



DECISÃO

IMPUGNAÇÃO AO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 004/2023

A empresa BITENCOURT CENTRAL DOS EXAMES DE BRASÍLIA LTDA, devidamente inscrita sob CNPJ nº 05.663/0001-12, apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico nº 004/2023, contido nos autos de nº 202300047000837, visando a contratação de empresa especializada em Serviços de Segurança e Medicina do Trabalho a fim de elaborar Programa de Gerenciamento de risco -PGR, Laudo Técnico das Condições Ambientais de Trabalho – LTCAT, Laudo de Insalubridade e Periculosidade -LTIP, Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional -PCMSO (com emissão de atesta de saúde ocupacional -ASO), Cursos e Treinamentos, de todas as atividades laborais desempenhadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE-GO, sob regime de execução de empreitada por preço unitário, localizada na Av. Ubirajara Berocan Leite, nº 640, Setor Jaó, Goiânia, em Goiás.

I - BREVE HISTÓRICO

A impugnante aponta em suas razões impropriedades constantes nas especificações do Edital e Termo de Referência – Anexo I. Alegando que o presente Edital e Termo de Referência possuem ilegalidades, pelas razões a seguir, requerendo para tanto seu conhecimento e procedência.

Em sua fundamentação alega que:

“A previsão de obrigatoriedade de expedição de licenciamento sanitário está contida no artigo 5º e no parágrafo único do art. 6º da Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n.º 153 de 26 de abril de 2017 do Ministério da Saúde e nas listas contidas na Instrução Normativa DC/ANVISA n.º 16, de 26 de abril de 2017, onde trata das atividades sujeitas ao licenciamento sanitário, percebe-se que a “atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares” é considerada de alto risco e sujeita a necessidade de expedição de licenciamento sanitário perante a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

A Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) n.º 153, de 26 de abril de 2017, do Ministério da Saúde normativa o tema em questão. Notemos:

Art. 5º Para efeito de licenciamento sanitário, adota-se a seguinte classificação do grau de risco das atividades econômicas: I - alto risco: atividades econômicas que exigem inspeção sanitária ou análise documental prévia por parte do órgão responsável pela emissão da licença sanitária, antes do início da operação do estabelecimento;

(...)



Art. 6º A definição do grau de risco, nos termos da presente Resolução, observará critérios relativos à natureza das atividades, aos produtos e insumos relacionados às atividades e à frequência de exposição aos produtos ou serviços, cabendo atualização sempre que o contexto sanitário demandar, considerando ainda:

(...)

Parágrafo único. Será publicada em Instrução Normativa a lista de CNAE por grau de risco e dependente de informação.

A Instrução Normativa DC/ANVISA n.º 16 de 26, de abril de 2017 elucida o assunto em comento:

Art. 1º Esta Instrução Normativa estabelece a lista de Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE de atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária por grau de risco e dependente de informação para fins de licenciamento sanitário, prevista no parágrafo único do art. 6º da Resolução da Diretoria Colegiada-RDC no 153 de 26 de abril de 2017.

Art. 2º A classificação de risco das atividades econômicas sujeitas à vigilância sanitária de alto risco está relacionada no anexo I.

(...)

ANEXO I - RELAÇÃO DAS ATIVIDADES DE ALTO RISCO

(...)

8630-5/02 - Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares

No mais, qualquer empresa licitante que vá prestar os serviços descritos no objeto do edital, por força da Instrução Normativa DC/ANVISA n.º 16, de 26 de abril de 2017, deve possuir licença sanitária para exercer tais atividades, especificadamente a Licença Sanitária de Clínica Médica, eis que os serviços prestados são de Engenharia de Segurança e Medicina do Trabalho, logo, prestados necessariamente por Clínica Médica.

Posto isso, deve-se fazer constar no supracitado edital a exigência de demonstração de certificado de registro da empresa licitante junto à autoridade sanitária como requisito de qualificação técnica, no caso, a Vigilância Sanitária com atividade de Clínica Médica.

III.2 – DA NECESSIDADE DE EXIGIR DA LICITANTE A DEMONSTRAÇÃO DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA (CRM) COM A DEMONSTRAÇÃO DE REGISTRO DE MÉDICO DO TRABALHO NO CORPO CLÍNICO DO LICITANTE

Percebe-se que a Lei é imperiosa ao exigir de empresas prestadores de serviços de saúde o registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), conforme determina o artigo 3º da Resolução n.º 1.980/2011 do Conselho Federal de Medicina (CFM).

