



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE TRAMANDAÍ

De: Procuradoria Jurídica
Para: Setor de Licitações
Processo nº 8913/2023
Parecer 040/2023

Tratam-se de recursos interpostos por PROMED SERVIÇOS EM SAÚDE LTDA. (Protocolo 14421/2023), ALPHAMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA (Protocolo 14422/2023), e contrarrazões pela empresa SOLAR CLINICA DE SAÚDE INTEGRADA LTDA (Protocolo nº 14612/2023) nos autos do Pregão Eletrônico RP nº 041/2023.

É o breve relato, que segue melhor exposto de forma individualizada de cada recurso e contrarrazões pertinentes.

Do recurso interposto por PROMED - SERVIÇOS EM SAÚDE LTDA. (Protocolo nº 14421/2023), o qual questiona a habilitação da empresa SOLAR CLINICA DE SAÚDE INTEGRADA LTDA, eis que alega que a empresa vencedora não apresentou todos os atestados de capacidade técnica exigidos no edital (item 7.1.10), faltando os atestados das seguintes especialidades: pneumologista, neurologista e neurologista pediátrico; alega que no Pregão Eletrônico nº 124/2021 foi inabilitada pela mesma situação (não ter apresentado atestado de capacidade técnica da especialidade de geriatria/gerontologia); alega que os valores ofertados, em alguns itens, pela empresa vencedora podem ser considerados inexequíveis; por fim, requer a revisão da decisão, com sua habilitação.

Houve **contrarrazões** da empresa SOLAR CLINICA DE SAÚDE INTEGRADA LTDA (Protocolo nº 14612/2023) a qual em suas alegações argumenta: da equivocada interpretação do edital por parte da recorrente Promed, em relação a parte final do item 7.1.10 **"...exige-se, no mínimo, 50% das horas médicas totais previstas no Anexo I, do Edital."**; e em relação à alegação de que a Recorrente foi inabilitada no Pregão Eletrônico nº 124/2021, pela mesma situação, não prospera, visto que foi por outros motivos decorrente do não atendimento de outras exigências de capacidade técnica; e em relação aos valores praticados pela licitante, a empresa recorrente é composta por médicos sócios, e os custos são variáveis, operacionais,

sendo essa questão de economia interna, não competindo a empresa recorrente estabelecer políticas de valores da empresa licitante vencedora, ora recorrida; por fim, requer a manutenção da decisão de habilitação da empresa recorrida.

Do recurso interposto por ALPHAMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA (Protocolo 14422/2023), o qual questiona os pontos divergentes sobre sua desclassificação, conforme segue:

1. Ilegalidade na exigência de certidão de chefias dos responsáveis técnicos da empresa licitante com RQE em nove das especialidades e apresentação de declaração de responsabilidade dos profissionais responsáveis em fase de habilitação, a qual deveria ser na execução do contrato;
2. exigência de certidão de chefias e serviços dos responsáveis técnicos que somente podem ser emitidos pelo CREMERS após registro da licitante no município contratante – comprovação de vínculo com os profissionais em momento anterior a execução contratual – exigências que incorrem em custos que não são necessários anteriormente à celebração do contrato; por fim, requer a revisão da decisão, com sua habilitação no certame.

Houve **contrarrazões** da empresa SOLAR CLINICA DE SAÚDE INTEGRADA LTDA (Protocolo nº 14612/2023) cujas razões seguem: descumprimento da empresa recorrente de exigência do edital, para fins de habilitação, infração ao item 7.1.11 – quanto à documentação técnica, fundamentou que não foi cumprido as exigências do edital, devendo ser observado o princípio da vinculação ao instrumento convocatório; por fim, requer a manutenção da desclassificação da empresa recorrente.

Sendo assim, realizada as observações em relação aos pontos levantados em razões recursais e contrarrazões, passamos a dar seguimento na análise referente ao certame do processo licitatório para contratação de serviços de horas médicas da Secretaria Municipal de Saúde; todavia antes de entrar no mérito recursal, importante salientar as seguintes ponderações.

Num processo licitatório de tamanha importância e complexidade que é a contratação de serviços de horas médicas especializados, para área da Saúde de toda municipalidade, quando se trata de vidas humanas, saúde pública, deve-se procurar sempre a melhor e mais qualificada oferta do objeto licitado em busca do melhor para o Poder Público e seus administrados, com a mais ampla concorrência entre proponentes.

