



DECISÃO IMPUGNAÇÃO

CRENCIAMENTO Nº 02/2024

Processo Administrativo nº 33/2024

OBJETO: chamamento público na forma de credenciamento de pessoa jurídica para prestação de serviços médicos clínico geral em regime de plantão seja ele diurno ou noturno, para atender as necessidade da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Veríssimo.

RECORRENTE: ATENTO SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA.

DA TEMPESTIVIDADE

O ato convocatório no **capítulo 12**, regulamenta a possibilidade de impugnação até o segundo dia útil que anteceder à data de realização do Credenciamento.

12.1. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar este Edital por irregularidade na aplicação da Lei nº 14.133, de 2021, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data da abertura do certame.

Motivo pelo qual, esta Pregoeira Oficial, recebe os presentes pedidos de impugnação e passa a analisá-los.

DAS ALEGAÇÕES DA IMPUGNANTE

A Impugnante em suas alegações afirma que O Edital impugnado prevê a contratação de profissionais médicos para a prestação de serviços médicos no pronto atendimento do município, mas omite questão imprescindível, quanto à responsabilidade técnica do atendimento.

Aduz que o edital fere o princípio da isonomia posto que deveria contar como critério de julgamento o menor preço apresentado para cada procedimento defendendo ainda que o procedimento de credenciamento é incompatível para referida contratação.

Alega ainda que o edital exige a apresentação de balanço patrimonial e demonstração de resultados para comprovação da qualificação econômico-financeira, mas é omissa quanto à exigência de capital social mínimo.

Ataca os preços constantes do edital de credenciamento por entender que acarreta em concorrência desleal.



Por fim estranhamente faz menção a qualificação técnica afirmando que, por obvio, os serviços deverão ser prestados por profissional devidamente qualificado, não podendo transferir a execução contratual, bem como questiona ainda o quantitativo de plantões solicitados pela secretaria requisitante.

Quanto ao pedido requer a suspensão do processo licitatório até a retificação dos pontos apontados, devendo ser publicado novo edital e a reabertura do prazo para apresentação dos documentos de habilitação.

PRELIMINARMENTE

À análise preliminar cumpre a verificação dos requisitos formais para apresentação da presente impugnação.

Cumpre ressaltar que todos os requisitos formais foram atendidos pelo impugnante, inclusive ao que se refere a tempestividade.

Portanto, passa-se a análise da peça de impugnação, pelos fundamentos de mérito e de direito que seguem

DOS FUNDAMENTOS DE MÉRITO E DE DIREITO

Primeiramente, é importante informar que essa análise é compartilhada pela Agente de Contratação e Equipe de Apoio e tem pleno amparo na legislação e na melhor doutrina que dispõe sobre Procedimento Auxiliar do Credenciamento.

Inicialmente, vale destacar que a administração pública deve observar os princípios da realidade e razoabilidade, que se vincula a pratica de seus atos discricionários e gera para esta o dever apresentar condições mínimas para cumprir a finalidade de satisfação do interesse público.

O entendimento do Tribunal Contas da União fundamenta-se no princípio constitucional da universalidade de participação em licitações, impondo-se ao ato convocatório o estabelecimento de regras que garantam a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, vedadas cláusulas desnecessárias ou inadequadas que restrinjam o caráter competitivo do certame." (Acórdão nº 772/2009, Plenário, rel. Min. Aroldo Cedraz).

O primeiro ponto mais importante para o êxito de uma licitação está rigorosamente na capacidade de definir, com clareza e precisão, o objeto pretendido. Os órgãos da Administração devem providenciar a descrição do objeto pretendido com sua adequada caracterização e de todos os respectivos atributos.



Cabe, todavia, ressaltar que o Administrador deverá sempre ter em mente o interesse público e procurar resguardar-se em relação a interesses escusos por trás de grandiosas ofertas particulares que venham a comprometer os princípios da licitação.

No que diz respeito ao processo licitatório, a Constituição Federal assevera que:

Art. 37. 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:

(...)

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.

Obriga a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.

