n.º CNPJ 11.858.570/0001-33, com sede na Rua das Hortênsias, n.º 668, 5º andar, Pituba, Salvador/BA, CEP 41.810-010, representado por seu Superintendente, Sr. Joel Sobral de Andrade, através de sua gerente de licitações, Sra. Priscila Oliveira de Almeida Souza, e-mails: **licitacao.matriz@igh.org.br** e **priscila.souza@igh.org.br**, vem, respeitosamente, apresentar, **IMPUGNAÇÃO em face do Edital do Chamamento Público nº 005/2025-SES/SE**, que tem como objeto a Seleção de organização social para celebração de Contrato de Gestão objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde no **Hospital Regional São Vicente de Paula, CNES 3559629**, localizada na Rua Almiro Costa, SN - Bairro Fernandes, em Propriá (SE), CEP 49900-000; por um período de 36(Trinta e Seis) meses, renovável por até 10 (dez) anos, nos termos do art. 23 da Lei Estadual nº 9.298/2023, pelas razões a seguir expostas.

1. DO CABIMENTO E TEMPESTIVIDADE

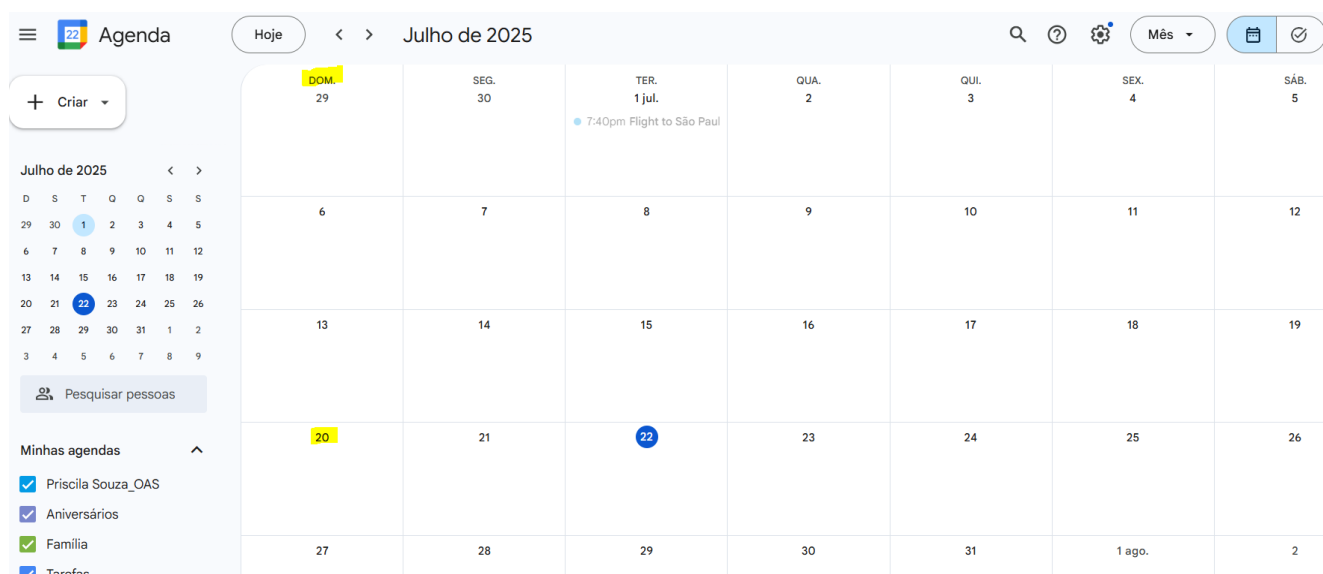
A presente impugnação é tempestiva e plenamente cabível, devendo ser conhecida por esta Comissão conforme os fundamentos jurídicos e fáticos a seguir expostos.

Consoante dispõe o item III – Cronograma do Edital de Chamamento Público em referência, foi indicado como prazo limite para apresentação de impugnações a data de **20 de julho de 2025**, a qual recai em **um domingo**, ou seja, **dia não útil para fins de expediente administrativo**.



III. Cronograma

EVENTO	DATA
Divulgação do Chamamento Público	15/07/2025
Prazo máximo para Pedidos de impugnação do edital	20/07/2025
Prazo máximo para Pedidos de Esclarecimento	22/07/2025
Divulgação da Nota de Esclarecimento	29/07/2025
Divulgação da Nota de Pedidos de impugnação do edital	29/07/2025
Data para visitação das unidades - Inicial	28/07/2025
Data para visitação das unidades - Final	06/08/2025
Data para entrega do Envelope 01 - Habilitação	20/08/2025
Data para entrega do Envelope 02 - Projeto	21/08/2025
Data para publicação inicial de resultados	10/09/2025
Data para publicação da matriz de avaliação	10/09/2025
Período para recursos - Inicial	11/09/2025
Período para recursos - Final	16/09/2025
Data para resposta aos recursos	26/09/2025
Divulgação de resultado definitivo	26/09/2025



É entendimento pacífico no ordenamento jurídico que **prazos administrativos não podem ter vencimento em dias em que não haja expediente regular**, devendo ser automaticamente prorrogados para o primeiro dia útil subsequente. Trata-se de regra expressa no **art. 66, §1º da Lei nº 9.784/1999**, que regula o processo administrativo em âmbito federal e serve como norma geral supletiva para os entes subnacionais:

“§ 1º Salvo motivo de força maior, os prazos processuais não se suspendem, e serão contínuos, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento, que será prorrogado para o primeiro dia útil seguinte, se recair em dia em que não houver expediente.”

