

AO MUNICÍPIO DE NOVA BASSANO/RS

À ILUSTRÍSSIMA PREGOEIRA E EQUIPE DE APOIO
PREGÃO ELETRÔNICO Nº 18/2026
PROCESSO DE LICITAÇÃO Nº 25/2026

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL

A empresa UNIVIDA GESTÃO DE SAÚDE S/A., inscrita no CNPJ sob nº 43.551.150/0001-04, com sede na Rua Petit Carneiro, 1122, Sala 204, bairro Água Verde - Curitiba/PR 80240-050, neste ato através de seu representante legal, S.r MARCOS VINICIOS DE OLIVEIRA GONZAGA, portador da carteira de identidade n.º RG 9.016.7286 SSP/PR e inscrito no CPF/MF sob n.º 068.543.379-09, vem respeitosamente, perante a Ilustríssima Pregoeira e Equipe de Apoio, apresentar Impugnação ao Edital, pelos motivos que serão expostos, com fulcro no art. 164 da Lei nº 14.133/21.

1. DA TEMPESTIVIDADE DA PRESENTE IMPUGNAÇÃO

Conforme artigo supracitado e o item 26.1 do Edital, os termos do edital deverão ser impugnados, se necessário for, no prazo de até 03 (três) dias úteis anteriores à data designada para a abertura da sessão pública. Assim, levando em conta que a sessão pública objeto deste ato será realizada no dia 22/09/2026, às 8h30min, é tempestiva a presente peça impugnatória protocolada hoje 17/09/2026.

2. DO ITEM IMPUGNADO

O Órgão publicou o Edital de Licitação nº 25/2026, Pregão Eletrônico nº 18/2026, cujo objeto é: **“PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ATENDIMENTO MÉDICO DE PROFISSIONAL CLÍNICO GERAL NAS UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE NOVA BASSANO - OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA”**.

Devido ao interesse na participação do certame, a Empresa impugnante analisou o presente ato convocatório, de forma rigorosa e minuciosa, encontrando restrições que devem ser urgentemente reparadas, pois impedem a participação de diversas empresas amplamente capacitadas e qualificadas, especialmente no item 7.5, alínea “e”, do Edital, reproduzido na alínea “e” da relação de documentos de habilitação constante no Termo de Referência (Anexo I do Edital, parte integrante nos termos do item 27.16), que assim dispõem:

Edital, item 7.5 (Qualificação Técnica), alínea “e”:

e) Registro ou inscrição da empresa no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES;

Termo de Referência (Anexo I do Edital), relação de documentos de habilitação:

e) Registro ou inscrição da empresa no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES;

Ocorre que o próprio instrumento convocatório reconhece, em outros dispositivos, que o cadastramento pertinente é o dos profissionais que atuarão nas unidades públicas (item 17.8, alínea “b”, do Edital, e da relação de documentos a serem entregues no ato de assinatura do

contrato, constante do Termo de Referência) ao exigir, de cada profissional, a “ficha CNES (no modelo a ser fornecido pela Secretaria Municipal da Saúde)”. Assim, há contradição interna, ora o edital exige a remessa de documentos dos profissionais para cadastramento no CNES da estrutura assistencial pública, ora exige CNES próprio da empresa, como se esta fosse operar estabelecimento de saúde autônomo. Essa ambiguidade compromete a clareza do edital, restringe a competitividade e cria obrigação incompatível com a realidade da execução contratual.

Confira-se a redação do item 17.8, alínea “b”, do Edital:

17.8. Como condição para a assinatura do contrato, a vencedora da licitação deverá comprovar:

- a) Registro da empresa no Conselho Regional de Medicina do Estado do Rio Grande do Sul (CREMERS);
- b) Relação dos profissionais que atuarão no início dos serviços, com a documentação que comprove a devida habilitação, a saber: documento de identificação com CPF, certificado da graduação, registro no CREMERS, ficha CNES (no modelo a ser fornecido pela Secretaria Municipal da Saúde), certificado do curso ACLS, com comprovação de vínculo junto à licitante, podendo ser empregatício, societário ou contratual.

Imperioso ressaltar que todos os julgados da administração pública devem ser embasados nos princípios insculpidos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

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). (Grifo nosso)

Ainda na lei 14.133/2021:

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; (Grifo nosso)

Nesta esteira, cabe transcrever a elucidativa lição do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, ao traçar os parâmetros da aplicação prática do supra mencionado princípio, in Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, 14ª ed., 2002, págs. 474/475, que leciona:

*“O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar **isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensinar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia, é o que prevê o já referido art. 37, XXI, do Texto Constitucional. Aliás, o § 1º do art. 3º da Lei 8.666 proíbe que o ato convocatório do certame admita, preveja, inclua ou tolere cláusulas ou condições capazes de frustrar ou restringir o caráter competitivo do procedimento licitatório...”*** (Grifo nosso).

3. DO MÉRITO: A INSCRIÇÃO DA EMPRESA NO CNES

A exigência é dirigida a todos os licitantes, como documento de qualificação técnica, e, em razão da inversão de fases adotada (itens 1.1 e 4.1 do Edital), será examinada antes da disputa de lances, de modo que a licitante que não a atender sequer poderá ofertar preço (itens 4.4, 6.2 e 10.9 do Edital). Demonstraremos que a exigência não se sustenta no caso concreto.