E neste sentido, deve ser observada a questão de análise sobre a interação dos princípios e valores que regem o processo licitatório, regulamentado pela nossa Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, art. 3º da Lei 8.666/93¹, que delimitam a igualdade de

¹ CF/88 - Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...)

condições entre os concorrentes, isonomia, da proposta mais vantajosa para administração, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e demais princípios correlatos.

Assim, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das determinações habilitatórias. Impõe à Administração e ao licitante a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, mas sempre velando pelo princípio da competitividade, sendo que a vinculação ao edital não é um princípio absoluto, deve ser interpretado com a interação de outros princípios bases da licitação, como ampla concorrência e igualdade de condições, proposta mais vantajosa ao interesse Público.

Deve-se interpretar os preceitos do ato convocatório em conformidade com as leis e a Constituição; afinal, o edital é ato concretizador e de hierarquia inferior a elas. Antes de observar o Edital e condicionar-se a ele, os licitantes e a Administração devem verificar a sua legalidade, legitimidade e constitucionalidade. O Edital é o derradeiro instrumento normativo da licitação, pois regulamenta as condições específicas de um certame, para buscar a maior amplitude de concorrência para fim de buscar a melhor proposta para o objeto licitado de interesse da Administração.

Assim, feitos os relatos iniciais, considerando a particularidade de cada recurso e contrarrazões, vamos analisar individualmente, o mérito dos mesmos, e ofertar Parecer Opinativo para avaliação da Autoridade Superior.

- **RECURSO DA PROMED - SERVIÇOS EM SAÚDE LTDA.:**

Sustenta a parte recorrente PROMED que a empresa vencedora SOLAR, foi habilitada indevidamente, eis que não apresentou todos os atestados de capacidade técnica exigidos no edital (item 7.1.10), faltando os atestados das seguintes especialidades: pneumologista, neurologista e neurologista pediátrico.

Verificando os termos do edital, no item 7.1.10, o qual alega a parte recorrente PROMED, que não foi contemplada pela empresa vencedora SOLAR, não prospera tal alegação,

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8666/93 - Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

visto que a previsão do edital é no tangente a “exige-se, no mínimo, 50% das horas médicas totais previstas no Anexo I, do Edital.”, ou seja, 50% das horas totais do anexo I, e não sobre cada especialidade. Segue disposição do edital (item 7.1.10), a qual alega descumprimento:

“7.1.10 – Atestado ou certidão de capacidade técnica expedido por órgãos públicos Federais, Estaduais ou Municipais, ou por pessoas jurídicas públicas ou privadas, comprovando a execução, pela Contratada, de serviços compatíveis em características e quantidades com o objeto licitado, sendo que, no que tange à quantidade, exige-se, no mínimo, 50% das horas médicas totais previstas no Anexo I, do Edital.”

Portanto não prospera as razões recursais, neste particular, da empresa recorrente PROMED.

E no tangente a alegação de que Pregão Eletrônico nº 124/2021 a empresa recorrente PROMED foi inabilitada pelos mesmos motivos, a qual não é o objeto em análise, não prospera, eis que naquele certame, foi inabilitada por outro motivo, conforme segue Parecer técnico, do item 6.1.12 e 6.1.13:

Subitem 6.1.12: é entendimento do corpo técnico que a licitante atende as exigências do edital, apesar de não ter apresentado atestado de capacidade técnica na especialidade Geriatria/Gerontologia. Para o corpo técnico, o quantitativo de 50% de horas, de que trata o edital, tratar-se-ia do total de horas a serem contratadas (169.296 horas), englobando todas as 18 especialidades. Nas demais especialidades, foram apresentados atestados de capacidade técnica compatíveis em serviços e quantidades.

Subitem 6.1.13: a licitante atende parcialmente as exigências editalícias. No que diz respeito à especialidade Geriatria/Gerontologia, não foi identificada declaração de responsabilidade técnica.

E Parecer final da Secretaria de Saúde:

Além disso, o subitem 6.1.13, alínea “a” do edital de pregão traz, em sua redação, a possibilidade de, na ausência do atestado ou certidão de capacidade técnica, apresentar “**declaração de responsabilidade técnica**” dos profissionais responsáveis pelas respectivas especialidades. Ocorre que a licitante não trouxe ao feito o referido documento, na especialidade Geriatria/Gerontologia, o que possibilitaria sua habilitação no certame.