No mesmo sentido, a jurisprudência do **Tribunal de Contas da União (TCU)** é clara ao dispor que:

“Os prazos processuais vencidos em feriados ou fins de semana devem ser prorrogados para o primeiro dia útil subsequente.”
(Acórdão TCU nº 2.377/2018 – Plenário)

O entendimento também é reiterado pelo **Superior Tribunal de Justiça (STJ)**:

“É assente nesta Corte o entendimento de que, vencendo-se o prazo recursal em dia não útil, este será automaticamente prorrogado para o primeiro dia útil subsequente.”

(STJ, AgInt no AREsp 1.281.228/PR, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe 27/11/2018)

Assim, considerando que o **prazo fixado (20/07/2025)** recaiu em um **domingo**, e que a presente impugnação foi apresentada em **22/07/2025 (terça-feira)**, ou seja, **no segundo dia útil subsequente ao vencimento indevido**, sua **tempestividade é plenamente preservada**, especialmente diante da **inexistência de norma legal estadual que disponha expressamente sobre prazo específico para impugnação**.

Neste ponto, é relevante destacar que a **Lei Estadual nº 9.298/2023**, que trata das Organizações Sociais no âmbito do Estado de Sergipe, **não prevê dispositivo específico quanto ao prazo para impugnação de editais de chamamento público**. Diante disso, aplica-se, **de forma supletiva**, a **Lei Federal nº 14.133/2021**, nos termos de seu **art. 1º, §2º**, que estabelece:

“As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, aos entes federativos subnacionais, inclusive de forma supletiva e subsidiária às normas estaduais, distritais e municipais.”

A supracitada Lei 14.133/2021, em seu **art. 164**, dispõe:

“Até 3 (três) dias úteis antes da data fixada para abertura do certame, qualquer pessoa poderá impugnar o edital por irregularidade na aplicação desta Lei ou por exigência abusiva ou descabida da Administração.” (Grifamos)

No presente caso, a **sessão pública para recebimento dos envelopes de habilitação (Envelope 01)** está agendada para **20 de agosto de 2025**. Com isso, o prazo mínimo legal para apresentação de impugnação, contado **regressivamente em dias úteis**, se estende até o **dia 14 de agosto de 2025**, ao menos.

A presente impugnação, apresentada em **22 de julho de 2025**, **respeita com folga** o prazo legal mínimo e cumpre a sua finalidade: **permitir o controle social prévio dos atos do certame**, de forma preventiva e oportuna, viabilizando eventual correção tempestiva de vícios ou impropriedades editalícias.

Por fim, cabe ressaltar que o **direito de petição** também se impõe como fundamento autônomo para o recebimento e análise da presente impugnação, com base no **art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal**, que assegura:

“são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: **a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.**”
(Grifamos)

Trata-se de direito fundamental com **caráter irrestrito**, exercível **independentemente de prazo**, especialmente quando se trata da defesa da legalidade e do interesse público, como ocorre no presente caso. Mesmo que superado eventual marco editalício, o direito de petição não se submete a preclusão quando se destina a **corrigir irregularidades flagrantes** ou garantir a **observância dos princípios que regem a Administração Pública**.

Diante de todo o exposto, requer-se o pleno conhecimento da presente impugnação, por se tratar de **pedido tempestivo**, apresentado antes mesmo do prazo mínimo legal previsto no art. 164 da Lei nº 14.133/2021. Alternativamente, requer-se que seja conhecida com fundamento no direito constitucional de petição, assegurando-se o **exercício do contraditório e o controle social do procedimento**, em estrita observância aos

princípios da legalidade, publicidade, eficiência e supremacia do interesse público, conforme se demonstrará nos demais fundamentos a seguir expostos.

Saliente-se que o objetivo da Administração Pública ao iniciar um processo licitatório é exatamente obter proposta mais vantajosa para contratação de bem ou serviço que lhe seja necessário, observados os termos da legislação aplicável, inclusive quanto à promoção da máxima competitividade possível entre os interessados.

Entretanto, com a manutenção de exigência restritiva presente no instrumento convocatório em apreço, a competitividade pretendida e a melhor contratação almejada, poderão restar comprometidos o que não se espera, motivo pelo qual o IGH impugna os termos do Edital e seus anexos, o que o faz por meio da presente manifestação.

2. DO OBJETO DA IMPUGNAÇÃO

A presente impugnação volta-se à **exigência constante da Cláusula 5.3. ENVELOPE 01 – DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO, alínea “k” do Edital (página 9)**, que determina a apresentação, como item obrigatório de habilitação, de:

k) Certidão Negativa de Protestos de Títulos expedida pelo(s) cartório(s) competente(s) da sede da instituição a, no máximo, 60 (sessenta) dias da apresentação da proposta, não sendo aceita certidão de cartório distribuidor de protesto.
(Grifamos)

Tal exigência é **arbitrária, desproporcional e carece de respaldo legal**, razão pela qual deve ser excluída do edital, sob pena de **violação aos princípios da legalidade, isonomia, razoabilidade e da vinculação ao instrumento convocatório.**

3. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL ESPECÍFICA

A **Lei Estadual nº 9.298/2024**, que dispõe sobre as parcerias entre o Estado de Sergipe e as organizações sociais na área da saúde, estabelece os critérios que devem nortear o processo de chamamento público. No que diz respeito aos requisitos de habilitação, o **art. 31, inciso III**, da referida norma é categórico ao determinar:

Art. 31. O edital de chamamento público deverá conter, no mínimo:

(...)