A impugnante não se opõe ao cadastramento dos profissionais no CNES das unidades públicas onde efetivamente atuarão. Ao contrário, reconhece que os médicos devem estar corretamente vinculados aos estabelecimentos de saúde em que prestarão atendimento. O que se impugna é a exigência adicional de CNES próprio da empresa licitante, quando esta não disponibilizará estabelecimento assistencial próprio, não atenderá pacientes em sua sede e não produzirá serviços de saúde em unidade própria.

Para apresentação dos fatos, cabe definirmos o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES.

O Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, é o sistema de informação oficial de cadastramento de informações de todos os Estabelecimentos de Saúde do país. Contudo, conforme PORTARIA Nº 2.022 DE 07 DE AGOSTO DE 2017 e PORTARIA Nº 1.646, DE 2 DE OUTUBRO DE 2015, cujo conceito se encontra hoje consolidado no art. 360, II, da Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017, estabelecimento de Saúde é definido como:

“Estabelecimento de Saúde é o espaço físico delimitado e permanente onde são realizadas ações e serviços de saúde humana sob responsabilidade técnica”. (Grifo nosso)

O referido cadastro para empresas que irão prestar os serviços no estabelecimento da contratante, além de não ter fundamento legal, inibe a participação na licitação, restringindo o caráter isonômico de interessados, eis que as licitantes que executam serviços exclusivamente em estabelecimentos de saúde da própria contratante não se enquadram, em regra, como estabelecimento de saúde autônomo para fins de obtenção de CNES próprio, especialmente quando não mantêm estrutura física assistencial própria vinculada à execução do objeto.

O próprio CNES explicita em seu endereço eletrônico:

O QUE É ESTABELECIMENTO DE SAÚDE?

Espaço físico, edificado ou móvel, privado ou público, onde são realizadas ações e serviços de saúde, por pessoa física ou jurídica, e que possua responsável técnico, pessoal e infraestrutura compatível com a sua finalidade.

Fonte: <https://cnes.datasus.gov.br/pages/sobre/institucional.jsp>

Portanto fica, já de início, claro que o órgão contratante, que possui o estabelecimento onde serão executados, os serviços que deve possuir cadastro no CNES, onde o contratado neste processo em questão é apenas prestador de serviços.

Este cadastro é um sistema utilizado no Brasil para registrar informações sobre os estabelecimentos de saúde, como hospitais, clínicas, laboratórios, entre outros.

E assim, o edital cita **expressamente que os serviços serão prestados nos estabelecimentos da contratante**, nos seguintes termos do item 19.2 do Edital:

19.2. Os serviços serão executados nas dependências das Unidades Básicas de Saúde do Município durante o horário de expediente, compreendido entre às 8h às 12h e das 13h às 17h, de segunda a sexta-feira, e em conformidade com a carga horária semanal do profissional.

Com redação equivalente no item 5 do Termo de Referência e na Cláusula Primeira, § 2º, da Minuta de Contrato. O Edital atribui, ainda, à Contratante o dever de “Proporcionar todas as condições necessárias para que a Contratada possa desempenhar seus serviços, incluindo espaço de trabalho, materiais e equipamentos” (item 19.13) e prevê que a escala de serviço será elaborada pela Contratante (item 19.1).

Trecho do TR:

Os serviços serão executados nas dependências das Unidades Básicas de Saúde, durante o horário de expediente, compreendido das 08 h às 12 h e das 13 h às 17 h, de segunda a sexta-feira, e de acordo com a carga horária semanal do profissional.

De qualquer forma a contratada não manterá estabelecimento de saúde, mas atuará nos estabelecimentos de saúde do órgão contratante, e os profissionais devem estar cadastrados no CNES, não a empresa. Os profissionais da empresa precisam ser incluídos no **CNES daquela unidade pública específica**. O órgão contratante fará a inclusão como fundamentaremos mais adiante.

A obrigação de cadastramento no CNES recai sobre estabelecimentos de saúde, assim entendidos como espaços físicos delimitados e permanentes nos quais são realizadas ações e serviços de saúde. Não se confunde, portanto, com toda e qualquer pessoa jurídica que forneça profissionais para atuação em estabelecimento público já existente.

A Portaria GM/MS nº 1.646/2015 institui o CNES como sistema oficial de cadastramento de informações dos estabelecimentos de saúde, abrangendo suas dimensões, recursos físicos, trabalhadores e serviços. O cadastro, portanto, não se confunde com um registro empresarial genérico, mas com a identificação do estabelecimento onde as ações e serviços de saúde são efetivamente realizados, vejamos:

Art. 2º O CNES se constitui como documento público e **sistema de informação oficial de cadastramento de informações** de todos os **estabelecimentos de saúde** no país, independentemente da natureza jurídica ou de integrarem o Sistema Único de Saúde (SUS), e possui as seguintes finalidades:

I - **cadastrar e atualizar as informações sobre estabelecimentos de saúde** e suas dimensões, como recursos físicos, trabalhadores e serviços;

II - **disponibilizar informações dos estabelecimentos de saúde** para outros sistemas de informação;

III - **ofertar para a sociedade informações** sobre a disponibilidade de serviços nos territórios, formas de acesso e funcionamento;

IV - **fornecer informações** que apoiem a tomada de decisão, o planejamento, a programação e o conhecimento pelos gestores, pesquisadores, trabalhadores e sociedade em geral acerca da organização, existência e disponibilidade de serviços, força de trabalho e capacidade instalada dos estabelecimentos de saúde e territórios.