Dito isso, em razão da ausência de comprovação de capacidade técnica, no que diz respeito à área de Geriatria/Gerontologia, manifestamo-nos pela **INABILITAÇÃO** da empresa **PROMED SERVIÇOS EM SAÚDE LTDA**, por descumprimento dos subitens 6.1.12 e 6.1.13, “a” do edital de Pregão Eletrônico SRP nº 124/2021.

Portanto, verificando a decisão final, foi pela inabilitação pelos dispositivos 6.1.12 e 6.1.13, “a” do edital, ao contrário do que alega a parte recorrente. Não prosperando tal alegação.

- RECURSO ALPHAMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. - EPP

Sustenta a parte recorrente que foi inabilitada por: 1. Ilegalidade na exigência de certidão de serviços de chefias dos responsáveis técnicos da empresa licitante com RQE em nove das especialidades e apresentação de declaração de responsabilidade dos profissionais responsáveis em fase de habilitação, a qual deveria ser na execução do contrato (item 7.1.11, "a"); 2. exigência de certidão de chefias e serviços dos responsáveis técnicos que somente podem ser emitidos pelo CREMERS após registro da licitante no município contratante – comprovação de vínculo com os profissionais em momento anterior a execução contratual – exigências que incorrem em custos que não são necessários anteriormente à celebração do contrato; alega que foi inabilitada de forma ilegal, devendo ser reformada a decisão. Vejamos:

Referente ao item 7.1.11, "a" – **Apresentação de Certidão de Serviços e Chefias em no mínimo 09 especialidades, ou declarações de responsabilidade dos demais profissionais:** informa que a desclassificação foi exclusivamente por não apresentar declarações de responsabilidade com assinatura/ciência dos profissionais elencados como Chefes de Especialidades, e portanto, ilegal.

Neste sentido segue dispositivo do Edital:

7.1.11 – Certidão de serviços e chefias dos responsáveis técnicos da empresa licitante junto ao CRM, com Registro de Qualificação de Especialidade (RQE) em, no mínimo, 09 das especialidades elencadas e, obrigatoriamente, dentre elas, a pediatria, a ginecologia/obstetrícia, a psiquiatria e a infectologia.

*a) Para as especialidades que não forem disponibilizados as certidões mencionadas no subitem nº 7.1.11, deverão apresentar **declaração de responsabilidade** dos demais profissionais que serão responsáveis pelas respectivas especialidades.*

Verifica-se que no edital a previsão é de apresentação de certidão de serviços e chefias do responsável técnico, com Registro de Qualificação de Especialidade (RQE), e para as especialidades que o CREMERS não fornece certidão de serviços e chefias, é possível a declaração assinada dos profissionais, responsáveis técnicos, de cada especialidade, como meio de comprovar que a empresa já tem ou terá profissionais responsáveis, especializados, para cada área de atuação. E neste sentido não se trata de restrição, ou aumento de custo, como alegado pela empresa recorrente ALPHAMED, pois tal declaração é particular e sem custo.

Outrossim, ao contrário do que afirma a parte recorrente ALPHAMED, a Lei de Licitações autoriza a Administração a exigir a comprovação da capacitação técnico-operacional, nos termos de seu art. 30, inc. II, e a comprovação da capacitação técnico-profissional, de acordo com seu art. 30, § 1º, inc. I, na fase habilitatória.

No primeiro caso (capacitação técnico-operacional), a experiência a ser verificada é a da pessoa licitante, devendo comprovar, enquanto organização empresarial, sua aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação. Quanto à capacitação técnico-profissional, o foco da exigência é a demonstração da experiência do profissional indicado pelo licitante para atuar como seu responsável técnico.

No que diz respeito à qualificação técnico-profissional, a Lei de Licitações, no § 1º, inc. I, de seu art. 30, dispõe que a licitante deverá demonstrar *“possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação, vedadas as exigências de quantidades mínimas ou prazos máximos.”*

Em alinhamento a esse entendimento, o TCU conferiu o seguinte conteúdo da ementa do acórdão nº 30.070/2013:

“2. Não afronta o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 a exigência de atestados com quantitativo mínimo, para fins de comprovação de capacitação técnico-profissional, quando este quantitativo reflita características intrínsecas a cada contrato mencionado nos atestados e quando o objeto licitado for de natureza predominantemente intelectual, dificultando, por conseguinte, a aferição dessa capacitação.”