Art. 3º As empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de direito privado devem registrar-se nos conselhos regionais de medicina da jurisdição em que atuarem, nos termos das leis nº 6.839/80 e nº 9.656/98.

Parágrafo único. Estão enquadrados no “caput” do art. 3º deste anexo:

a) As empresas prestadoras de serviços médico-hospitalares de diagnóstico e/ou tratamento;

(...)

Empresas que comercializam serviços na modalidade de administradoras de atividades médicas.



Logo, qualquer empresa licitante que vá prestar serviços descritos no objeto do edital por força da Resolução n.º 1.980/2011 do Conselho Federal de Medicina (CFM), se registrar no Conselho Regional de Medicina com atividade de Clínica Médica.

Nesse passo, forçoso fazer constar no supracitado edital a exigência de demonstração de certificado de registro da empresa licitante junto ao CRM do Estado/Distrito Federal em que prestará o serviço contratado com atividade de Clínica Médica como requisito de qualificação técnica.

Ademais, a empresa licitante deverá comprovar possuir em seu corpo clínico médico do trabalho apto a assumir a responsabilidade técnica do PCMSO (conforme Norma Regulamentadora n.º 7 do MTE) nos termos da legislação vigente devidamente registrado perante o CRM.

III.3 – DA NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE UM QUANTITATIVO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICAS

A Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 30, inciso II, estabelece as previsões legais para a exigência de Atestados de Capacidade Técnica (ACTs), em suma, exigindo que a documentação relativa à qualificação técnica deve comprovar a “aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação”, veja-se:

Art. 30, da Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 - A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

Tal disposição é a regulamentação da previsão contida na Constituição Federal, alicerce de todo ordenamento jurídico nacional, que prevê, em seu artigo. 37, inciso XXI, que a Lei “permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”, observe-se:

Art. 37, da Constituição Federal - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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. (Regulamento)

Nesse sentido, conforme o enunciado de súmula n.º 263 do Tribunal de Contas da União (TCU) é válida a exigência de comprovação de desempenho de quantitativo mínimo em Atestados de Capacidade Técnica:



Súmula n.º 263/2011 - Para a comprovação da capacidade técnico operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado.

Nesse diapasão, o referido Edital apenas não prevê a exigência de que o Licitante apresente Atestados de Capacidade Técnica (ACT) fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação, ou seja, prestação de Serviços de Engenharia de Segurança do Trabalho e Medicina do Trabalho.

Dessa forma, requer-se que a comprovação de qualificação técnico operacional, mediante apresentação de, pelo menos, um atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação, ou seja, prestação de Serviços de Engenharia de Segurança do Trabalho e Medicina do Trabalho em quantitativo compatível com o Edital.”

Após análise preliminar e verificada a tempestividade da medida, este Pregoeiro remeteu a impugnação ao Serviço de Infraestrutura Predial e Gerência de Gestão de Pessoas, unidades demandantes desta Corte de Contas que manifestou nos termos abaixo expostos.

De toda sorte, independentemente da análise da tempestividade ou intempestividade da impugnação ao edital, seja ela sob qualquer dos aspectos aqui narrados, poderá ainda o Administrador Público receber e conhecer dos termos dos pedidos apresentados contra ato convocatório, se não pela tempestividade, mas pelo interesse público e em atenção, especialmente, ao princípio da moralidade administrativa.

Cumpra registrar que esta Corte de Contas, quando da elaboração de seus processos licitatórios, alinha-se ao cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, elucidados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e art. 3º da Lei nº 8.666/93, especialmente, no que se refere à legalidade do referido ato administrativo e respeito ao Princípio da ampla competitividade e obtenção da proposta mais vantajosa à Administração, primando pela garantia da excelência e eficiência da qualidade dos produtos e dos serviços a serem prestados.

Naturalmente, levando-se a natureza e a complexidade do objeto, os procedimentos licitatórios ficam sujeitos a possíveis correções e ajustes, razão pela qual o legislador franqueou aos interessados a possibilidade de impugnação e da utilização das vias recursais próprias, dando à Administração a possibilidade de analisar e corrigir falhas.

Por essas razões, pelo interesse público e pelo princípio da motivação, conheço da impugnação já que é sempre preferível que a Administração Pública se esforce para assegurar a legalidade do certame licitatório, não ignorando eventuais falhas que possam existir no edital. Sob esse aspecto, passo a analisar a peça de impugnação ofertada.