III – os critérios objetivos de habilitação jurídica, qualificação técnica, capacidade econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista da organização social. (Grifamos)

Conforme se depreende da leitura do dispositivo, o legislador estadual **delimitou de forma taxativa** os eixos que devem fundamentar a análise de habilitação da entidade, os quais devem observar critérios **objetivos, específicos e vinculados à finalidade pública do contrato de gestão**.

A exigência de **Certidão Negativa de Protestos de Títulos**, por sua vez, **não encontra respaldo em nenhuma norma estadual ou federal**, seja como prova de capacidade econômico-financeira, seja como requisito de habilitação jurídica. Trata-se, portanto, de **cláusula criada sem amparo legal, infringindo o princípio da legalidade estrita** (CF/88, art. 37, caput).

Segundo o **professor Marçal Justen Filho**, ao tratar da função das exigências nos certames públicos:

“As exigências editalícias devem guardar pertinência direta com a natureza do objeto e estar previstas, explícita ou implicitamente, na legislação aplicável. O excesso de formalismo e a imposição de condições infundadas geram desequilíbrio concorrencial e violam a legalidade.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 18. ed. RT, 2022)

Nesse mesmo sentido, o **Tribunal de Contas da União - TCU** já se manifestou em diversos julgados, vedando a inclusão de documentos de natureza subjetiva ou desnecessária à aferição da real capacidade do licitante:

“A exigência de apresentação de documentos não previstos em lei ou sem pertinência ao objeto da licitação afronta os princípios da legalidade, isonomia e competitividade.”

(Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário)

“A certidão negativa de protesto não possui previsão legal como documento obrigatório de habilitação. Sua exigência, quando não justificada por risco financeiro específico do objeto, é tida como restritiva de competitividade.”

(Acórdão TCE-SP nº TC-001452.989.20-6)

A Súmula nº 272 do TCU reforça a ideia de que a exigência de documentos não previstos em lei é indevida:

Súmula 272/TCU:

“É indevida a exigência, na fase de habilitação, de documentação que não esteja prevista na legislação específica pertinente à licitação.”

Ademais, a **Certidão de Protesto** não guarda correlação necessária com a comprovação da **capacidade econômico-financeira** da organização, sendo um **documento de caráter extrajudicial**, resultado de **declaração unilateral do credor** e passível de protestos indevidos ou discutíveis judicialmente. Por essa razão, **não possui valor técnico adequado para embasar a inabilitação de uma entidade com base em critérios objetivos**, conforme determina o art. 31 da Lei Estadual nº 9.298/2024.

Destaca-se ainda que a Lei Federal nº 8.666/93 (ainda aplicável subsidiariamente aos contratos de gestão, nos aspectos omissos e originados por esta lei), ao tratar da qualificação econômico-financeira, **não contempla a Certidão de Protesto entre os documentos admitidos**, e nem mesmo a nova **Lei nº 14.133/2021** previu tal exigência.

Portanto, diante da ausência de previsão normativa, da falta de pertinência com o objeto do contrato, do caráter subjetivo e extrajudicial do documento e da ofensa aos princípios administrativos, a exigência da Certidão Negativa de Protestos de Títulos revela-se claramente ilegal, desarrazoada e restritiva à ampla participação das entidades interessadas, devendo ser excluída do edital de chamamento.

4. DA NATUREZA DISCRICIONÁRIA DO PROTESTO E SUA INADEQUAÇÃO COMO CRITÉRIO DE AVALIAÇÃO

A exigência de Certidão Negativa de Protestos de Títulos como condição de habilitação configura medida incompatível com os princípios constitucionais da legalidade, isonomia e competitividade, bem como com os critérios objetivos exigidos para avaliação da capacidade econômico-financeira das entidades, nos termos da legislação aplicável ao chamamento público.

Importa destacar que a existência de protestos **não é sinônimo de inadimplência, má-fé, desequilíbrio financeiro ou inidoneidade**, tampouco comprova, de forma objetiva, a eventual incapacidade da instituição para gerir contratos públicos. O protesto é um **ato unilateral**, de caráter **extrajudicial e discricionário**, movido pelo credor **sem qualquer necessidade de contraditório ou decisão judicial**.

Como bem ensina **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**:

“O protesto é mero ato cartorário, que consiste no registro da existência de um título não pago, realizado por iniciativa do credor. Não é um processo judicial, não resulta de sentença, tampouco exige análise da veracidade ou exigibilidade do débito.”
(DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. Atlas, 2022, p. 808)

Assim, o simples apontamento de protestos **não possui valor jurídico suficiente para fundamentar a inabilitação de uma entidade**, sobretudo quando não existe norma legal que autorize expressamente tal exigência.