Sobre a discricionariedade, Maria Sylvia Zanella Di Pietro² leciona que *"o poder é discricionário quando seu regramento não atinge a todos os aspectos da atuação administrativa, deixando a lei certa margem de liberdade de decisão para a Administração, que, diante do caso concreto o administrador poderá optar por uma dentre as várias soluções possíveis, segundo os critérios de conveniência e oportunidade, respeitando sempre os limites traçados pela lei. Assim, a discricionariedade é a liberdade de ação exercida nos limites da lei."* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. "Curso de Direito Administrativo", Ed 2007, p. 66. 4.

Deve-se interpretar a Lei e o Edital como veiculando "exigências instrumentais", expressão muito bem colocada por Marçal Justen Filho. É dizer, a certame não se presta a verificar a habilidade dos envolvidos em conduzir-se do modo mais conforme ao texto da lei, mas sim, a bem da verdade, a verificar se o licitante cumpre os requisitos de idoneidade e se sua proposta é satisfatória e vantajosa para a Administração (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005, pg.60*)

DA RESPONSABILIDADE TÉCNICA

Quanto ao apontamento realizado pelo interessado impugnante, a Administração tem a esclarecer que irá cumprir toda legislação pertinente a matéria



principalmente e inclusive referente a responsabilidade técnica. Posto isto consideramos superada tal questionamento.

DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA E DA IMPOSSIBILIDADE DO SISTEMA DE CREDENCIAMENTO

O objeto do credenciamento apresenta dimensão singular que comporta licitantes múltiplos para a satisfação do interesse público.

Daí a nomenclatura sugerida por nós: "singularidade múltipla", ou "singularidade circunstancial".

O credenciamento é o procedimento administrativo previsto no art. 79, da Lei nº 14.133/2021, pelo qual a Administração convoca todos os interessados em lhe fornecer produtos e/ou serviços, desde que satisfeitos os requisitos previamente estipulados, diante da situação de inviabilidade de competição em determinado setor. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Assim: A nova lei de licitações previu o instituto no artigo 79 da referida lei.

"Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação."

As hipóteses legais podem ser resumidas numa frase: respeito ao princípio da isonomia sem que haja necessidade de licitação. Ou, replicando Marçal¹, "***inexigibilidade anômala***" de licitação.

Por conta de tal peculiaridade é que Marçal Justen Filho² confere a denominação de "anômala" à inexigibilidade existente no credenciamento.

¹ Comentários à lei de licitações e contratações administrativas", Editora RT, Edição 2.021, página 1.130.

² Comentários à lei de licitações e contratações administrativas", Editora RT, Edição 2.021, página 1.133/1134.



Assim:

"(...)

11) Uma manifestação anômala de objeto comum

Não é despropositado afirmar que o credenciamento pode ser adotado em hipóteses de objeto comum, destituído de peculiaridades, em condições similares ao que se passa no caso do pregão. A distinção reside em que não é cabível um procedimento licitatório específico, em virtude de uma anômala inviabilidade de competição." (grifos iniciais do autor e finais nossos).

O exemplo pedagógico escolhido por Marçal Justen Filho² é colhido na jurisprudência do TCU refere-se à hipótese de médicos:

"Jurisprudência anterior do TCU

'O credenciamento pode ser utilizado para a contratação de profissionais de saúde, tanto para atuarem em unidades públicas de saúde quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal' (acórdão 352/2016, Plenário Min. Benjamin Zymler)." (grifos nossos).

O blog da Zenite³ dá outro exemplo de credenciamento: as passagens aéreas. Assim:

"Inclusive, a Instrução Normativa nº 3 de 11 de fevereiro de 2015 da SLTI do MPOG (recém saída do forno) trouxe o credenciamento como ferramenta para 'habilitação das empresas de transporte aéreo, visando à aquisição direta de passagens pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal'"

Merece destaque o fato de que passagens aéreas tem característica de circunstância com multiplicidade singular no âmbito federal, mas; não necessariamente; terá tal característica na hipótese de um pequeno município. Talvez nessa última hipótese a dispensa de licitação tenha melhor adequação.

A definição do mesmo blog já citado, corrobora a característica de singularidade múltipla. Assim:

³ <https://www.zenite.blog.br/afinal-o-que-e-credenciamento/>



"O credenciamento é sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchendo os requisitos necessários, credenciem-se junto ao órgão ou entidade para executar o objeto quando convocados."(grifos no original).