Parágrafo único. Não é finalidade do CNES ser instrumento de indução política ou mecanismo de controle, constituindo-se somente como um cadastro que permita a representação mais fidedigna das realidades locais regionais.”

Art. 4º O cadastramento e a manutenção dos dados cadastrais no CNES são obrigatórios para que todo e qualquer **estabelecimento de saúde** possa funcionar em território nacional, devendo preceder aos licenciamentos necessários ao exercício de suas atividades, bem como às suas renovações (Grifo nosso).

Ainda temos, conforme artigos 2º e 3º da Portaria 1.646/2015, não se extrai da norma a obrigatoriedade de CNES próprio para empresas que apenas disponibilizam profissionais em unidade de terceiro.

Ainda de acordo com o art. 7º da Portaria n. 1.646/2015, que institui o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES):

Art. 7º **O cadastramento e a manutenção dos dados cadastrais no CNES SÃO DE RESPONSABILIDADE DE CADA ESTABELECIMENTO DE SAÚDE**, através de seus responsáveis técnicos ou responsáveis administrativos. (grifo nosso).

Em linhas gerais, portanto, a finalidade do CNES é (i) cadastrar e atualizar as informações sobre estabelecimentos de saúde e suas dimensões, como recursos físicos, trabalhadores e serviços; (ii) disponibilizar informações dos estabelecimentos de saúde para outros sistemas de informação; (iii) ofertar para a sociedade informações sobre a disponibilidade de serviços nos territórios, formas de acesso e funcionamento; e (iv) fornecer informações que apoiem a tomada de decisão, o planejamento, a programação e o conhecimento pelos gestores, pesquisadores, trabalhadores e sociedade em geral acerca da organização, existência e disponibilidade de serviços, força de trabalho e capacidade instalada dos estabelecimentos de saúde e territórios.

E ainda, nada obstante reconhecida a exigência do mencionado documento, na forma da portaria supramencionada, no presente caso, o objeto da licitação refere-se à contratação de empresa para prestação de serviços, situação essa, que salvo melhor juízo, não se enquadra no conceito estabelecido pelo inciso II do art. 3º do mencionado ato.

Quem deve possuir CNES é o estabelecimento de saúde onde os serviços serão efetivamente prestados, no caso, as Unidades Básicas de Saúde do Município de Nova Bassano e as demais unidades da Secretaria Municipal da Saúde em que os profissionais vierem a atuar (itens 19.2 e 19.3 do Edital), incumbindo ao gestor local do SUS vincular a esse cadastro os profissionais da futura contratada, inclusive nas equipes da Estratégia Saúde da Família, ainda que estes venham a ser substituídos ao longo da execução contratual.

A futura contratada não disponibilizará estabelecimento assistencial próprio para atendimento de pacientes, mas executará os serviços médicos por meio de profissionais habilitados, integrados às estruturas, fluxos, sistemas e unidades públicas indicadas pela Administração. Esse entendimento é corroborado pela pacífica jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que veda a exigência de requisitos desnecessários que restrinjam a competitividade do certame e não guardem pertinência com a contratação. Nesse sentido, a Súmula TCU nº 263 estabelece que exigências de comprovação técnica devem guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado, raciocínio plenamente extensível a qualquer exigência de habilitação ou de execução contratual, inclusive ao cadastro no CNES ora impugnado, que, como demonstrado, sequer guarda pertinência técnica com o objeto.

Diante disso Portaria do Ministério da Saúde nº 2.022, de 7 de agosto de 2017, trouxe inclusive uma lista com os tipos de estabelecimentos de saúde que necessitavam do cadastro, da qual não consta estabelecimentos administrativos que prestam serviços de saúde.

Deste modo, dos 96 (noventa e seis) tipos de estabelecimentos previstos na normativa anterior, promoveu-se a redução para apenas 24 (vinte e quatro) tipos possíveis, dentre os quais, reprisa-se, a classificação de empresas prestadoras de serviços médicos que disponibilizam profissionais habilitados para atuação em unidades públicas de saúde, sem operar estabelecimento assistencial próprio, como a ora Impugnante, **deixou de existir.**

Em outras palavras, empresas terceirizadoras de serviços médicos e de saúde não se enquadram no conceito de estabelecimento de saúde, de modo que não estão sujeitas a inscrição do CNES.

Ou seja, está demonstrado que as empresas que fazem gestão de mão de obra e prestam serviços de saúde, mesmo da área médica, que somente prestam serviços, não estão obrigadas

à inscrição no referido cadastro, por não se tratarem de estabelecimentos de saúde, mas sim integrarem os estabelecimentos do órgão contratante.

O CNES é obrigatório apenas para estabelecimentos que possuam estrutura física assistencial própria, ou seja, o CNES visa regular unidades físicas de prestação de serviços de saúde, não empresas prestadoras alocadas em unidades já existentes.