O **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, em precedente específico sobre o tema, já se manifestou pela **ilegalidade da exigência**, ressaltando sua **incompatibilidade com os princípios da legalidade e da ampla concorrência**:

“A exigência de apresentação de certidão negativa de protestos de títulos como condição de habilitação é indevida, por não possuir previsão legal e configurar afronta ao princípio da competitividade.”

(TCE-SP, TC-001452.989.20-6, j. 03/03/2021) (Grifamos)

Na mesma linha, o Tribunal de Contas da União também decidiu que a certidão de protestos não é documento adequado para avaliação da qualificação econômico-financeira, salvo se houver fundamentação técnica expressa no edital e correlação inequívoca com o objeto da contratação, o que não é o caso nos contratos de gestão com organizações sociais, regidos por legislação própria:

“A imposição de documentos não previstos em lei ou desprovidos de pertinência com o objeto contratual afronta os princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório.”

(Acórdão TCU nº 1.793/2011 – Plenário)

Adicionalmente, nos termos da **Súmula nº 272 do TCU**, reforça-se o entendimento de que:

“É indevida a exigência, na fase de habilitação, de documentação que não esteja prevista na legislação específica pertinente à licitação.”

É necessário lembrar ainda que, em entidades de médio e grande porte, com alto volume de contratos administrativos e privados, é relativamente comum o uso indevido do protesto como **mecanismo de pressão** por parte de fornecedores, mesmo diante de controvérsias sobre obrigações. Isso evidencia a fragilidade do protesto como **indicador de risco financeiro real**, afastando-o de qualquer juízo técnico objetivo.

Em resumo, a exigência de apresentação de Certidão Negativa de Protestos de Títulos como critério de habilitação **não possui respaldo legal, seja na Lei Estadual nº 9.298/2023, que rege o presente chamamento, seja em qualquer norma federal aplicável ao tema. Trata-se de exigência que viola frontalmente os princípios da legalidade, da isonomia e da ampla competitividade, ao impor uma condição que não guarda relação direta com a qualificação técnica, jurídica ou econômico-financeira da entidade. Ademais, consiste em critério de natureza extrajudicial, subjetiva e unilateral, cuja adoção se revela manifestamente incompatível com a finalidade do certame, configurando verdadeira cláusula restritiva, de caráter arbitrário, sujeita à nulidade.**

5. DO CARÁTER ILEGAL E RESTRITIVO DA EXIGÊNCIA

A exigência de Certidão Negativa de Protestos de Títulos como requisito de habilitação, além de não possuir previsão legal específica no âmbito do chamamento público regido pela Lei Estadual nº 9.298/2024, configura imposição arbitrária e desproporcional, ferindo frontalmente os princípios constitucionais e administrativos que regem os procedimentos de seleção na Administração Pública.

Como bem leciona o professor **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**, um dos maiores estudiosos da contratação pública no Brasil:

“A Administração Pública não pode inovar na ordem jurídica exigindo documentos que não estejam previstos em lei ou que não guardem relação com a natureza do objeto. Exigências arbitrárias comprometem a isonomia e a competitividade.”

Esse documento foi assinado por PRISCILA OLIVEIRA DE ALMEIDA SOUZA. Para validar o documento e suas assinaturas acesse <https://portal.wesign.com.br/validate/JZUC9-FB6LT-XRCVC-F8AQK>

(FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. Fórum, 2021.)

Essa compreensão está em consonância com os princípios constitucionais consagrados nos arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição Federal, que impõem à Administração Pública o dever de agir estritamente conforme a lei, respeitando a igualdade de condições entre os concorrentes e evitando imposições que não guardem relação com o objeto do contrato:

Art. 5º, II – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

Art. 37, caput – “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

No mesmo sentido, a doutrina de **Marçal Justen Filho** destaca que:

“A exigência de documentos não previstos em lei, ou não relacionados com a aptidão para executar o objeto da contratação, configura vício de legalidade e representa restrição indevida à competitividade.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17. ed. RT, 2022.)

O Tribunal de Contas da União - TCU também já se manifestou de forma reiterada contra a imposição de documentos de habilitação não amparados por previsão legal ou que extrapolem os limites da razoabilidade:

“A Administração não pode, sob pena de ofensa aos princípios da legalidade e da isonomia, exigir, para habilitação, documentos não

previstos na legislação pertinente ou que não guardem relação direta com o objeto da contratação.”

(Acórdão TCU nº 2.622/2013 – Plenário)

Além disso, a **Súmula nº 272 do TCU** reforça esse entendimento:

“É indevida a exigência, na fase de habilitação, de documentação que não esteja prevista na legislação específica pertinente à licitação.”

Dessa forma, **a cláusula que exige a apresentação de certidão negativa de protestos inova indevidamente o ordenamento jurídico, ao impor obrigação que não encontra previsão legal. Tal exigência fere o princípio da legalidade, ao demandar documento sem qualquer amparo normativo, além de violar o princípio da isonomia, ao criar barreiras artificiais que dificultam a participação de entidades plenamente aptas à execução do objeto. Ao restringir, sem critério técnico, objetivo e proporcional, o universo de potenciais concorrentes, a medida compromete gravemente a competitividade do certame. Ademais, revela-se desarrazoada e desproporcional, uma vez que adota como critério de habilitação um elemento que não guarda relação direta com a capacidade técnica, operacional ou econômico-financeira da organização social para a adequada execução do contrato de gestão.**

Portanto, tal exigência **não se sustenta juridicamente** e deve ser **retirada do edital** para garantir a legalidade, equidade e ampla participação das entidades interessadas no chamamento público em questão.