Alguns procedimentos devem ser feitos pela administração pública de maneira a garantir a efetiva isonomia no caso do credenciamento: chamamento público e cadastramento permanente; distribuição por critérios objetivos quando não for possível a distribuição a todos e não for possível a contratação simultânea.

A inexigibilidade não surge da singularidade do objeto ou do licitante, mas pela ausência de singularidade que transforma o objeto em fracionável a um sem número de licitantes de maneira isonômica.

A "**singularidade**" não se encontra na individualidade, mas exatamente no extremo oposto, na multiplicidade do objeto e dos "licitantes" que a tornam o credenciamento um veículo de **efetiva isonomia com a participação de maior amplitude possível e não através de uma seleção de um licitante tampouco contratação por inexigibilidade de um único licitante.**

O credenciamento é, assim, a maior expressão do princípio constitucional da isonomia que transforma a licitação em verdadeira "**democracia direta licitatória**", em que todos os licitantes interessados poderão contratar com a administração pública.

O TCU, no Acórdão nº 436/2020 – Plenário, assentou que "o credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, **constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.**" (grifou-se)

O escopo do credenciamento é justamente possibilitar à Administração a obtenção do maior número possível de contratados, nas situações em que tal condição seja imprescindível à perfeita consecução do interesse público tutelado pela Administração.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ***o credenciamento é uma ferramenta que confere maior eficiência e economicidade nos processos de compras públicas***⁴. Neste sentido, o credenciamento tem por finalidade atender duas situações ou solucionar dois problemas: a) quando o interesse público enseja o oferecimento do objeto pretendido pela Administração a uma pluralidade de prestadores; b) quando a

⁴ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Credenciamento. In: Revista O Pregoeiro. Curitiba, v. 96, ano VIII, nov/2012, p. 40-41



pluralidade de prestadores impõe a necessidade de tratamento isonômico em razão da limitação quantitativa do objeto.

Ora se o credenciamento propõe a todos os participantes iguais condições e oportunidades para credenciar-se **não há de se falar em ofensa do Princípio da Isonomia.**

O impugnante propõe um procedimento licitatório com disputa pelo menor preço. Todavia já está pacificado e reconhecido pelos Órgãos de Controle que a modalidade pregão é imprópria para a seleção de serviços em saúde, conforme firme posicionamento do TCE/MG (Processo nº 1041474, datada de 13/12/2022), configurando-se irregularidade formal do meio licitatório escolhido.

Sobre o tema, o entendimento do TCU é no sentido de que o credenciamento poderá ser feito inclusive para atuação do profissional médico para as unidades públicas de saúde do SUS, desde que devidamente regulamentado.

É possível portanto, que em função da relevância da saúde pública, visando a manutenção e eficiência dos serviços, que a Administração contrate serviços médico-hospitalares, por meio do credenciamento de clínicas/pessoas jurídicas que preencham os requisitos estabelecidos no Edital e no Termo de Referência, a serem remunerados por plantão efetivamente realizado, segundo tabela preestabelecida.

A título de exemplo, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU) adotou o instituto do credenciamento para prestação de assistência médica aos seus servidores, assim como sua utilização pela Previdência Social para atendimento dos segurados em geral. Após corroborar o entendimento doutrinário segundo o qual o credenciamento pode ser entendido como **“a permissão de execução de serviços, caracterizada pela unilateralidade, discricionariedade e precariedade”**, registrou o Tribunal de Contas da União que o sistema de credenciamento atende aos princípios norteadores da licitação.

Sobre o tema, o TCE-MG já se manifestou em diversas oportunidades, ***inclusive recentemente***, valendo destacar a decisão referente ao Processo nº 1041474, datada de 13/12/2022, vejamos:

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS. IRREGULARIDADES NO EDITAL. INCONSTITUCIONALIDADE. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OBRIGATORIEDADE DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO. MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. As instituições privadas poderão participar de forma complementar no sistema único de saúde mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.



2. **O pregão é modalidade de licitação inapropriada para a contratação de serviços médicos, porque o pregão é reservado apenas para a contratação de bens e serviços comuns.**

3. O Estado não está autorizado a delegar a entidades privadas a gestão de serviços de saúde.

4. O Estado, no âmbito do SUS, pode formar parcerias com o setor privado desde que observados os seguintes requisitos: (a) comprovar a necessidade de complementação; (b) demonstrar a impossibilidade de ampliação de serviços públicos de saúde; (c) dar preferência a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

(Processo 1041474 – Representação. Relator Conselheiro Durval Ângelo. Deliberado em 13/12/2022. Publicado no DOC em 8/2/2023) **grifo nosso.**

Desde o dispositivo legal anterior o TCE/MG já decidia pela possibilidade de contratação de serviços médicos por credenciamento.