II - DA ANÁLISE DOS ITENS IMPUGNADOS

Os autos foram submetidos ao setor acima elencado, o qual a mesma deve ser reconhecida, mas improcedente nas alegações da impugnante com resposta conforme segue:

*Segue abaixo os esclarecimentos relativos aos questionamentos apresentados pela empresa **BITENCOURT CENTRAL DOS EXAMES DE BRASÍLIA LTDA:***

III.1 – DA NECESSIDADE DE EXIGIR DA LICITANTE A DEMONSTRAÇÃO DE LICENCIAMENTO SANITÁRIO DE CLÍNICA MÉDICA

Comentários: A Lei 8.666/93 estabelece nos arts. 28 a 31 os documentos passíveis de exigência dos pelos órgãos públicos das empresas licitantes. Em matéria de direito administrativo é proibido inovar, só é permitido fazer o que está em lei, ou seja, a Lei não especifica nos referidos artigos a necessidade de exigência de “licenciamento sanitário de clínica médica”, não sendo passível de exigência. Além disso, conforme transcrito no subitem 4.1 do Termo de Referência, a atividade de realização de exames clínicos específicos poderá ser subcontratada, podendo restringir assim a competição em caso de exigência.

III.2 – DA NECESSIDADE DE EXIGIR DA LICITANTE A DEMONSTRAÇÃO DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA (CRM) COM A DEMONSTRAÇÃO DE REGISTRO DE MÉDICO DO TRABALHO NO CORPO CLÍNICO DO LICITANTE

Comentários: O registro no Conselho Regional de Medicina (CRM), assim como o registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), poderiam sim ser exigidos. Porém, constitui poder discricionário da Administração especificar as exigências necessárias conforme o caso (relevância e materialidade) no intuito de obtenção da proposta mais vantajosa. Na licitação em questão, a qualificação técnica será aferida por meio de atestado de capacidade técnica na comprovação da execução dos serviços especificados no subitem 13.1.1 do Termo de Referência, inclusive com exigência na elaboração de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, atividade exclusiva de médico com especialidade em medicina do trabalho, logo, a exigência de registro no Conselho Regional de Medicina seria inócua.

III.3 – DA NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DE UM QUANTITATIVO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA NOS ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICAS

Comentários: De acordo com os argumentos apresentados pela empresa licitante, “o referido Edital apenas não prevê a exigência de que o Licitante apresente Atestados de Capacidade Técnica (ACT) fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação, ou seja, prestação de Serviços de Engenharia de Segurança do Trabalho e Medicina do Trabalho.

Dessa forma, requer-se que a comprovação de qualificação técnico-operacional, mediante apresentação de, pelo menos, um atestado de capacidade técnica fornecido por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação, ou seja, prestação de Serviços de Engenharia de Segurança do Trabalho e Medicina do Trabalho em quantitativo compatível com o Edital.”



Negativo. O edital especifica no subitem 13.1.1 do Termo de Referência os qualitativos e quantitativos a serem apresentados pelas licitantes, aqui transcritos:

13.1.1. Comprovação do licitante possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior, detentor(es) de atestado(s) de responsabilidade técnica por execução de serviço de:

13.1.1.1. elaboração de Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA ou de Programa de Gerenciamento de Risco – PGR para empresa ou instituição com o mínimo de 200 (duzentos) colaboradores;

13.1.1.2. elaboração de Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional - PCMSO e emissão de Atestados de Saúde Ocupacional – ASOs para empresa ou instituição com o mínimo de 200 (duzentos) colaboradores;

13.1.1.3. consultoria em treinamento e/ou preenchimento do e-Social.

III - DA DECISÃO

Primeiramente devemos considerar que a licitação visa selecionar os mais bem preparados para atenderem as diversas necessidades da sociedade, manifestados pelos diversos órgão que compõe a estrutura da Administração Pública. Logo, há que existir requisitos mínimos, indispensáveis e razoáveis dos interesses de modo a que não haja, ou pelo menos, que seja minimizado, os riscos de uma má contratação, o que poderia acarretar em sérios danos às pessoas e ao patrimônio público.

O art. 30 da Lei nº 8.666/93, ao elencar as exigências habilitatórias afeta à capacitação técnica dos licitantes, estabelece a possibilidade de ser comprovada a capacidade técnica- operacional do licitante (pertinente à empresa), bem como a capacidade técnica-profissional (relativa ao profissional integrante dos quadros permanentes da empresa e indicado como responsável técnico pela obra ou serviço).

Existe, ainda, a capacidade técnico-profissional, prevista no inc. I do §1º do art. 30, que é a "comprovação do licitante 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 (entendemos quantidades de atestados) e prazos máximos".