Nem se alegue que a Portaria GM/MS nº 5.337/2024 teria alterado esse quadro. Conforme orientação publicada pelo próprio Ministério da Saúde, a referida norma apenas possibilitou o registro no CNES de profissionais que realizam atendimento exclusivamente domiciliar ou exclusivamente virtual (Wiki CNES do Ministério da Saúde, Categoria: Estabelecimentos de saúde). Trata-se de hipótese restrita a quem presta diretamente atendimento em domicílio ou por meio virtual, estranha ao objeto deste certame, no qual os médicos atuarão nas Unidades Básicas de Saúde do Município (item 19.2 do Edital) e o eventual atendimento domiciliar (item 19.5 do Edital) integra a rotina das equipes da Estratégia Saúde da Família vinculadas a essas unidades. A norma não criou, portanto, obrigação de cadastro para empresas que apenas disponibilizam profissionais para atuação em estabelecimentos de saúde de terceiros.

Fonte:

https://wiki.saude.gov.br/cnes/index.php/Categoria:Estabelecimentos_de_sa%C3%BAde

Cita o Edital:

19.2. Os serviços serão executados nas dependências das Unidades Básicas de Saúde do Município durante o horário de expediente, compreendido entre às 8h às 12h e das 13h às 17h, de segunda a sexta-feira, e em conformidade com a carga horária semanal do profissional.

19.5. Os profissionais da Contratada atuarão na demanda imediata, conforme necessidade da Secretaria. Trabalharão com atendimento ao público e estarão sujeitos a possibilidade de trabalho externo e atendimento domiciliar.

Claramente, conforme legislação, em qualquer dos casos, quem deve possuir o cadastro no CNES é o estabelecimento.

A impugnante não mantém hospital, clínica, ambulatório ou unidade de saúde própria, apenas disponibilizando profissionais habilitados para atuação nas estruturas públicas indicadas, que atuarão exclusivamente para a Contratante, em suas unidades e nas atividades externas por ela determinadas. Logo, a impugnante não se enquadra legalmente no conceito de estabelecimento de saúde, tornando ilegal a exigência de registro em CNES como condição de habilitação.

Para nossa empresa é material e juridicamente impossível o registro no CNES quando a empresa não mantém estabelecimento assistencial próprio.

Na ocasião, reforçamos que o gestor municipal de saúde é quem realiza o cadastramento inicial e a manutenção das informações no sistema CNES.

Outrossim, esta licitante, ao solicitar o cadastro no CNES junto ao Município de Curitiba/PR, obteve resposta negativa da Auditoria de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Município, com fundamento em que sua atividade e natureza jurídica, conforme CNPJ e alvará, não se enquadram como Estabelecimento de Saúde, nos termos da metodologia

de classificação então vigente, prevista na Portaria MS/SAS nº 376/2000, conforme expressamente consignado em resposta abaixo. Tal conclusão não resulta superada pela reclassificação promovida pela Portaria GM/MS nº 2.022/2017, ao contrário, é por ela reforçada, na medida em que, como já demonstrado no item anterior, a nova metodologia, ao reduzir de 96 para 24 os tipos possíveis de estabelecimento de saúde, tampouco contemplou categoria compatível com empresas prestadoras de serviços médicos que apenas disponibilizam profissionais em unidades públicas de terceiros.

Abaixo segue a resposta à tentativa de cadastro no CNES junto ao órgão gestor municipal de Curitiba/PR, que corrobora os argumentos ora deduzidos:

Em 31/08/2022 09:59, Setor de Cadastro escreveu:

Prezados,

Informamos que analisamos a documentação enviada e não é possível caracterizar a empresa como um Estabelecimento de Saúde no SCNES.

No SCNES, o Estabelecimento 43.551.150 S.A. – CNPJ 43.551.150/0001-04 não se enquadra como Estabelecimento de Saúde tendo em vista que o mesmo não realiza, de forma direta, Atenção à Saúde, Vigilância ou Gestão da Saúde, se atendo a cessão de mão de obra ou prestação de diversos serviços, inclusive de saúde.

Caso seja necessário, os profissionais de saúde poderão ser vinculados ao CNES dos estabelecimentos onde prestarão serviços de Saúde.

O Cadastramento de um Estabelecimento junto ao CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, leva em conta análise da estrutura física, equipamentos, atividades e serviços de saúde desenvolvidas no Estabelecimento (nível de atenção básico, média e alta complexidade), profissionais habilitados ao desenvolvimento das atividades em serviços de saúde, tipo de resíduo gerado, serviços prestados, dentre outros, de acordo com a Portaria MS/SAS 376, de 03 de outubro de 2000.

Assim, neste caso, conforme atividade e natureza jurídica cadastrados no CNPJ e Alvara, não é possível realizar o cadastro junto ao SCNES.

Qualquer dúvida, estamos à disposição.

At.te,

Equipe CNES - Auditoria

Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES

Secretaria Municipal da Saúde de Curitiba

Nossa página na internet <http://www.saude.curitiba.pr.gov.br/atencao-especializada/cnes.html>

Fone: (41) 33509324

Tal resposta administrativa está, ademais, em linha com a manifestação do próprio órgão federal gestor do sistema, tratada a seguir.