6. DA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS, INCLUSIVE NOS CHAMAMENTOS PÚBLICOS

Ainda que os procedimentos de chamamento público, especialmente para seleção e qualificação de organizações sociais, possam apresentar rito específico e peculiaridades

próprias, tal circunstância **não afasta a obrigatoriedade de observância rigorosa dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, caput, estabelece que a atuação administrativa deve pautar-se pelos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**, os quais são **clara e expressamente aplicáveis a todos os atos da Administração Pública, incluindo aqueles realizados por meio de chamamentos públicos.**

Importante destacar que o Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923/DF**, fixou entendimento cristalino a respeito da relação jurídica entre a Administração Pública e as organizações sociais, afirmando que:

“O regime de colaboração com organizações sociais está sujeito aos princípios da Administração Pública, não autorizando flexibilização que comprometa a legalidade ou a impessoalidade.”
(ADI 1.923/DF, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 26/02/2002, DJ 22/03/2002.)

Tal entendimento evidencia que, embora a legislação estadual, no caso, a **Lei nº 9.298/2024 do Estado de Sergipe**, regule procedimento específico para o chamamento público, **não há autorização para que sejam impostas exigências arbitrárias, ilegais ou não previstas em lei.**

Na mesma linha, o renomado doutrinador **Diogo de Figueiredo Moreira Neto** ressalta:

“A Administração Pública deve respeitar, em qualquer procedimento que realize, a estrita legalidade e os princípios basilares da impessoalidade, moralidade e publicidade, sob pena de nulidade dos atos administrativos e violação do Estado Democrático de Direito.”
(MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Princípios da Administração Pública, 2ª ed., RT, 2020)

Assim, não se pode admitir que o chamamento público, mesmo que dotado de rito próprio, sirva de fundamento para afastar ou flexibilizar o respeito aos **princípios constitucionais que limitam o poder público**, tampouco para justificar a inclusão de requisitos que não possuem respaldo legal.

Dessa forma, é imprescindível que o edital do presente chamamento público seja interpretado e executado em estrita conformidade com os princípios que regem a Administração Pública. Destaca-se, primeiramente, **o princípio da legalidade**, que impõe a observância rigorosa da legislação vigente, vedando exigências arbitrárias ou sem respaldo normativo. Soma-se a ele o **princípio da impessoalidade**, que assegura igualdade de tratamento entre todos os interessados, e o **princípio da publicidade**, que garante a devida transparência e clareza nos atos administrativos. Ainda, deve-se respeitar o **princípio da moralidade**, que exige conduta ética e coerente por parte da Administração, e o **princípio da eficiência**, que demanda procedimentos objetivos, proporcionais e que não imponham encargos indevidos ou desnecessários aos participantes do certame.

Portanto, quaisquer exigências editalícias que contrariem esses princípios, como a imposição da Certidão Negativa de Protestos de Títulos sem respaldo legal, configuram violação à Constituição e às normas administrativas, devendo ser liminarmente afastadas para garantir a legalidade e a competitividade do certame.

7. DA RESPONSABILIZAÇÃO DA COMISSÃO E POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL

A manutenção de cláusula manifestamente ilegal no edital não pode ser tratada como mero equívoco administrativo, mas sim como ato que implica sérias consequências jurídicas para os responsáveis, especialmente no atual cenário normativo brasileiro.

A **Lei nº 14.230/2021**, que reformulou o regime da improbidade administrativa, tipifica no seu artigo 11 como ato de improbidade qualquer ação ou omissão que viole os deveres de **honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas**:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Dessa forma, a persistência em exigir documento não previsto em lei e que restringe injustificadamente a competitividade configura violação direta ao princípio da legalidade e da isonomia, sendo passível de responsabilização pessoal dos membros da comissão de licitação ou chamamento público.

Além disso, a manutenção da cláusula ilegal é passível de **impugnação judicial imediata por meio de Mandado de Segurança**, instrumento constitucional previsto no artigo 5º, inciso LXIX, da Constituição Federal, cabível contra ato ilegal ou abusivo que viole direito líquido e certo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ é pacífica nesse sentido, conforme se verifica no seguinte julgado:

“É cabível mandado de segurança para impugnar cláusula de edital que imponha exigência não prevista em lei, sendo tal ilegalidade passível de controle judicial direto.”

(STJ, AgRg no RMS 43.611/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11/03/2015)

No âmbito administrativo, a **Instrução Normativa nº 5/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia**, atualmente vigente por força do **Decreto nº 10.024/2019**, orienta expressamente que:

“Devem ser evitadas exigências que não tenham amparo legal, que restrinjam o universo de possíveis licitantes ou que dificultem a competição no certame.”

Tal orientação reforça a necessidade de que as exigências nos editais estejam rigorosamente amparadas na legislação, garantindo ampla competitividade e respeito aos princípios da administração pública.

