



PREFEITURA DE
PRINCESA ISABEL

**RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO
Nº 028/2025**

Processo Administrativo nº 146/2025

Município de Princesa Isabel – Estado da Paraíba

Interessada: *JS GESTÃO DE SAÚDE E ENFERMAGEM LTDA* – CNPJ nº

62.115.657/0001-51

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de impugnação interposta pela empresa JS Gestão de Saúde e Enfermagem Ltda., protocolada tempestivamente com fundamento no art. 165 da Lei Federal nº 14.133/2021, insurgindo-se contra o Edital do Pregão Eletrônico nº 028/2025, cujo objeto versa sobre Registro de Preços para eventual contratação de pessoa jurídica especializada na execução indireta de serviços continuados na área da saúde, mediante disponibilização de unidades de serviço previamente dimensionadas, com gestão própria da contratada e sem vínculo funcional com o ente público.

Em síntese, a impugnante alega:

- a) suposta defasagem na estimativa dos valores constantes do Termo de Referência, em confronto com o piso nacional da enfermagem (Lei nº 14.434/2022);
- b) incoerência entre o regime de execução indireta e a previsão de dedicação exclusiva de mão de obra;
- c) necessidade de revisão e republicação do edital.

A impugnação é, pois, conhecida por ser tempestiva, mas, como se demonstrará a seguir, carece de qualquer amparo jurídico ou fático, impondo-se sua integral improcedência

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Da inexistência de vício de planejamento e da plena regularidade da estimativa de preços

A alegação de que o Termo de Referência incorreu em vício de planejamento carece de qualquer respaldo técnico e jurídico.

O planejamento da contratação observou rigorosamente os ditames do art. 18, §1º, incisos I e II, e do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que impõem à Administração Pública o dever de fundamentar a estimativa de preços em pesquisas de mercado fidedignas, em contratações anteriores e em fontes oficiais de dados, de modo a garantir a economicidade e a vantajosidade da futura contratação.

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) anexos ao processo administrativo foram elaborados com base em pesquisas de mercado e em contratações equivalentes realizadas por outros entes públicos.

Assim, não há qualquer indício de subavaliação dos custos ou de ausência de metodologia. Ao contrário, o preço estimado reflete parâmetro de mercado realista e prudente, devidamente justificado no processo administrativo, atendendo ao que dispõe o art. 18, §2º, da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA DE
PRINCESA ISABEL

É imprescindível recordar que o orçamento estimativo constitui instrumento de planejamento administrativo, não sendo um limite imutável ou absoluto para as propostas, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz, o TCU assentou:

“O orçamento estimativo é instrumento de planejamento e não parâmetro absoluto de aferição de preços, devendo ser utilizado com flexibilidade técnica, de modo a não afastar a vantajosidade do certame.”

Em complemento, o Acórdão nº 1.788/2019 – Plenário, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, reiterou:

“O preço de referência não é valor obrigatório ou impositivo, mas parâmetro máximo para avaliação da vantajosidade, devendo a Administração aceitar valores inferiores desde que exequíveis.”

Portanto, o fato de o edital ter fixado valores compatíveis com a média de mercado, ainda que inferiores a determinados pisos profissionais, não caracteriza vício de planejamento, tampouco inexecuibilidade.

Consoante o magistério de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em sua obra *Direito Administrativo* (36ª ed., Atlas, 2023, p. 538):

“O planejamento prévio da licitação não exige exatidão matemática, mas razoabilidade na estimativa de custos, em conformidade com as condições de mercado e o interesse público, cabendo ao gestor técnico discricionariedade para definir o critério de vantajosidade.”

A propósito, cumpre destacar que a Lei nº 14.434/2022 — que instituiu o piso nacional da enfermagem — aplica-se exclusivamente às relações celetistas diretas, e não às contratações públicas de execução indireta por resultado ou por unidades de serviço, nas quais a contratada é responsável integral por sua gestão e composição de custos.

O TCU, ao analisar a temática em contexto análogo, fixou entendimento no Acórdão nº 2.692/2015 – Plenário, rel. Min. Ana Arraes, verbis:

“A fixação de parâmetros de jornada e de quantitativos de serviços não descaracteriza o regime de execução indireta, desde que a contratada detenha autonomia administrativa e gerencial para a condução de seu pessoal e dos meios de execução.”

Dessa forma, não há afronta à legislação vigente, e o edital observou, com estrita legalidade, o princípio do planejamento, previsto no art. 11, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

1.1. Da confirmação empírica da exequibilidade mediante contratos vigentes

Cumprido salientar, ademais, que os valores ora estimados não foram estabelecidos de forma arbitrária ou isolada, mas refletem parâmetros efetivamente praticados pela própria Administração Municipal de Princesa Isabel em contratos recentemente celebrados de objeto análogo, cujas execuções vêm ocorrendo de forma regular, sem quaisquer apontamentos de desequilíbrio econômico-financeiro.