Em uma consulta realizada no órgão competente sobre o tema originou em resposta o OFÍCIO Nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS (**anexo ao final deste documento**), da Diretoria do

Departamento de Regulação Assistencial e Controle do Ministério da Saúde, que especifica a seguinte informação: ***“empresas que realizam serviço, como fornecimento de profissionais para atuação em estabelecimentos de saúde, de fato, não devem receber numeração no CNES, por não se tratar de um estabelecimento de saúde, mas uma empresa do ramo da saúde”.***

A própria orientação técnica do Ministério da Saúde, responsável pelo sistema CNES, distingue estabelecimento de saúde de empresa do ramo da saúde. Segundo manifestação administrativa reproduzida em caso análogo, empresas que fornecem profissionais para atuação em estabelecimentos de saúde de terceiros não devem receber numeração própria no CNES, pois não realizam atendimento em estabelecimento assistencial próprio. Nesses casos, os profissionais devem ser vinculados ao CNES dos estabelecimentos onde efetivamente exercem suas atividades.

A força vinculante dessa orientação técnica não é meramente teórica, em precedente administrativo recente e específico para objeto de mesma natureza do ora licitado, contratação de empresa para prestação de serviços médicos em unidades públicas (no caso, médicos plantonistas), o Consórcio Intermunicipal de Saúde Aliança (CIAS/MG), no Pregão Eletrônico nº 012/2024, ao apreciar impugnação idêntica formulada pela empresa Helpmed Saúde Ltda. contra exigência editalícia de comprovante de inscrição no CNES, acolheu integralmente a impugnação com fundamento no mesmo Ofício nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS ora acostado, tendo o próprio julgador certificado a autenticidade do documento por meio do código de verificação (QR Code) nele constante, e determinado a supressão da exigência e a republicação do instrumento convocatório (Decisão de Impugnação CIAS/MG, 21/02/2025, vide: <https://cias.mg.gov.br/licitacao/369>).

Trata-se, portanto, de entendimento já testado e acolhido pela própria Administração Pública em situação idêntica, o que deve orientar a decisão a ser proferida no presente certame.

Isto porque, o Cadastramento de um Estabelecimento junto ao CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, como já citado, leva em conta análise da estrutura física, equipamentos, atividades e serviços de saúde desenvolvidas no Estabelecimento (nível de atenção básico, média e alta complexidade), profissionais habilitados ao desenvolvimento das atividades em serviços de saúde, tipo de resíduo gerado, serviços prestados, dentre outros, e neste edital as participantes não necessitam se enquadrar como Estabelecimento de Saúde, tendo em vista que estas não realizam, de forma direta, Atenção à Saúde, Vigilância ou Gestão da Saúde, limitando-se à disponibilização de profissionais ou prestação de diversos serviços, inclusive de saúde, de acordo com a resposta do próprio CNES.

Desta feita, ante a impossibilidade de concessão de CNES a esta empresa licitante, tal exigência no edital revela-se desproporcional e desarrazoada, pois não se torna necessária para execução dos serviços.

Os profissionais disponibilizados devem ser incorporados ao CNES do órgão contratante, sendo está à medida correta e regulamentar.

Deste modo, referida definição não se aplica a empresas prestadoras de serviços, como é o caso da ora requerente, não podendo, portanto, ser exigida para o presente procedimento licitatório, uma vez que a empresa contratada não manterá Estabelecimento de Saúde, mas tão somente fornecerá os serviços com profissionais, os quais serão executados diretamente no Estabelecimento de Saúde indicado pela contratante. O mesmo fato da desnecessidade de

inscrição no CNES ocorre em outras entidades que contrataram o mesmo serviço e o órgão pode consultá-las, se entender necessário.

Ainda que se invoque a antiga classificação prevista na Portaria MS nº 186/2016, referente a empresas prestadoras de serviços na área da saúde com disponibilização de profissionais, a própria orientação atual do CNES esclarece que cooperativas ou empresas prestadoras de serviços com disponibilização de trabalhadores na saúde não se enquadram como estabelecimento de saúde, por não realizarem diretamente atenção à saúde, vigilância ou gestão da saúde, limitando-se à cessão/disponibilização de mão de obra para diversos serviços. Assim, eventual interpretação baseada exclusivamente na Portaria nº 186/2016 não se mostra adequada e não se sustenta diante da superveniência e reclassificação da Portaria GM/MS nº 2.022/2017.

Fonte: https://wiki.saude.gov.br/cnes/index.php/Categoria:Principais_d%C3%BAvidas_Nova_Classifica%C3%A7%C3%A3o_de_Tipos_de_Estabelecimento

Sendo assim, não há necessidade de cadastro de empresas que não mantêm Estabelecimento de Saúde (consultórios, clínicas, hospitais, etc.), assim como em nossa tentativa de realizar o cadastro não foi possível. Deste modo, não há fundamentação legal para a exigência do CNES para a empresa a ser contratada, uma vez que o objeto é a prestação de serviços.

As empresas da área da saúde que prestam serviços diretamente no local do estabelecimento de saúde, ou seja, utilizam o espaço físico delimitado e permanente do tomador de serviços, que é o obrigado a estar cadastrada no CNES, o qual também deverá inserir os dados da empresa prestadora de serviços e profissionais como parte do corpo clínico do estabelecimento de saúde.

O item do edital que prevê a necessidade do registro da empresa no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), item 7.5, alínea “e”, deve ser suprimido, ante a ausência de amparo legal, em estrita observância ao princípio da legalidade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos demais princípios correlatos.

