**OFÍCIO Nº499/2026 - FMS**

**Parnaíba – PI, 17 de setembro de 2026.**

**À**

**CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – CLCA**

**Assunto: Anulação do Pregão Eletrônico nº 041/2026-PMP-PI**

Prezado,

Cumprimentando-o cordialmente, vimos, por meio deste, solicitar o prosseguimento das providências necessárias à anulação do Pregão Eletrônico nº 041/2026-PMP-PI, referente ao Processo Administrativo nº 40.830/2026, cujo objeto trata do registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para execução de serviços ginecológicos no âmbito das ações de planejamento reprodutivo e assistência integral à saúde da mulher, bem como para fornecimento de implante contraceptivo subdérmico de etonogestrel 68 mg .

Considerando a impugnação apresentada no âmbito do Pregão Eletrônico e a necessidade de reavaliação da estruturação da contratação e da fase preparatória do procedimento, faz-se necessário o retorno dos autos a esta Secretaria, para a revisão e adequação dos documentos que integram o planejamento da contratação, especialmente o Estudo Técnico Preliminar – ETP e o Termo de Referência – TR.

A medida tem por finalidade promover os ajustes necessários quanto à estruturação do objeto, assegurar a adequada definição da solução pretendida e a observância dos princípios que regem as contratações públicas, especialmente a legalidade, isonomia, competitividade, razoabilidade e segurança jurídica.

Após a conclusão dos ajustes e permanecendo o interesse da Administração na contratação, solicita-se o prosseguimento dos autos para a deflagração de novo procedimento licitatório, devidamente instruído e em conformidade com a legislação vigente.

Sem mais para o momento, renovamos nossos votos de estima e consideração.

Atenciosamente,

**JANETE DE ARAUJO SANTOS**

**Secretária Executiva do Fundo Municipal de Saúde**

## JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

**PREGÃO ELETRÔNICO Nº 041/2026-PMP-PI**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 40830/2026**

**IMPUGNANTE: CLIMEGESI CLINICA MÉDICA GERAL DE SIMÕES LTDA.**

**OBJETO:** Registro de preços para eventual e futura contratação de empresa especializada para execução de serviços ginecológicos no âmbito das ações de planejamento reprodutivo e assistência integral à saúde da mulher e fornecimento de implante contraceptivo subdérmico de etonogestrel 68 mg (implanon), destinados ao atendimento das demandas da secretaria municipal de saúde do município de Parnaíba/Pi.

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **CLIMEGESI CLINICA MÉDICA GERAL DE SIMÕES LTDA** em face do Edital do Pregão Eletrônico nº 041/2026-PMP-PI, na qual a impugnante questiona, em **síntese:** a interpretação de que a AFE constitui requisito automático e indistinto de habilitação de todo participante do Lote 2 e a utilização da AFE da própria licitante como barreira absoluta de habilitação, sem diferenciação da atividade empresarial efetivamente desempenhada.

Passa-se à análise.

### I - PRELIMINARMENTE - DA ADMISSIBILIDADE

Em sede de preliminar cabe ressaltar que a empresa **CLIMEGESI CLINICA MÉDICA GERAL DE SIMÕES LTDA,** apresentou dentro do prazo legal de 3 (três) dias úteis antecedentes à data de abertura da sessão pública, conforme estabelecido no item 5 do edital de Pregão Eletrônico Nº 041/2026-PMP-PI e na Lei de Licitações nº 14.133/21. Portanto, é tempestiva.

### II. DO MÉRITO

**A impugnante contesta que:**

A contratação foi estruturada em dois lotes distintos. O Lote 1 contempla os serviços ginecológicos, incluindo consulta, avaliação clínica e o procedimento de inserção do implante contraceptivo subdérmico, além da equipe profissional,

equipamentos, instrumentais, anestésicos, materiais e demais insumos necessários, excluindo-se apenas o próprio implante. Já o Lote 2 destina-se ao fornecimento do implante contraceptivo subdérmico contendo etonogestrel 68 mg.