Do voto proferido no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário ainda se extrai a seguinte passagem fazendo remissão à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

72. O grupo de estudos fez constar de seu relatório entendimento do STJ nessa mesma linha (REsp 466.286/SP, Relator Ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, DJ de 20/10/2003):

‘a melhor inteligência da norma insita no art. 30, § 1º, inc. I (parte final) da Lei de Licitações orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis’.

No Acórdão nº 534/2016 – Plenário, o Tribunal de Contas da União voltou a decidir ser lícito a Administração exigir quantitativos para comprovação da capacidade técnico-profissional, inclusive em nível superior aos quantitativos exigidos para a demonstração da capacidade técnico-operacional. Isso porque, segundo a conclusão firmada, **“embora a experiência da empresa, sua capacidade gerencial e seus equipamentos sejam fatores relevantes, profissionais qualificados são determinantes para o desempenho da contratada”**.



E, no mesmo acórdão referido, a Min. Relatora ponderou que a jurisprudência do Tribunal evoluiu **“para admitir ser possível – e até mesmo imprescindível à garantia do cumprimento da obrigação – delimitar as características que devem estar presentes na experiência anterior do licitante quanto à capacidade técnico-operacional e técnico-profissional”** e ainda destacou:

“(…) é compatível com o interesse público contratar empresas e profissionais com experiência comprovada na execução da obra que se irá executar. A questão não é a exigência da comprovação de experiência anterior, mas a razoabilidade dos parâmetros estipulados.”

E na referida decisão, o voto da Min. Relatora no Acórdão nº 534/2016 – Plenário, afirma, não há **“problemas em exigir do profissional mais do que se exigiu da firma, consoante apontado pela unidade técnica. A experiência da empresa na execução de obra é importante, mas não determinante. Sem profissional qualificado, a contratada não tem o mesmo desempenho, mesmo que tenha capacidade gerencial e equipamentos”**. (grifamos)

Portanto, a questão de análise de exigência de atestado/certidão técnico profissional pode ser realizada na fase habilitatória, e assim foi exigido, visto que esta municipalidade pretende garantir a capacitação técnica tanto da empresa que vier a ser contratada, como também dos seus responsáveis técnicos, eis que, o fato de uma empresa já ter prestado serviço semelhante anteriormente não significa que seus responsáveis técnicos sejam experientes na área.

Nada impede, por exemplo, que uma empresa já experiente na área, que tenha prestado inúmeros serviços compatíveis com o objeto licitado, possua em seu quadro responsável técnico com pouca ou nenhuma experiência na área. A capacidade da empresa não se confunde com a capacidade individual de seus responsáveis técnicos.

O responsável técnico de uma empresa é encarregado de coordenar a execução dos serviços nas unidades de saúde, assegurando o fiel cumprimento de uma boa prática médica. Por esta razão, é razoável que a administração exija a comprovação da capacidade técnica deste profissional, eis que é seu direito/dever resguardar os interesses de seus munícipes, assegurando meios que garantam a contratação de um serviço de qualidade.

Cumprido esclarecer, por derradeiro, que a comprovação, pelos responsáveis técnicos, de serviços anteriores, compatíveis com o objeto desta licitação, não precisa, necessariamente, ser de serviços prestados pela empresa licitante. É perfeitamente possível a comprovação de capacidade técnica do profissional responsável técnico de serviços que

eventualmente tenha prestado para outras empresas ou órgãos públicos, anteriores à sua vinculação com a empresa licitante.

Assim, salienta-se que a comprovação da experiência dos profissionais pode se dar através de mais de um atestado ou certidão, cada um, obviamente, na respectiva área. Não se está exigindo que um único profissional possua no mínimo nove especialidades, isso seria não apenas incomum, mas completamente ilegal. O que se pretende é garantir que os profissionais que prestarão serviços à contratada possuam alguma experiência comprovada na sua respectiva área, o que é legalmente previsto no artigo 30, §1º, I da Lei 8.666/93.