Diante da desnecessidade da exigência de cadastro no CNES, conforme demonstrado, a manutenção da referida exigência pode caracterizar restrição de competitividade, impossibilitando a participação de um maior número de empresas, com vasta experiência na prestação dos serviços objeto do procedimento licitatório.

Registre-se que as unidades públicas indicadas no objeto integram a rede municipal do SUS, cujo cadastramento no CNES compete ao gestor local, e que o próprio Edital já prevê o instrumento adequado para a vinculação dos médicos a essas unidades: a ficha CNES de cada profissional, no modelo a ser fornecido pela Secretaria Municipal da Saúde (item 17.8, alínea “b”). Portanto, a providência adequada é a vinculação dos profissionais aos CNES das unidades públicas nas quais efetivamente atuarão, e não a exigência de CNES próprio da empresa prestadora.

O CNES próprio da empresa, no caso concreto, não constitui condição de execução do contrato (o item 17.8 do Edital, que relaciona os documentos exigidos para a assinatura do contrato, sequer o menciona) e nem mesmo a capacidade técnica da licitante para executar o objeto. A aptidão operacional já é aferida por meios próprios e pertinentes, como atestados de

capacidade técnica, registro perante o conselho profissional competente, indicação de responsável técnico, comprovação de vínculo dos profissionais e apresentação das escalas (itens 7.5, alíneas “a”, “b” e “c”, e 17.8, alíneas “b”, “c” e “e”, do Edital). Exigir CNES próprio, quando a execução ocorrerá em unidades públicas municipais, cria requisito formal sem relação direta com a aptidão da empresa para executar os serviços médicos objeto do certame.

Eventual objeção de que a exigência constituiria mera formalidade documental, passível de posterior regularização, não socorre a manutenção da cláusula. Primeiro, porque requisito de atendimento juridicamente impossível restringe a competitividade de forma igualmente vedada pelo art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021, pois nenhum licitante diligente pode comprovar registro cuja atribuição o próprio Ministério da Saúde, órgão gestor do sistema, declara inviável para empresas em sua condição. Segundo, porque a Administração não pode exigir conduta que o órgão federal competente veda, uma vez que o gestor do CNES não atribui numeração a empresas que apenas prestam serviços com disponibilização de profissionais. Terceiro, porque, adotada a inversão de fases (itens 1.1 e 4.1 do Edital), somente os licitantes previamente habilitados participam da fase de lances (item 4.4) e, após a entrega dos documentos, não se admite a apresentação de novos documentos, salvo em diligência para complementação de informações ou atualização de documentos (item 7.7.8), de modo que a exigência do item 7.5, alínea “e”, exclui do certame, antes de qualquer oferta de preço, as empresas que, por vedação normativa, não podem obter o registro.

Sob a ótica estritamente legal, a exigência tampouco encontra amparo no regime de habilitação da Lei nº 14.133/2021. O art. 62 divide a habilitação em jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira, e o art. 67, ao disciplinar a qualificação técnica, é expresso ao dispor que a documentação exigível “**será restrita a**” o rol dos seus incisos I a VI, rol taxativo do qual não consta comprovação de registro no CNES. Nem se diga que a exigência se ampararia no inciso IV do art. 67 (prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial), pois, além de o CNES ser instituído e disciplinado por portaria ministerial, e não por lei especial, a normatização especial aplicável, Portarias GM/MS nº 1.646/2015 e nº 2.022/2017, hoje consolidadas na Portaria de Consolidação GM/MS nº 1/2017, não apenas deixa de impor o cadastro a empresas prestadoras sem estabelecimento assistencial próprio, como, segundo a orientação do próprio órgão gestor do sistema (Ofício nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS), veda a atribuição de numeração CNES a tais empresas. A exigência do item 7.5, alínea “e”, do Edital e que também consta no Termo de Referência, portanto, cria requisito documental sem previsão legal, em afronta direta ao art. 67 da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o artigo 37, XXI da CF, está sendo solicitada qualificação técnica desnecessária ao objeto. Como já mencionado, a exigência consta expressamente da qualificação técnica (item 7.5 do Edital) e, com a inversão de fases, será aferida antes da disputa de lances, e assim pode-se considerar:

As exigências relativas à capacidade técnica guardam amparo constitucional e não constituem, por si só, restrição indevida ao caráter competitivo de licitações conduzidas pelo Poder Público. Tais exigências, sejam elas de caráter técnico-profissional ou técnico-operacional, **não podem ser desarrazoadas a ponto de comprometer o caráter competitivo do certame**, devendo tão-somente

constituir garantia mínima suficiente de que o futuro contratado detém capacidade de cumprir com as obrigações contratuais. Tais exigências (sic) ser sempre devidamente fundamentadas, de forma que fiquem demonstradas inequivocamente sua imprescindibilidade e pertinência em relação ao objeto licitado. (Grifo nosso) Processo nº 012.675/2009-0. Acórdão nº 1942/2009 – P, Relator: Min. André de Carvalho, Brasília, Data de Julgamento: 26 de agosto de 2009 (Grifo nosso)

Embora proferidos sob a égide da Lei nº 8.666/1993, os precedentes a seguir mantêm plena atualidade, pois seu conteúdo normativo foi incorporado pela Lei nº 14.133/2021 no art. 9º, I, "a" (vedação de cláusulas restritivas) e no art. 67 (taxatividade da documentação de qualificação técnica).