A correspondência entre os lotes é evidente. O orçamento prevê 2.000 procedimentos de inserção no Lote 1 e 2.000 unidades do implante no Lote 2. Não se trata, portanto, de objetos absolutamente desconectados. O implante adquirido no Lote 2 constitui justamente o produto que será utilizado na execução dos procedimentos assistenciais previstos no Lote 1.

O documento ainda reconhece que reunir as duas atividades em uma única solução poderia restringir a competitividade ao exigir que a mesma empresa possuísse condições de prestar o serviço e fornecer o dispositivo. Ocorre que a modelagem adotada pode produzir, na situação inversa, justamente o efeito que o ETP pretendeu evitar.

Uma clínica ou estabelecimento assistencial plenamente habilitado para executar o Lote 1 poderá ter interesse e capacidade para adquirir os implantes que utilizará exclusivamente nos próprios procedimentos contratados, sem possuir como atividade empresarial autônoma a distribuição de medicamentos.

Todavia, a exigência de AFE no Lote 2 pode impedir sua participação, ainda que os implantes adquiridos sejam destinados integralmente à execução dos 2.000 procedimentos assistenciais contratados pelo próprio Município.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 5º, a observância dos princípios da igualdade, competitividade, proporcionalidade, razoabilidade e economicidade. O art. 9º, I, por sua vez, veda a inclusão ou tolerância de situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação.

É evidente que nem toda exigência que reduza o universo de participantes é ilegal. Quando determinada licença é efetivamente imposta pela legislação para o exercício da atividade contratada, sua exigência é legítima. A questão aqui suscitada é diferente. O que se questiona é a possibilidade de aplicação indistinta da exigência a uma clínica ou estabelecimento assistencial que eventualmente seja vencedor do Lote 1 e pretenda participar também do Lote 2 para adquirir os implantes que serão

utilizados exclusivamente nos próprios procedimentos objeto do contrato, sem exploração autônoma da atividade de distribuição.

A Administração não pode simplesmente presumir o enquadramento sanitário e, a partir dessa presunção, excluir potenciais competidores.

Surge, portanto, situação que merece correção pela Administração.

Diante do exposto pela impugnante a mesma requer:

a) O recebimento e provimento da presente impugnação;

b) Que seja retificado o item 15.3.2, IV, para afastar a interpretação de que a AFE constitui requisito automático e indistinto de habilitação de todo participante do Lote 2;

c) Reconhecida a inexistência de obrigatoriedade de AFE para essa configuração, e que seja expressamente retirada a exigência como condição de habilitação da empresa;

d) Que permaneçam integralmente preservadas as exigências referentes ao registro sanitário do implante perante a ANVISA, licença sanitária e e demais exigências técnicas;

e) Caso a alteração ou esclarecimento interfira na formulação das propostas ou amplie o universo de potenciais participantes, que seja observada a republicação do instrumento convocatório e a reabertura do prazo legal, na forma da Lei nº 14.133/2021.

## III – DA ANÁLISE

### III.1 Da natureza jurídica da AFE e da distinção entre atividade de distribuição comercial e utilização assistencial do insumo:

O próprio Estudo Técnico Preliminar que fundamenta o certame reconhece, expressamente, que a separação entre o serviço (Lote 1) e o fornecimento do bem (Lote 2) foi adotada como mecanismo de ampliação da competitividade, ao permitir a participação de empresas especializadas em cada segmento, evitando que se

exigisse de uma única empresa, simultaneamente, capacidade para prestar o serviço assistencial e para fornecer o dispositivo médico.

Todavia, a forma como foi redigida a exigência de habilitação do item 15.3.2, IV, "Autorização de Funcionamento de Empresa - AFE ou documento equivalente, quando exigível pela legislação sanitária para a atividade e o produto", não resolve, e antes agrava, a situação inversa: a de uma clínica ou estabelecimento assistencial plenamente habilitado a executar o Lote 1, que tenha interesse em fornecer, no Lote 2, os implantes que ela própria utilizará nos procedimentos contratados, sem exercer, de forma autônoma, atividade empresarial de distribuição de medicamentos.