E no tangente a alegada ilegalidade de exigência de certidão de chefias e serviços dos responsáveis técnicos emitidos pelo CREMERS, após registro da licitante no município contratante, ou com vínculo em momento anterior, exigências que incorrem em custos desnecessários anteriormente a celebração do contrato; não pode prosperar, visto que como já esclarecido anteriormente, a comprovação, pelos responsáveis técnicos, de serviços anteriores, compatíveis com o objeto desta licitação, não precisa, necessariamente, ser de serviços prestados pela empresa licitante. É perfeitamente possível a comprovação de capacidade técnica do profissional responsável técnico de serviços que eventualmente tenha prestado para outras empresas ou órgãos públicos, anteriores à sua vinculação com a empresa licitante.

Outrossim, o edital fala em Conselho Regional de Medicina, não especificando o estado da federação, oportunizando a comprovação em qualquer ente da federação, não havendo restrição de cidade ou tempo/prazo; bem com as demais especialidades (no mínimo 09) podem ser realizadas a comprovação mediante declaração assinada de responsabilidade do profissional técnico da especialidade, forte a previsão da alínea "a" do item 7.1.11, a qual não gera custo ao licitante, e não restringe a competitividade, visto que o objeto a ser licitado é complexo e tem um caráter significativo, pois trata da saúde, da vida dos munícipes, a qual deve ser servido por uma empresa e quadro técnico altamente qualificada, e por isso todas essas exigências de comprovação técnicas operacionais e profissionais.

Sendo assim analisando a questão, e tendo em vista que a parte recorrente em seu recurso relata a questão de documentação técnica, de descumprimento do item 7.1.11 "a" do edital.

Assim, a sua inabilitação, ficou consignada em ata, decorrente do não atendimento ao item 7.1.11 "a", eis que não juntou certidão/declaração de registro profissional de especialidade, assinada pelo profissional, conforme previsão do referido item, documentação necessária exigida no edital e na Lei 8.666/93 em seu artigo 30, inciso I, e §1º inciso I; não

podendo ser acolhida a tese da parte recorrente, visto a previsão dos itens 7.1.11 "a" e conforme previsão legal, Lei 8.666/93 (art. 55, XIII) e Decreto 10.024/2019 (art. 26, 40 e §1º do art. 43).

Assim, não vindo a certidão/declaração de registro profissional especialidade, assinada pelo profissional, de acordo com o item 7.1.11 "a", não foi preenchido o requisito do edital. Portanto, não juntou a documentação exigida no edital.

Sendo assim, a decisão da Pregoeira se mostra correta, visto o princípio da vinculação ao edital, art. 3º, 41 e 43, IV, V da Lei de Licitações.

E neste sentido, foi observada a questão de análise sobre a interação dos princípios e valores que regem o processo licitatório, regulamentado pela nossa Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, art. 3º da Lei 8.666/93², que delimitam a igualdade de condições entre os concorrentes, isonomia, da proposta mais vantajosa para administração, legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e demais princípios correlatos.

Portanto, o Parecer Opinativo, no presente caso, é no sentido que as razões recursais da empresa ALPAHAMED não prospera, devendo ser mantida a decisão da Pregoeira, eis que medida justa e acertada no caso em comento, salvo melhor juízo. E da mesma forma o recurso da PROMED não prospera pelas razões retro consignadas.

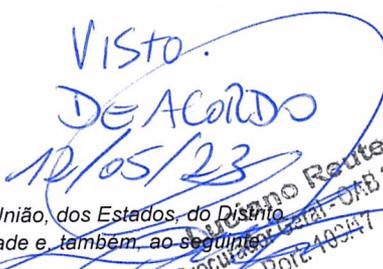
Assim, sugiro que o presente parecer opinativo seja analisado pela Procuradoria Geral, visto a complexidade, necessidade, importância e repercussão que objeto da licitação demanda perante a Administração e seus administrados.

Para avaliação da Autoridade Superior.

Tramandaí, 10 de maio de 2023.


Luiz Carlos Gauto da Silva
Prefeito Municipal


Jorge Alberto L. de Souza – OAB/RS 52.672
Assessor Jurídico

VISTO.
DE ACORDO
10/05/23

Luciano Reuter
Procurador Geral - OAB 27034
POT 40347

² CF/88 - Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Lei 8666/93 - Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.