O posicionamento doutrinário e jurisprudencial afasta quaisquer exigências desproporcionais:

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**”. (Grifo nosso)

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**” (Grifo nosso)

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**.” (Grifo nosso)

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é uniforme no sentido de que exigências de qualificação técnica devem guardar estrita pertinência e proporcionalidade com o objeto licitado, sob pena de violação ao caráter competitivo do certame, nos termos do art. 5º e do art. 9º, I, “a”, da Lei nº 14.133/2021, já citados. No caso concreto, como visto, a própria orientação técnica do órgão federal responsável pelo CNES (Ofício nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS) e o precedente do CIAS/MG confirmam que a exigência é tecnicamente incompatível com o perfil da futura contratada, reforçando a conclusão de que se trata de condição desnecessária e desproporcional ao objeto.

As exigências do edital devem guardar estrita pertinência a compatibilidade com o objeto da contratação e não restrinjam a competitividade, motivo pelo qual o edital só pode consignar requisitos e condições que sejam necessárias ao atendimento do interesse público.

No caso concreto de Nova Bassano, a exigência de CNES próprio da empresa não foi tecnicamente motivada no Edital ou no Termo de Referência, conflita com outros dispositivos do edital (item 17.8, alínea “b”), é desnecessária porque a execução ocorrerá em unidades públicas

municipais, às quais os profissionais serão vinculados no CNES, e deve ser substituída pela obrigação de fornecimento dos dados dos profissionais para vinculação aos CNES das unidades municipais. Isso afasta empresas qualificadas e pode impedir a Administração de obter a proposta mais vantajosa.

Além de o cadastro no CNES não ser obrigatório e ser desnecessário, os acordãos acima tratam da razoabilidade e proporcionalidade da documentação a ser solicitada, a qual deve ser suficiente ao procedimento e fundamentada a sua solicitação. Eis que a impugnação é um meio do órgão que irá realizar o procedimento rever seus atos e corrigi-los, tornando o certame competitivo em termos de igualdade.

A razoabilidade, proporcionalidade e o formalismo moderado, são princípios constitucionais implícitos aplicados ao Direito Administrativo com o desiderato de definir e impor limites aos atos administrativos. Através deles, há limitação nas atuações e discricionariedades dos Poderes públicos, impedindo que seus agentes, entidades e órgãos tenham atos desarrazoados e desproporcionais, evitando, outrossim, os excessos.

Assim, pode-se dizer que esses princípios emanam a essência da ideia que em seus atos, a Administração Pública adote a justiça, equidade, prudência e moderação.

Em síntese:

- (i) os serviços serão executados nas Unidades Básicas de Saúde e demais unidades do próprio Município, inclusive nas atividades externas da Estratégia Saúde da Família (itens 19.2 a 19.5 do Edital), com vinculação dos profissionais ao CNES dessas unidades (item 17.8, alínea “b”);
- (ii) a contratada não instalará, manterá ou operará estabelecimento de saúde próprio;
- (iii) há manifestação expressa do órgão federal gestor do sistema e precedente administrativo específico no sentido de que empresas nessa condição não devem receber numeração própria no CNES; e
- (iv) a exigência não mede capacidade técnica ou operacional da licitante, cuja aptidão já é aferida pelos demais instrumentos de habilitação técnica previstos no edital (atestados, registro no conselho de classe e responsável técnico, conforme item 7.5, alíneas “a”, “b” e “c”).

Ainda vale destacar a lei 14133/2021 que cita:

Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no [§ 3º do art. 169 desta Lei](#).

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle

interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

4. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, requer-se:

- a) o conhecimento e o integral acolhimento da presente impugnação, com a exclusão do item 7.5, alínea “e”, do Edital e da relação de documentos de habilitação do Termo de Referência, que exigem registro próprio da licitante no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde — CNES;
- b) a substituição da exigência de CNES próprio da empresa pela obrigação de a contratada fornecer tempestivamente os dados e documentos dos profissionais médicos para cadastramento, atualização ou vinculação destes aos CNES das unidades públicas municipais onde os serviços serão efetivamente prestados, em complemento ao item 17.8, alínea “b”, do Edital;
- c) subsidiariamente, e apenas na hipótese de a Administração entender indispensável a manutenção de alguma exigência documental relacionada ao CNES, que essa exigência seja redirecionada ao objeto juridicamente possível, a comprovação do vínculo dos profissionais da contratada ao CNES das unidades públicas municipais em que efetivamente atuarão, vedada, em qualquer hipótese, a exigência de registro da licitante ou da contratada como estabelecimento de saúde próprio, providência reconhecidamente inviável, do ponto de vista material e jurídico, para empresas nessa condição, independentemente da motivação técnica que se pretenda apresentar;
- d) em qualquer caso de alteração das condições editalícias ora impugnadas, a republicação do instrumento convocatório com reabertura dos prazos, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista tratar-se de alteração que afeta as condições de participação e a formulação das propostas.

Termos em que pede deferimento.

MARCOS VINÍCIOS DE
OLIVEIRA
GONZAGA:06854337
909

Assinado de forma digital por
MARCOS VINÍCIOS DE OLIVEIRA
GONZAGA:06854337909
Dados: 2026.09.17 10:20:06
-03'00'

Curitiba, 17 de setembro de 2026

UNIVIDA GESTAO DE SAUDE S.A.

