



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO

JULGAMENTO DE IMPUGNAÇÃO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2021287427

CREDENCIAMENTO Nº 001/2022/CEC/SESAD

OBJETO: Credenciamento de pessoas jurídicas da área de saúde nas especialidades de PLANTÃO MÉDICO PARA SALA VERMELHA; PLANTÃO MÉDICO PARA PORTA/CLÍNICA MÉDICA DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA; PLANTÃO MÉDICO PEDIATRA; PLANTÃO PEDIÁTRICO PARA SALA DE PARTO; PLANTÃO MÉDICO PARA GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA; PLANTÃO MÉDICO PARA NEONATOLOGIA; PLANTÃO MÉDICO PARA CIRURGIÃO GERAL; PLANTÃO MÉDICO PARA INTENSIVISTA e PLANTÃO MÉDICO PARA ANESTESIOLOGISTAS; para atendimento, em caráter complementar, aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS).

DO CABIMENTO

Em conformidade com a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, Lei Federal nº 8.080/90 e demais legislações aplicáveis, a GROUPMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 24.797.019/0001-79, com endereço na Avenida Deputado Aluizio Bezerra, 133, Centro, Espírito Santo/RN, CEP: 59.180-000, devidamente habilitada, cumprindo todos os requisitos de admissibilidade, demandou tempestivamente a presente impugnação, pelo que será conhecida e oportunamente serão analisados os fatos e fundamentos apresentados.

DAS RAZÕES

A impugnante construiu suas argumentações insurgindo que:

- a) “O edital limitou-se a pedir a comprovação de capacidade técnica compatível com os quantitativos licitados, todavia, não indicou as quantidades a serem apresentadas pelas licitantes; desse modo, mostra-se necessária que haja a indicação desse quantitativo, a fim de possibilitar a competição em condições de igualdade a todos os licitantes”.
- b) “O instrumento convocatório também apresenta outros vícios (...) relativamente à ausência de documentos (...) como Atestados que comprovem a experiência das licitantes com o número de profissionais e de leitos a serem atendidos no SUS”.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO**

c) [O Edital] “deixou de exigir comprovação de Capital Social mínimo para a execução do contrato, o que pode vir a acarretar inexecução contratual por parte da empresa que vier a ser contratada”.

Apresentada a síntese dos motivos que levaram a GROUPMED SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA a apresentar a presente impugnação, concluiu sua peça **requerendo** que a Municipalidade:

- 1) “Insira no Instrumento Convocatório regras de qualificação econômico-financeira e técnica de caráter mais rígido, a fim de selecionar, apenas, licitantes aptos a arcar com o ônus decorrente do contrato oriundo do presente certame, bem como, que comprovem experiência em prazos e quantidades compatíveis com o objeto licitado, com base nos leitos a serem atendidos.”
- 2) “Caso a presidência da Comissão de Credenciamento entenda pela não retratação, que os autos com a presente Impugnação sejam remetidos à Autoridade Superior.”

Eis, em epítome, relevante histórico do feito. Passaremos a decidir.

DO JULGAMENTO

Os requisitos mínimos para a conveniência à discricionariedade estão ligados aos princípios da realidade e da razoabilidade, para que o ato satisfaça a sua finalidade.

Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei. Ou seja, a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto de tal modo que a autoridade opte por uma solução possível, válida perante o direito.

A discricionariedade é sempre parcial e relativa, ou seja, não é totalmente livre, pois sob os aspectos de competência, forma e finalidade a lei impõe limitações. Portanto, a fonte da discricionariedade é a lei.

É cediço que não pode a Administração, EM NENHUMA HIPÓTESE, fazer exigências desarrazoadas, exageradas ou desnecessárias. Portanto, paralelo ao atendimento do que está sendo requerido pela impugnante, deve-se traçar um limite necessário e legal



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO**

de exigências de modo a não restringir o leque de interessados(as) que tenham habilitação, competência, e aptidão para atendimento do objeto, eis que quanto maior o número de credenciados(as) maior a possibilidade da Administração e dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) serem atendidos de forma satisfatória.