A permanência de cláusula restritiva e ilegal no edital poderá, portanto, configurar **ato de gestão temerária**, passível de:

- Responsabilização funcional administrativa, por violação aos princípios administrativos (CF, art. 37);
- Responsabilização judicial, em especial por improbidade administrativa, conforme a já citada Lei nº 14.230/2021;
- Sanções perante os Tribunais de Contas, que frequentemente reprimem atos que restringem indevidamente a competitividade, conforme consolidado em seus julgados.

Nesse contexto, é imperioso o reconhecimento da ilegalidade da exigência de Certidão Negativa de Protestos de Títulos como requisito de habilitação, sob pena de grave violação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e da própria competitividade.

8. DA AUTOTUTELA

O ordenamento jurídico brasileiro prevê expressamente a possibilidade e o dever da Administração Pública de rever ou anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade. Tal prerrogativa decorre do caráter principiológico que norteia a atuação administrativa, cujo objetivo maior é a promoção do interesse público coletivo.

Nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta de todos os entes federativos deve obedecer aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**:

Art. 37, CF:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e...”

Essa previsão constitucional norteia toda a legislação infraconstitucional, incluindo a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que, em seu artigo 5º, enumera um rol amplo e detalhado de princípios que devem guiar a contratação pública, dentre os quais destacam-se: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, igualdade, transparência, segurança jurídica, razoabilidade e competitividade.**

Art. 5º, Lei nº 14.133/2021:

“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...”

Além disso, o legislador ressalta no artigo 9º da mesma lei as condutas vedadas aos agentes públicos no âmbito das licitações, dentre elas a proibição de praticar atos que **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório**, assim como atos que sejam **impertinentes ou irrelevantes para o objeto do contrato**:

Art. 9º, Lei nº 14.133/2021:

“É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos:

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

a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório;

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

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos ou praticar atos contra disposição expressa em lei.”

Esse quadro normativo reforça o **dever da Administração Pública de que seus atos exalem legalidade**, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal do agente público que atuar em desconformidade com a lei, conforme entendimento reiterado pela doutrina.

João Mendes Jr., renomado constitucionalista, destaca que o processo administrativo é instrumento fundamental para garantir a segurança constitucional dos direitos individuais, devendo seus atos ser meios para assegurar a legalidade e a justiça no âmbito administrativo:

“O processo, na medida em que garante os direitos individuais, deita suas raízes na lei constitucional. Cada ato do processo deve ser considerado meio, não só para chegar ao fim próximo, que é o julgamento, como ao fim remoto, que é a segurança constitucional dos direitos.”

(MENDES JR., João. Curso de Direito Constitucional. 37ª ed., RT, 2018)

No contexto da presente impugnação, resta evidente a necessidade de revisão do edital de chamamento público para adequá-lo aos parâmetros legais, eliminando cláusulas que não estejam previstas em lei ou que restringem injustificadamente a competitividade, sob pena de afronta aos princípios constitucionais da administração pública e aos preceitos da nova Lei de Licitações.

Essa medida é essencial para preservar a legalidade, a moralidade, a transparência e a eficiência, que são pilares da administração pública no Estado Democrático de Direito.

9. DOS PEDIDOS

Ex positis, confia que V. S^a., após apreciadas as questões ora trazidas no presente processo, acolha, com a urgência que o caso requer, a impugnação suscitada, conforme os seguintes pedidos:

1. **O conhecimento da presente impugnação**, por estar devidamente fundamentada e tempestiva;
2. **O acolhimento do pedido**, com a consequente **supressão da alínea “k”, item 5.3 do edital**, afastando-se a exigência de apresentação de Certidão Negativa de Protestos de Títulos como documento de habilitação;
3. A necessária retificação do edital, a ser promovida dentro do prazo legal, a fim de sanar vícios que comprometem os princípios da legalidade, isonomia e competitividade, evitando, assim, eventuais medidas administrativas ou judiciais.

Ex positis, confia que V. S^a., após apreciadas as questões ora trazidas no presente processo, acolha, com a urgência que o caso requer, a impugnação suscitada, para que seja promovido o ajuste necessário ao Edital, para o posterior prosseguimento do feito, observado o rito estabelecido em lei quanto à republicação do instrumento convocatório e reposição de prazos legais.

Nestes Termos,
Pede Deferimento.

Salvador, 22 de julho de 2025.

Assinado digitalmente por:
PRISCILA OLIVEIRA DE ALMEIDA SOUZA
CPF: ***.877.675-**
Certificado emitido por AC CNDL RFB v3
Data: 22/07/2025 19:08:27 -03:00



PRISCILA OLIVEIRA DE ALMEIDA SOUZA
Gerente de Licitações – IGH



MANIFESTO DE ASSINATURAS



Código de validação: JZUC9-FB6LT-XRCVC-F8AQK

Tipo de assinatura: Avançada

Esse documento foi assinado pelos seguintes signatários nas datas indicadas (Fuso horário de Brasília):

✓ PRISCILA OLIVEIRA DE ALMEIDA SOUZA (CPF ***.877.675-**) em 22/07/2025
19:08 - Assinado com certificado digital ICP-Brasil

Para verificar as assinaturas, acesse o link direto de validação deste documento:

<https://portal.wesign.com.br/validate/JZUC9-FB6LT-XRCVC-F8AQK>

Ou acesse a consulta de documentos assinados disponível no link abaixo e informe o código de validação:

<https://portal.wesign.com.br/validate>

**DESPACHO REFERENTE AO JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO INTERPOSTA NO
PROCESSO DE CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 005/2025-SES/SE**

Processo nº: 23042/2025-EDITAL-SES

**Pedido de Impugnação Executado pela Entidade: INSTITUTO DE GESTÃO E
HUMANIZAÇÃO - IGH**

DESPACHO Nº 002/2025

1. Trata-se de impugnação interposta pela entidade Instituto de Gestão e Humanização (IGH) nos autos processo do Chamamento Público nº 002/2025-SES/SE que tem por objeto a seleção de organização social para celebração de Contrato de Gestão, objetivando o gerenciamento, a operacionalização e a execução das ações e serviços de saúde na **Hospital Regional São Vicente de Paula**, CNES 3559629, localizada na Rua Almiro Costa, SN - Bairro Fernandes, em Propriá (SE), CEP 49900-000, por um período de 36 (trinta e seis) meses, renovável por até 10 (dez) anos, nos termos do art. 23 da Lei Estadual nº 9.298/2023, por meio de aditivo, contados a partir da publicação de seu resumo na Imprensa Oficial, podendo ser prorrogado sempre que houver interesse das partes, nos termos da legislação aplicável.
2. Em síntese o Instituto de Gestão e Humanização (IGH) apresenta impugnação ao edital de chamamento público sob o fundamento de que a exigência de

Certidão Negativa de Protestos de Títulos expedida pelo(s) cartório(s) competente(s) da sede da instituição a, no máximo, 60 (sessenta) dias da apresentação da proposta, não sendo aceita certidão de cartório distribuidor de protesto não possui previsão legal, está em desacordo com a Súmula nº 272 do Tribunal de Contas da União (TCU), não possui amparo na Lei nº 14.133/2021 citando diversos artigos dessa lei.

3. Requer seja recebida a representação, e essa devidamente acolhida para que seja retirada a exigência constante na alínea “k” do item 5.3, do edital de chamamento público e adequação da pontuação com a consequente republicação do instrumento convocatório.
4. É o relatório. Passa-se à apreciação do expediente.
5. O procedimento de chamamento público para seleção e contratação de entidade qualificada como organização social possui similaridades com um procedimento de licitação, mas não é o um procedimento de licitação, não sendo, portanto, aplicável ao chamamento público as regras da Lei nº 14.133/2021. Em julgado do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), essa corte assim se manifestou:

(...) O Chamamento Público é uma modalidade peculiar de contratação, que excetua a regra da licitação, visando firmar parcerias com organizações sem fins lucrativos (OSC) para execução de projetos que tragam benefícios sociais de interesse do Estado (...) (TCE-SC - REP 21/00026202 - Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall - J. 10.11.2021)

6. Assim, claro está que o procedimento de chamamento público não é um procedimento de licitação e as normas aplicadas a essas não se aplicam ao chamamento, sendo esse regido pela Lei Estadual nº 9.298/2023.
7. Esse foi o entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1023-DF, julgado em 16/04/2015, no qual foi apreciada a constitucionalidade Lei nº 9637/1998, dada a interpretação conforme e decididas outras matérias sobre a questão referente as entidades qualificadas como organização social.
8. A ementa é longa e dessa se cita apenas o excerto aplicável ao presente caso:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24, XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. (...) 14. As dispensas de licitação instituídas no art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93 e no art. 12, §3º, da Lei nº 9.637/98 têm a finalidade que a doutrina contemporânea denomina de função regulatória da licitação, através da qual a licitação passa a ser também vista como mecanismo de indução de determinadas práticas sociais benéficas, fomentando a atuação de organizações sociais que já ostentem, à época da contratação, o título de qualificação, e que por isso sejam reconhecidamente colaboradoras do Poder Público no desempenho dos deveres constitucionais no campo dos serviços sociais. O afastamento do certame licitatório não exige, porém, o administrador público da observância dos princípios constitucionais, de

modo que a contratação direta deve observar critérios objetivos e impessoais, com publicidade de forma a permitir o acesso a todos os interessados. (...) 20. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido é julgado parcialmente procedente, para conferir interpretação conforme à Constituição à Lei nº 9.637/98 e ao art. 24, XXIV, da Lei nº 8.666/93, incluído pela Lei nº 9.648/98, para que: (i) o procedimento de qualificação seja conduzido de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e de acordo com parâmetros fixados em abstrato segundo o que prega o art. 20 da Lei nº 9.637/98; **(ii) a celebração do contrato de gestão seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;** (iii) **as hipóteses de dispensa de licitação para contratações (Lei nº 8.666/93, art. 24, XXIV) e outorga de permissão de uso de bem público (Lei nº 9.637/98, art. 12, §3º) sejam conduzidas de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF;** (iv) os contratos a serem celebrados pela Organização Social com terceiros, com recursos públicos, sejam conduzidos de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; (v) a seleção de pessoal pelas Organizações Sociais seja conduzida de forma pública, objetiva e impessoal, com observância dos princípios do caput do art. 37 da CF, e nos termos do regulamento próprio a ser editado por cada entidade; e (vi) para afastar qualquer interpretação que restrinja o controle, pelo Ministério Público e pelo TCU, da aplicação de verbas públicas. (STF - ADI nº 1923-DF - Pleno - Relator Min. Ayres Brito - Redator do acórdão Min. Luiz Fux - J. 16-04-2015 - DJ 17-12-2015) (grifo nosso)

9. Em seu voto, o Ministro Ayres Britos assim expôs:

(...)