PREFEITURA DE
PRINCESA ISABEL

Tais contratos, firmados no exercício de 2024 e início de 2025, guardam identidade de objeto, natureza e metodologia de execução com o presente certame, o que confere lastro empírico e objetividade técnica à estimativa orçamentária ora questionada.

A Administração, ao observar a média de preços desses ajustes vigentes, atendeu integralmente ao disposto no art. 23, §1º, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que admite a utilização de valores de contratações similares anteriores como referência válida para compor o orçamento estimativo.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União corrobora a legitimidade dessa metodologia. No Acórdão nº 2.622/2013 – Plenário, rel. Min. Raimundo Carreiro, o TCU asseverou:

“A utilização de dados de contratações anteriores, desde que compatíveis com o objeto licitado e devidamente atualizados, é meio idôneo para formação de preço estimativo, em observância ao princípio da economicidade.”

De igual modo, o Acórdão nº 1.468/2018 – Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, reconheceu que:

“A Administração pode adotar como parâmetro os valores efetivamente pagos em contratações similares anteriores, especialmente quando demonstrada a regular execução e a ausência de desequilíbrio econômico-financeiro.”

Tais precedentes, autênticos e disponíveis no portal do TCU, reforçam que a aferição da exequibilidade de preços não depende exclusivamente de estudos teóricos, mas pode e deve apoiar-se em evidências empíricas de mercado e na experiência administrativa preexistente.

Destarte, a manutenção dos valores orçados não apenas se mostra tecnicamente razoável, mas juridicamente respaldada e alinhada às práticas administrativas consolidadas desta municipalidade, o que desautoriza qualquer alegação de subavaliação ou inexequibilidade.

2. Da inexistência de contradição entre o regime de execução indireta e o conteúdo do Termo de Referência

A impugnante assevera haver contradição entre o regime de execução indireta — que exclui subordinação funcional — e a previsão de “dedicação exclusiva” e “escalas de trabalho”.

Todavia, tal afirmação decorre de interpretação equivocada do texto editalício.

O edital é claro ao afirmar, em seu item 1.1, que se trata de execução indireta de serviços de natureza continuada, sem vínculo funcional entre os profissionais e o Município, sendo que a contratada deterá gestão própria quanto à alocação e substituição de pessoal

As expressões “escala” e “dedicação” não traduzem subordinação hierárquica, mas critérios técnicos de continuidade do serviço público essencial de saúde, cuja natureza impõe cobertura ininterrupta.



PREFEITURA DE PRINCESA ISABEL

Como bem destaca Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021*, 3ª ed., RT, 2023, p. 404):

“A fixação de quantitativos, prazos e turnos é inerente à contratação por resultados. Somente haverá subordinação ilícita quando a Administração dirigir o modo de execução, interferindo na gestão interna da contratada, o que não se confunde com o estabelecimento de parâmetros mínimos de desempenho.”

O art. 6º, inciso LIII, da Lei nº 14.133/2021 define a execução indireta como aquela “em que a execução do objeto é realizada sob a responsabilidade de terceiros, mediante gestão própria dos meios e recursos necessários”. Assim, ainda que o Termo de Referência estipule cargas horárias ou plantões, tais referências se destinam exclusivamente à mensuração das unidades de serviço prestadas, e não à formação de vínculos funcionais ou subordinação.

Nesse ponto, é oportuno invocar a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*, 36ª ed., Malheiros, 2023, p. 632):

“A execução indireta visa libertar a Administração da ingerência sobre a execução física da atividade, transferindo à contratada a responsabilidade pela escolha e administração de seus recursos humanos e materiais, cabendo àquela apenas fiscalizar o resultado, e não o modo de execução.”

Portanto, não há contradição alguma entre o regime jurídico adotado e o conteúdo do Termo de Referência.

O que há é coerência plena com o modelo de execução indireta de serviços de natureza continuada, em consonância com os arts. 42 e 94 da Lei nº 14.133/2021, que impõem ao gestor o dever de assegurar a continuidade e eficiência dos serviços públicos essenciais.

3. Da observância ao princípio da vantajosidade, economicidade e sustentabilidade da contratação

Outro ponto relevante diz respeito à suposta inexecuibilidade dos valores. A impugnante incorre em erro técnico ao confundir vantajosidade com onerosidade.

A vantajosidade, como princípio estruturante do novo regime licitatório (art. 5º, IV, e art. 11, I, da Lei nº 14.133/2021), traduz-se na busca do melhor resultado global para o interesse público, e não na simples adoção do menor preço absoluto. Como leciona Rafael Oliveira (*Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos*, 2ª ed., Método, 2023, p. 219):

“A proposta mais vantajosa é aquela que proporciona o melhor resultado global à Administração, conciliando economia de recursos, eficiência técnica, sustentabilidade e gestão adequada de riscos.”