Dando sequência, da análise e estudo do presente caso o credenciamento é o sistema por meio do qual a Administração Pública convoca os interessados para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto, quando convocados.

Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais interessados na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público, eis que eventualmente, havendo a “baixa” de um credenciado, haverá outro(s) capazes de satisfazer a demanda.

Assim, se não é possível limitar o número exato de contratados necessários, há a possibilidade de contratar todos os interessados. **Não é possível estabelecer competição** entre os interessados em contratar com a Administração Pública. A licitação, portanto, é inexigível. Repita-se: **não trata-se de competição**. Na prática, o credenciamento nada mais é do que um **cadastro** de prestadores.

A inviabilidade de competição elimina a possibilidade de promover processo de licitação pública, pois um dos elementos indispensáveis para a imposição do dever de licitar é justamente a competitividade. Tanto é assim que o *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93 estabelece que “É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Assim, confirmado que a demanda será melhor atendida pela contratação do maior número de interessados possível, é legítima a instauração do credenciamento.

Salienta-se, no entanto, que apesar de se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação, é requisito de validade do credenciamento a “garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração pelo preço por ela definido”. Por essa razão, o edital deve contemplar condições mínimas indispensáveis para a garantia do adequado cumprimento da obrigação pretendida, de modo que todos aqueles que as atenderem devem ser credenciados.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO**

Pode-se dizer que a todos os credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha.

Dito isto, **a impugnante em sua peça aduziu que:**

Ao analisar os termos do instrumento convocatório, verifica-se que, na qualificação técnica, o Edital limitou-se a pedir a comprovação de capacidade técnica compatível com os quantitativos licitados, todavia, não indicou as quantidades a serem apresentadas pelas licitantes; desse modo, mostra-se necessária que haja a indicação desse quantitativos, **a fim de possibilitar a competição** em condições de igualdade a todos os licitantes. (sem grifos no original)

Mais adiante, a impugnante segue com seus argumentos da seguinte forma:

O objetivo, portanto, é prevenir a Administração Pública para que empresas aventureiras e sem quaisquer responsabilidades ou capacidade técnica-operacional possam vir a **participar e vencer o certame**(...) (sem grifos no original)

Trouxemos à baila as citações acima da impugnante para ilustrar e ratificar que o caso em apreço **não trata-se de competição**, trata-se de credenciamento, que, como dito alhures, será por meio de inexigibilidade, onde todos os interessados que comprovem possuir habilitação para tanto serão credenciados.

Ultrapassadas essas premissas, e discorrendo acerca da alínea “a” arguida pela impugnante, tem-se que 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.

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.

Tomada a disciplina legal em sua literalidade, a compreensão seria pela impossibilidade de a Administração estabelecer quantitativos mínimos para fins de aferição e comprovação da qualificação técnica profissional. Contudo, essa conclusão baseada na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO

simples literalidade da Lei nº 8.666/93 vem sendo relativizada pelo Tribunal de Contas da União.

Em alinhamento a esse entendimento, o TCU conferiu o seguinte conteúdo no Acórdão nº 3.070/2013 – Plenário:

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. (sem grifos no original)

No estudo do caso que deu origem a esse Acórdão, ainda prosseguiu o TCU que:

“a melhor inteligência da norma ínsita 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”. (sem grifos no original)

Com base nesses argumentos, conclui-se que o TCU **permite** a exigência de quantidades mínimas ou prazos máximos relativamente à comprovação de qualificação técnico-profissional. **Todavia, não obriga.**

Nesse sentido, por não haver orientação jurisprudencial ou legal **obrigando** que seja posto no edital as exigências requeridas pela impugnante, na elaboração do Termo de Referência e do instrumento convocatório fez valer o texto legal e a discricionariedade administrativa dentro dos limites permitidos em lei.