Portanto, nos termos da lei, subsiste a viabilidade de se exigir tanto a capacidade técnica-operacional, quanto a capacidade técnico-profissional da licitante.

A doutrina e a jurisprudência são unânimes ao asseverar a possibilidade de exigir-se a capacidade técnico-operacional da empresa. Até porque, não fosse está a exegese teríamos exigências muito mais severas para as empresas em relação à compra de bens pela Administração Pública, do que aquelas atinentes à licitações para obras e serviços de engenharia, o que seria, ao menos em regra, incoerente.

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, in Direito Administrativo, 20ª ed., 1995, p. 270, assim preleciona: "A *comprovação da capacidade técnico-operacional*



continua sendo exigível, não obstante o veto apostado à letra "b" do § 1º do art. 30. Na verdade, o dispositivo vetado impunha limitação a essa exigência e a sua retirada do texto legal deixou a critério da entidade licitante estabelecer, em cada caso, as exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações, exigências, essas, que devem ser pertinentes e compatíveis com o objeto da licitação."

Carlos Pinto Coelho Motta, in *Eficácia nas Licitações e Contratos*, 1994, p. 149, para reforçar a sua interpretação do art. 30, cita na íntegra as seguintes conclusões do Prof. Antônio Carlos Cintra do Amaral, no seu parecer intitulado "Qualificação Técnica da empresa na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", separata da Revista Trimestral de Direito Público, nº 5, Malheiros Editores: "1. Para efeito de qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação" (art. 30, II). "2. A Lei 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Quanto à "capacitação técnico-profissional", a lei estabelece limites para exigências referentes às características (parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação) e veda exigências referentes a quantidades mínimas (de atestados) ou prazos máximos (§ 1º do art. 30)".

Impende ressaltar que exercendo o seu mister, o Egrégio Tribunal de Contas da União ao apreciar o Processo nº TC 009.987/94-0, referente à Representação apresentada pelo CREA-SP, prolatou a Decisão nº 395/95 - Plenário, publicada no D.O.U. de 28.08.95, abordando o tema de maneira percutiente, e com proficiência firmou entendimento do qual reproduzimos alguns pontos da indigitada Decisão:

"22. ... o que se quer garantir é a segurança jurídica dos contratos firmados pela administração pública, inclusive, para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços públicos.

27. Todavia, é importante considerar certos fatores que integram, de forma absoluta, a finalidade de determinadas licitações e, nesse contexto, estão incluídos os casos em que para a realização de obras ou serviços de grande complexidade não podem ser dispensados o conhecimento técnico especializado nem a comprovação de experiência e capacitação operativa para cumprir o objeto do contrato".

O texto extraído do parecer do Procurador Paulo Soares Bugarin, nos autos alusivos à Decisão nº 395/95 também é esclarecedor: "Assim, não restam dúvidas que, apesar do veto, a Lei nº 8.666/93 continua permitindo a exigência de "comprovação de aptidão para o desempenho de atividade pertinente e compatível em características,



quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação...”, conforme inscrito no inc. II do art. 30 da Lei nº 8.666/93”.

Diante de tais informações e da pertinência dos argumentos lançados na presente peça, este Pregoeiro juntamente com a Equipe de Apoio e Serviço de Infraestrutura Predial e Gestão de Pessoas (unidades técnicas demandantes), conheço da presente, eis que admissível, para, no mérito julgar improcedente a impugnação apresentada pela empresa BITENCOURT CENTRAL DOS EXAMES DE BRASÍLIA LTDA, **mantendo inalterado o Edital e seus anexos referente ao Pregão Eletrônico nº 004/2023.**

Salienta-se que o artigo 24 do Decreto Estadual nº 9.666/20, preconiza que caberá ao pregoeiro, auxiliado pelos responsáveis pela elaboração do edital e anexos, decidir sobre a impugnação

Por fim, registre-se que a presente impugnação foi apreciada antes da realização da sessão pública.

Cópia desta decisão será enviada, via e-mail à solicitante, sendo ainda disponibilizada no sítio www.tce.go.gov.br e www.licitacoes-e.com.br. Cópia instruirá, ainda, o Processo Eletrônico 202300047000837, e maiores informações poderão ser obtidas pelo telefone (0xx62) 3228-2696 das 13:00h às 19:00h de segunda a sexta-feira e pelo e-mail cpl@tce.go.gov.br.

É a resposta.

Goiânia, 04 de abril de 2023.

Luis Carlos de Gouveia Coelho
Pregoeiro