Nessa hipótese específica - que não é meramente teórica, à vista da correspondência exata de quantitativos entre os dois lotes (2.000 procedimentos e 2.000 implantes), a exigência de AFE, aplicada sem qualquer distinção quanto à natureza da atividade concretamente exercida pela licitante, pode inviabilizar a participação de competidores plenamente aptos a executar o objeto, exatamente o resultado que o Estudo Técnico Preliminar declarou pretender evitar.

A Autorização de Funcionamento de Empresa (AFE), disciplinada pela Lei nº 6.360/1976 e regulamentada por atos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), não constitui autorização sanitária genérica, exigível de toda e qualquer pessoa jurídica que, de algum modo, entre em contato com produto sujeito a controle sanitário. Trata-se de documento vinculado ao exercício de atividades determinadas: armazenamento, distribuição, embalagem, expedição, fabricação, importação, transporte, entre outras, relacionadas à colocação do produto no mercado como atividade econômica autônoma.

É necessário, portanto, distinguir duas situações juridicamente distintas: (a) a empresa que adquire e fornece o produto ao Poder Público como atividade comercial autônoma de distribuição, para a qual a exigência de AFE é, em regra, legítima e mesmo recomendável, dado o interesse público na regularidade da cadeia de distribuição de produtos sob vigilância sanitária; e (b) o estabelecimento assistencial que adquire o mesmo produto exclusivamente para empregá-lo, como insumo, nos procedimentos de saúde que ele próprio executará em favor do contratante.

Nesta segunda hipótese, o bem não possui finalidade econômica dissociada do serviço, mas constitui elemento acessório e instrumental à prestação assistencial, circunstância que afasta, em princípio, o enquadramento na atividade de distribuição sujeita à AFE.

**III. 2 Da exigibilidade condicionada da documentação especial de habilitação (art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021):**

O art. 67, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a Administração a exigir, a título de qualificação técnica, "prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso". A expressão "quando for o caso" não é mera fórmula de estilo: ela impõe à Administração o dever de aferir, em concreto, se a legislação especial efetivamente incide sobre a atividade que será desempenhada pelo licitante, e não presumir, de forma automática, que todo produto sujeito à vigilância sanitária impõe, a qualquer fornecedor, a integralidade dos requisitos regulatórios pertinentes à atividade de distribuição.

O próprio Município, ao redigir o item 15.3.2, IV, do edital com a cláusula "quando exigível pela legislação sanitária para a atividade e o produto", reconheceu essa necessidade de aferição concreta. O vício não está, propriamente, na literalidade do texto, mas na ausência de qualquer critério objetivo, no edital ou no Termo de Referência, que permita ao agente de contratação e aos próprios licitantes identificar, de antemão, em que hipóteses a AFE é, de fato, exigível, o que abre margem para que a cláusula seja aplicada de forma automática e indistinta, em contradição com sua própria redação condicional.

**III. 3 Da vedação a exigências que restrinjam indevidamente a competitividade (arts. 5º, 9º, I, e 11 da Lei nº 14.133/2021) e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União:**

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 inclui a competitividade, a isonomia, a proporcionalidade e a razoabilidade entre os princípios expressamente aplicáveis a toda licitação pública. O art. 9º, inciso I, por sua vez, veda de forma peremptória que a Administração "admita, preveja, inclua ou tolere, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo". O

art. 11, incisos I e II, arrola, entre os objetivos do processo licitatório, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso e assegurar tratamento isonômico entre os licitantes.

O Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado no sentido de que exigências de habilitação desnecessárias, desproporcionais ao objeto ou não diretamente pertinentes à atividade a ser executada configuram indevida restrição à competitividade, devendo ser afastadas **(cf. Acórdão nº 1.793/2011-TCU-Plenário e Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário)**. A Corte de Contas também já assentou que a inclusão, de forma genérica, de exigência de autorizações ou certificados sanitários a todos os licitantes, indistintamente, sem verificação de sua efetiva pertinência à atividade concretamente desempenhada por cada um deles, compromete o caráter competitivo do certame.