Além do mais, tendo havido a apresentação dos documentos de habilitação que já figuram no edital, nada obsta a realização de diligência, caso seja verificado como necessário por parte da Comissão Especial de Credenciamento, visando esclarecer e/ou complementar a instrução de documentos apresentados, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO**

Com a devida *vênia* a impugnante, a qualificação técnica posta no edital de Credenciamento nº 001/2022/CEC/SESAD não fere a legislação vigente e, muito menos, prejudica a isonomia do credenciamento, que, reitere-se, não se trata de competição.

Já sobre a alegação de que “o instrumento convocatório também apresenta outros vícios (...) relativamente à ausência de documentos (...) como Atestados que comprovem a experiência das licitantes com o número de profissionais e de leitos a serem atendidos no SUS”, convém registrar que a observância aos aspectos e entendimentos sobre as exigências de classificar/qualificar os documentos de Qualificação Técnica para obter uma prestação de serviços que atenda as necessidades da administração sem prejudicar a competitividade estão sendo estritamente observadas.

Ao passo em que a impugnante preocupa-se que as demais interessadas no credenciamento apresentem documentos de aptidão técnica respeitando “os leitos que deverão ser atendidos pelos médicos da empresa contratada”, **por analogia**, afeto aos argumentos que estão sendo propostos, convém apresentar situação posta à análise do TCU no Acórdão 553/2016-Plenário, de relatoria do Min. Vital do Rêgo, onde, no caso ali estudado, determinado órgão realizou certame para a contratação de serviços de secretariado e entendia ser “*obrigatória a desclassificação de qualquer licitante que não cumprisse o exigido e não comprovasse, por atestados, na forma, quantidade e prazo definidos no edital, que já houvesse prestado serviços de secretariado*”, desconsiderando, assim, quaisquer atestados que comprovassem a execução de serviços em mão de obra distinta, como limpeza, apoio administrativo, jardinagem etc.

Ao final, concluiu o Tribunal de Contas da União que, em licitação para serviços continuados de mão de obra, devem ser exigidos atestados que comprovem aptidão para gestão de mão de obra, ao invés da comprovação da boa execução de serviços idênticos.

Destacou-se também a possibilidade de que situações excepcionais requeiram a comprovação de capacidade técnica específica do objeto em disputa. Nessa hipótese, de acordo com o TCU, a consignação pública e expressa das razões que fundamentam a exigência torna-se requisito indispensável a figurar com antecedência nos autos, o que não ocorreu neste Credenciamento.

A propósito, não se trata de entendimento recente, conforme é possível constatar nos seguintes acórdãos relacionados, veja: .



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO

“Deve-se ter em mente que este Tribunal tem precedentes no sentido de que a compatibilidade entre os serviços anteriores e o serviço licitado deve ser entendida como condição de similaridade e não de igualdade.” (Acórdão 1.140/2005-Plenário)

“Nas licitações para contratação de serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, os atestados de capacidade técnica devem comprovar a aptidão da licitante na gestão de mão de obra, e não na execução de serviços idênticos aos do objeto licitado, sendo imprescindível motivar tecnicamente as situações excepcionais.” (Acórdão 449/2017 – Plenário, Ministro José Múcio Monteiro)

Com os Acórdãos acima especificados fica clara a posição do TCU sobre este tema, ou seja, os Atestados devem comprovar que a licitante tem aptidão na gestão da mão de obra, e não especificadamente a cada item do objeto licitado.

Dito isto, apresenta-se esses argumentos demonstrando ser essencial o cuidado para não fazer exigências desarrazoadas, que prejudiquem empresas interessadas no credenciamento. Reitere-se que em havendo a necessidade, o art. 43 da Lei 8.666/93 será apresentado de modo a resguardar os anseios da Administração em contratar prestador de serviço com competência e habilitação para tanto.