31. Pois bem, da conclusão de que o "contrato de gestão" é, na verdade, um

convênio, toma corpo o juízo técnico de que, em princípio, há desnecessidade de processo licitatório para a sua celebração. Leia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

"Quanto à exigência de licitação, não se aplica aos convênios, pois neles não há viabilidade de competição; esta não pode existir quando se trata de mútua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, recursos humanos, imóveis. Não se cogita de preços ou de remuneração que admita competição.

Aliás, o convênio não é abrangido pelas normas do art. 2º da Lei nº 8.666/93; no caput, é exigida licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, quando contratadas com terceiros; e no parágrafo único define-se o contrato por forma que não alcança os convênios e outros ajustes similares, já que nestes não existe a 'estipulação de obrigações recíprocas a que se refere o dispositivo."

32. Sendo assim, tenho que não viola, em linha de princípio, a Constituição Federal o inciso XXIV do art. 24 da Lei 8.666/93, com a redação dada pela Lei 9.648/98. É que a exclusão de processo licitatório para a celebração de contrato de gestão nada mais retrata do que a verdadeira natureza venial do ajuste. Natureza que possibilita, inclusive, a desnecessidade de proceder licitatório para a permissão de uso de bem público (§ 3º do art. 12 da Lei 9.637/98).

33. É preciso, porém, fazer a seguinte ressalva: a desnecessidade do procedimento licitatório: a) não afasta o dever da abertura de processo administrativo que demonstre, objetivamente, em que o regime da parceria com a iniciativa privada se revele como de superior qualidade frente à atuação isolada ou solitária do próprio Estado enquanto titular da atividade em questão; b) não libera a Administração da rigorosa observância dos princípios constitucionais da publicidade, da

moralidade, da impessoalidade, da eficiência e, por conseguinte, da garantia de um processo objetivo e público para a qualificação das entidades como organizações sociais e sua específica habilitação para determinado "contrato de gestão"; c) não afasta a motivação administrativa quanto à seleção de uma determinada pessoa privada, e não outra, se outra houver com idêntica pretensão de emparceiramento com o Poder Público; d) não dispensa a desembaraçada incidência dos mecanismos de controle interno e externo sobre o serviço ou atividade em concreto regime de parceria com a iniciativa privada. (...)”,

- 10.** Assim, é cristalino que o procedimento de chamamento público não é um procedimento de licitação e, por decorrência lógica, afasta a aplicação das regras referente à Lei nº Lei nº 14.133/2021.
- 11.** Em consonância ao decidido pelo STF, o Estado de Sergipe legislou sobre a matéria e regulamento o processo de chamamento por meio da Lei Estadual nº 9298/2024, dispondo em seu art. 31 as exigências quanto ao edital de chamamento, não havendo, em momento algum, referência à aplicação subsidiária à lei de licitações.
- 12.** Ad argumentandum tantum, a exigência das certidões negativas de protesto decorre do fato de que a organização social tem a finalidade de proteger a boa gestão do recurso público que a ela será destinado, posto que esse não pode ser utilizado para pagamento de débitos que não seja os decorrentes do contrato de gestão originado pelo processo de chamamento público.
- 13.** Uma entidade que tenha título protestado possui dificuldade de crédito com os fornecedores, ou seja, dificilmente terá como efetuar compras a prazo ou mesmo realizar negociações vantajosas com fornecedores e prestadores de serviços.

14. Diversamente de uma empresa, que possui finalidade econômica, e tem o capital de giro como instrumento para saldar os débitos e voltar a ter crédito na praça, uma organização social, como associação civil sem fins econômicos, não possui a mesma facilidade, notadamente porque não pode realizar operações de crédito dando em garantia os repasses de custeio, vez que isso é contratualmente vedado (vide minuta do contrato de gestão).
15. Portanto, a exigência de apresentação das certidões elencadas na alínea “k” do item 5.3 do edital não possui finalidade de restrição da competitividade, como tenta argumentar o IGH, e sim com o objetivo de proteger a boa aplicação dos recursos públicos que serão transferidos em decorrência do contrato de gestão a ser firmado.
16. Por outro lado, o argumento de a exigência da Certidão Negativa de Protesto exclui entidades com maior capacidade se revela, na verdade uma falácia, pois se assim o fosse, essas entidades teriam a probabilidade de possuir instrumentos que organizassem seu fluxo de caixa e instrumentos de negociação com fornecedores de forma que não houvesse títulos protestados.
17. Por fim, em relação a esse ponto, é salutar esclarecer que todos os argumentos e julgados colacionados na impugnação se refere a questões atinentes ao procedimento licitatório, ao passo que o presente procedimento é de chamamento público, ao qual não se aplicam os dispositivos da Lei n 14.133/2021.

- 18.** Desta forma se conclui que não assiste razão ao IGH, não havendo motivos para o acolhimento da impugnação ao edital.
- 19.** Pelo exposto, a Comissão recebe a impugnação do edital, conhece do pedido para lhe negar provimento por tudo o que foi exposto, devendo se dar prosseguimento ao chamamento público.

Aracaju (SE), 29/07/2025
Comissão de Seleção