CNPJ: 43.551.150/0001-04

MARCOS VINÍCIOS DE OLIVEIRA GONZAGA

CPF/MF nº 068.543.379-09

RG: 9.016.7286

DIRETOR PRESIDENTE



Ministério da Saúde
Secretaria de Atenção Especializada à Saúde
Departamento de Regulação Assistencial e Controle
Coordenação-Geral de Gestão de Sistemas de Informação em Saúde

OFÍCIO Nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS

Brasília, 03 de julho de 2023.

À Senhora
Luiza Castro Santos Furtado
Advogada
Lawyer Infraestrutura & Regulatório GMS Law – Gama Monteiro Socreppa
Rua Padre Anchieta, 2348, 23º Andar, Bigorriho,
CEP 80730-000 – Curitiba/PR

Assunto: Exigência de registro no CNES para prestadoras de serviços médicos que não realizam a atividade em espaço físico próprio

Senhora Advogada,

1. Foi recebido neste Departamento de Regulação Assistencial e Controle (DRAC/SAES/MS) o Ofício S/N, de 27 de junho de 2023, por meio do qual questiona acerca de registro no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) para prestadoras de serviços médicos que não realizam a atividade em espaço físico próprio.
2. Inicialmente, esclarecemos que o CNES é uma ferramenta para cadastro dos estabelecimentos de saúde, não de empresas do ramo da saúde. As empresas são registradas na Receita Federal do Brasil (RFB), e, caso se trate de um estabelecimento de saúde, realiza o cadastro no CNES. O cadastramento e a manutenção dos dados cadastrais no CNES são de responsabilidade de cada estabelecimento de saúde, através de seus responsáveis técnicos ou responsáveis administrativos, bem como do gestor do território do estabelecimento de saúde, estadual, municipal ou do Distrito Federal, de acordo com o compromisso de alimentação dos sistemas pactuado, conforme definem a Portaria de Consolidação nº 01/GM/MS/2017, Título VII, Capítulo IV, Seção II e a Portaria de Consolidação nº 01/SAES/MS/2022, Título III, Capítulo II, Seção I, Subseção III.
3. Em resposta aos questionamentos, informamos que para cadastrar um estabelecimento de saúde no CNES é necessário, primeiramente, verificar se o estabelecimento atende aos critérios mínimos para o cadastramento no CNES.
4. Conforme consta na Portaria de Consolidação nº 01/GM/MS/2017, em seu artigo 360, inciso II, para o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), estabelecimento de saúde conceitua-se como “espaço físico delimitado e permanente onde são realizadas as ações e serviços de saúde humana sob responsabilidade técnica”. Os critérios mínimos para se considerar uma edificação como um estabelecimento de saúde:

Espaço físico delimitado e permanente: está relacionado à infraestrutura necessária para se considerar um espaço como estabelecimento de saúde. Não estão excluídos estabelecimentos

móveis, como embarcações, carretas etc. Isso significa que estruturas temporárias, como barracas, tendas ou atendimentos realizados em regime de mutirão em locais públicos abertos, não podem ser consideradas estabelecimentos de saúde.

Onde são realizadas: há a intenção de que se entenda a obrigatoriedade do efetivo funcionamento, já que não se pode afirmar qual a finalidade de uma instalação física que não esteja em execução de suas atividades. Ou seja, um espaço desativado ou em construção pode facilmente ser alocado para outras atividades que não saúde, não podendo ser considerado como um estabelecimento de saúde nesta situação.

Ações e serviços de saúde de natureza humana: A necessidade de que o estabelecimento de saúde realize “ações e serviços de saúde humana” permite que a saúde seja entendida em seu amplo espectro, possibilitando a identificação de estabelecimentos que realizam ações de vigilância, regulação ou gestão da saúde, e não somente estabelecimentos de caráter assistencial. Do mesmo modo, impede seu uso para outros estabelecimentos que não têm o foco direto na saúde humana, como por exemplo os estabelecimentos que visam a saúde animal, os salões de beleza, as clínicas de estética, as instituições asilares, dentre outros, que embora estejam no escopo de atuação da vigilância sanitária, não devem ser considerados como estabelecimentos de saúde.

Responsabilidade técnica: a introdução do conceito de “responsabilidade técnica” vem de acordo com a legislação vigente, já que não se pode desempenhar ações e serviços de saúde sem que exista a figura de uma pessoa física legalmente responsável por elas.

5. Empresas que realizam serviço, como fornecimento de profissionais para atuação em estabelecimento de saúde, de fato, não devem receber numeração no CNES, por não se tratar de um estabelecimento de saúde, mas uma empresa do ramo da saúde.

Atenciosamente,

CARLOS AMILCAR SALGADO

Diretor



Documento assinado eletronicamente por **Josafá Santos, Diretor(a) Departamento de Regulação Assistencial e Controle substituto(a)**, em 14/07/2023, às 18:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º, do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0034497287** e o código CRC **29142471**.

Referência: Processo nº 25000.090259/2023-60

SEI nº 0034497287

Coordenação-Geral de Gestão de Sistemas de Informação em Saúde - CGSI
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br