Convém reafirmar o que já fora destacado antes: essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais interessados na execução do objeto, melhor será atendido o interesse público, eis que eventualmente, havendo a “baixa” de um credenciado, há outro(s) capazes de satisfazer a demanda.

Ademais, acatar os pedidos propostos pela impugnante, em todos os seus termos, seria restringir o credenciamento, beneficiando ínfimo número de empresas, indo contrário aos entendimentos jurisprudenciais, doutrinários, legais, e feriria em demasiado os princípios que norteiam o procedimento licitatório.

Acerca do pedido para figurar como exigência no edital, quanto a qualificação econômico-financeira, a exigência das instituições apresentarem comprovação de Capital Social mínimo para a execução do contrato, temos a informar o que segue:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO

O art. 3º, § 1º, inciso I da Lei 8.666/93 diz que é vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, criem restrições ou frustrem o seu caráter competitivo.

Já acerca da documentação relativa à qualificação econômico-financeira, esta **pode** abranger, conforme o caso, balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social; certidão negativa de falência ou concordata; prova de capital social ou patrimônio líquido até o limite de dez por cento do valor estimado da contratação, ou caução limitada a um por cento do valor estimado da contratação.

Sobre isso, veja o texto legal a seguir:

Art. 31. A documentação relativa à qualificação econômico-financeira limitar-se-á a:

(...)

§ 2º **A Administração**, nas compras para entrega futura e **na execução de obras e serviços, poderá estabelecer, no instrumento convocatório da licitação, a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo**, ou ainda as garantias previstas no § 1º do art. 56 desta Lei, como dado objetivo de comprovação da qualificação econômico-financeira dos licitantes e para efeito de garantia ao adimplemento do contrato a ser posteriormente celebrado.

Quanto a esse argumento, ratificamos o que já fora anteriormente apresentado acerca da discricionariedade administrativa, a qual, juntamente ao princípio da legalidade respaldou a construção e conclusão do texto editalício.

Discricionariedade é a liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei.

A lei não impôs a obrigatoriedade de estabelecer no instrumento convocatório a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo. Portanto, as exigências contidas no edital estão cobertas pelo manto da legalidade e dos princípios corolários à matéria.

DA DECISÃO

Ex positis, em atendimento ao que prediz a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações, Lei Federal nº 8.080/90 e demais legislações aplicáveis, conhecemos a presente impugnação apresentada pela GROUPMED SERVIÇOS



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAMIRIM
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO**

DE SAÚDE LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 24.797.019/0001-79, por terem sido atendidos os pressupostos de legitimidade e, no mérito, julgamos pela sua IMPROCEDÊNCIA TOTAL.

Mantenham-se inalterados os textos editalícios, notadamente afetos à habilitação.

Dê-se seguimento.

Publique-se este julgamento no Portal da Transparência.

Parnamirim/RN, 01 de novembro de 2022.

Walquiria de Oliveira Dantas

Presidente da Comissão

Mat. 8.000

Silvania Costa Nunes Ribeiro

Membro

Mat. 15.479

Carolina Gabriela Ferruccio da Rocha

Membro

Mat. 19.046

Rhawenne Schiller Bezerra da Silva

Membro

Mat. 20.311



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: F7DA-C00A-3F23-F1F7

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ WALQUIRIA OLIVEIRA DANTAS (CPF 029.XXX.XXX-83) em 01/11/2022 19:02:02 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ SILVANIA DA COSTA NUNES RIBEIRO (CPF 036.XXX.XXX-17) em 01/11/2022 19:02:30 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ RHAWENNE SCHILLER BEZERRA DA SILVA (CPF 069.XXX.XXX-02) em 01/11/2022 19:02:47
(GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

- ✓ CAROLINA GABRIELA FERRUCIO DA ROCHA (CPF 049.XXX.XXX-09) em 01/11/2022 19:03:06
(GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://parnamirim.1doc.com.br/verificacao/F7DA-C00A-3F23-F1F7>