**III.4 Do vício insanável e do dever de anulação do certame:**

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no Capítulo XI (arts. 147 a 150), o regime de nulidades aplicável aos contratos administrativos, reconhecendo que a nulidade produz efeitos retroativos e desconstitui os atos praticados com base no vício, ressalvadas as hipóteses excepcionais de modulação de efeitos, aplicáveis, por sua natureza, a contratos já em execução, o que não é o caso dos presentes autos, em que o certame ainda não foi sequer julgado, tampouco celebrado qualquer contrato.

No caso em exame, o vício identificado não se qualifica como mera irregularidade formal, sanável por simples correção redacional. Ele decorre de falha na própria motivação e no planejamento da contratação, elementos essenciais e insuprimíveis de todo ato administrativo, cuja ausência de congruência interna (motivo declarado versus resultado produzido) compromete a validade do ato desde sua origem. Trata-se, portanto, de vício de fundo, que contamina o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência e, por consequência, o próprio edital, exigindo, para sua efetiva correção, a reformulação dos documentos de planejamento da contratação, e não apenas o ajuste pontual da cláusula impugnada.

Diante de vício dessa natureza, a Administração Pública não apenas pode, mas deve exercer seu poder-dever de autotutela, reconhecendo a ilegalidade e anulando

o certame, independentemente de provocação, sendo a impugnação apresentada apenas o instrumento pelo qual a ilegalidade foi trazida a conhecimento da autoridade competente. É pacífico, nos termos da **Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que "a administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos"**, entendimento acolhido, ainda hoje, pela jurisprudência administrativa e pela doutrina como expressão do princípio da legalidade e da autotutela administrativa, também consagrados no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

## IV - DA DECISÃO

Após reanálise de todo o procedimento administrativo, verificou-se que no decorrer do andamento processual, o edital fora alterado (quantitativos, preços e exigências de habilitação) este último motivo de impugnação.

Ora, um procedimento que já sofreu tantas alterações em um curto espaço de tempo, goza de total segurança jurídica, sendo o presente momento, onde, constatado um vício de ilegalidade, a oportunidade para anular os atos, rever toda a fase interna e publicar novo procedimento licitatório, onde todos os vício e possíveis irregularidades tenham sido sanadas.

Em referência aos fatos expostos e da análise ao item impugnado, este Pregoeiro, no uso de suas atribuições e em obediência a Lei nº 14.133/2021, bem como, em respeito aos princípios licitatórios, DECIDE:

1- A consequente **ANULAÇÃO do Pregão Eletrônico nº 41/2026-PMP-PI (Processo Administrativo nº 40.830/2026),** com efeitos retroativos, em exercício do poder-dever de autotutela da Administração Pública, nos termos da Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal e dos princípios que informam o regime de nulidades da Lei nº 14.133/2021;

2- Pela devolução dos autos à Secretaria Municipal de Saúde para reformulação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, de modo a: estabelecer a retirada da exigência da AFE no Lote 2, distinguindo a atividade de distribuição comercial autônoma da utilização assistencial direta do

insumo; e disciplinar, de forma expressa, a hipótese de participação simultânea de um mesmo licitante nos Lotes 1 e 2;

3- Pela deflagração de novo procedimento licitatório, devidamente instruído, com republicação do instrumento convocatório e reabertura do prazo legal, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021;

4- Pela cientificação da presente decisão à impugnante e aos demais interessados, com motivação expressa quanto à situação específica suscitada nos autos, em atenção ao princípio da motivação (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Parnaíba/PI, 17 de setembro de 2026.

Adriano Cunha dos Santos

**Adriano Cunha dos Santos**
Agente de Contratação
Central de Licitações e Contratos Administrativos – CLCA
Prefeitura Municipal de Parnaíba/PI