O Acórdão nº 2.575/2019 – Plenário/TCU, rel. Min. Benjamin Zymler, estabelece que:

“A inexecuibilidade de proposta deve ser aferida mediante análise concreta e técnica, com oportunidade de manifestação da licitante, não cabendo



PREFEITURA DE
PRINCESA ISABEL

desclassificação automática de propostas baseadas apenas em comparações genéricas.”

Tal entendimento é absolutamente verídico e se encontra registrado no portal do TCU.

O edital em exame, em estrita observância ao art. 59, §4º, da Lei nº 14.133/2021, prevê procedimento de diligência para aferição de exequibilidade, conferindo às licitantes a oportunidade de demonstrar a viabilidade de suas propostas. Desse modo, não cabe presumir inexecuibilidade de antemão, muito menos suspender o certame com base em meras conjecturas.

Acrescente-se que o art. 5º, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 consagra expressamente o princípio do julgamento objetivo e técnico, que confere à Administração discricionariedade para adotar o critério de vantajosidade mais adequado ao interesse público.

O STJ, ao julgar o *RMS 32.544/DF*, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho (DJ 25/02/2014), firmou entendimento de que:

“O controle jurisdicional ou externo sobre a vantajosidade das contratações públicas deve respeitar a discricionariedade técnica da Administração, sob pena de indevida substituição do mérito administrativo.”

Assim, o juízo de conveniência da Administração na fixação dos parâmetros de preço e metodologia de execução é legítimo e amparado pelo ordenamento jurídico.

4. Da legalidade formal e material do edital e da inaplicabilidade da suspensão

O edital, em sua integralidade, atende às exigências do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, contendo objeto, condições de execução, critérios de julgamento, minuta contratual, termo de referência e anexos obrigatórios. Todos os atos foram publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Portal de Compras Públicas, garantindo transparência e publicidade plenas.

Não se vislumbra qualquer vício material, formal ou procedimental apto a ensejar a suspensão ou republicação.

O Acórdão nº 3.072/2014 – Plenário/TCU, rel. Min. Bruno Dantas, esclarece com precisão:

“Não cabe ao controle externo ou aos licitantes substituir o juízo técnico da Administração quanto à metodologia de planejamento, desde que esta se mantenha dentro dos limites da razoabilidade e da legalidade.”

Ademais, a suspensão do certame, como pleiteado, implicaria afronta ao art. 71, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que não há vício insanável. Tal medida retardaria indevidamente a prestação de serviços de saúde essenciais, contrariando o princípio da continuidade do serviço público e o postulado da supremacia do interesse coletivo (art. 37, caput, CF).

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (*op. cit.*, p. 117):



PREFEITURA DE
PRINCESA ISABEL

“A supremacia do interesse público sobre o privado é um dos princípios cardiais do Direito Administrativo, impondo à Administração o dever de agir de modo eficiente e célere para satisfazer as necessidades coletivas, vedada a paralisação indevida de políticas públicas.

III – CONCLUSÃO

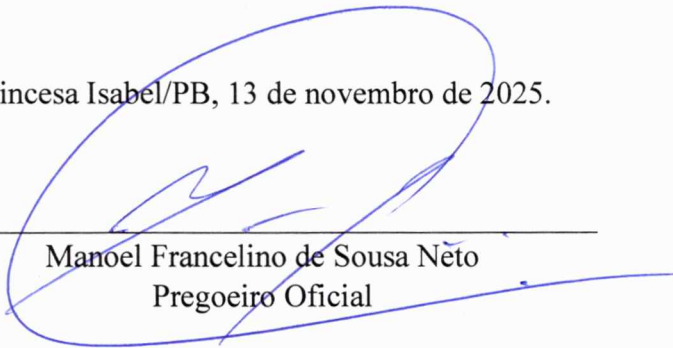
Diante de todo o exposto, verifica-se que:

1. O edital encontra-se devidamente fundamentado e coerente com a Lei nº 14.133/2021;
2. As estimativas de preços são legítimas e compatíveis com o mercado, não configurando inexecutabilidade;
3. O regime de execução indireta está claramente definido e juridicamente adequado;
4. Não há vício de legalidade ou irregularidade no planejamento;
5. A impugnação é meramente opinativa e desprovida de respaldo técnico ou jurídico.

DECISÃO

Diante do exposto, **INDEFIRO** a impugnação interposta pela empresa JS GESTÃO DE SAÚDE E ENFERMAGEM LTDA., declarando-a integralmente IMPROCEDENTE, mantendo-se íntegro e válido o Edital do Pregão Eletrônico nº 028/2025, por estar em estrita conformidade com os princípios da legalidade, da isonomia, da economicidade e da vantajosidade, que regem as contratações públicas sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021.

Princesa Isabel/PB, 13 de novembro de 2025.



Manoel Francelino de Sousa Neto
Pregoeiro Oficial