No mesmo sentido, a Representação 879905 apreciada pelo Colegiado da Segunda Câmara do TCE/MG na Sessão de 20.02.14 decidiu que: **“Os serviços médicos, odontológicos e de enfermagem exigem especificações técnicas, caracterizando-se como serviços especializados, portanto, afastada a hipótese das contratações por procedimento licitatório na modalidade pregão, por falta de amparo legal.** A regra geral é a criação, por meio de lei, dos cargos efetivos ou empregos públicos, para posterior preenchimento por concurso público, nos termos do art. 37 da Constituição da República”. Em outra oportunidade, o TCE/MG na consulta autuada sob o n.º 811.980, manifestou-se pela possibilidade de adoção do sistema de credenciamento, nos seguintes termos: “O Município pode realizar sistema de credenciamento de consultas médicas, desde que precedido de procedimento formal de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 5º, caput, c/c o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93”. **Grifo nosso.**

No mais, a administração municipal nada mais faz, que seguir recomendação da 15ª Promotoria de Justiça, na promoção de Arquivamento Inquérito Civil MPe nº 04.16.0701.0045965/2023-67 (6978591) e Procedimento Administrativo para acompanhar o cumprimento da recomendação ministerial feita em seu bojo, a qual transcrevemos:

“(...)

2- *deixe de prorrogar o contrato firmado com a empresa Atento, contrato nº 079/2022, decorrente do Processo Licitatório nº 17/2022 (com vigência prevista para até o dia 12.5.24), **considerando que a modalidade Pregão Presencial (nº 003/2022) não é a adequada, conforme entendimento do TCE-MG retro exposto, somente procedendo à terceirização dos plantões médicos e de enfermagem, a ser devidamente motivada, mediante justificativa quanto à inviabilidade da ampliação do quadro efetivo e economicidade da medida adotada(...)**” **grifo nosso***



DA HABILITAÇÃO

O impugnante insurge contra a qualificação econômico financeira constante do edital de credenciamento.

A exigência de capital social mínimo é medida que se impõe para verificação da boa situação financeira da empresa licitante.

Vejamos o que regulamenta o instrumento de convocatório:

4.19. Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais, comprovando;

4.19.1. índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um);

4.19.2. As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.

4.19.3. Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos;

4.19.4. Os documentos referidos acima deverão ser exigidos com base no limite definido pela Receita Federal do Brasil para transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sped.

4.20. Caso a empresa licitante apresente resultado inferior ou igual a 1 (um) em qualquer dos índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação [capital mínimo] OU [patrimônio líquido mínimo] de 10% do valor total estimado da contratação.

4.21. As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura. (Lei nº 14.133, de 2021, art. 65, §1º).

4.22. O atendimento dos índices econômicos previstos neste item deverá ser atestado mediante declaração assinada por profissional habilitado da área contábil, apresentada pelo fornecedor.

Acreditamos que o proponente possa ter se equivocado quando da leitura do presente edital posto que mais precisamente no tópico 4.20 do referido documento está prevista a exigência suscitada.

O edital de credenciamento, visando o maior número de interessados no processo de contratação oportunizou aos interessados que comprovem sua capacidade financeira em suportar o contrato com as seguintes hipóteses: **índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), será exigido para fins de habilitação [capital mínimo] OU [patrimônio líquido mínimo] de 10% do valor total estimado da contratação.**



Diante o exposto mais uma vez não assiste razão ao impugnante, haja vista que trouxe a baila ponto já previsto e garantido no Edital de Credenciamento.

DO PREÇO E DA QUANTIDADE ESTIMADA

O preço proposto para fins de credenciamento refere-se a pesquisa de preço realizada nos termos do art 23 da Lei 14.133/2021, bem como através de pesquisa de preço junto a outros órgãos e Municípios vizinhos para aferir os preços praticados levando em consideração ainda a proporção e a complexidade dos atendimentos de cada órgão consultado.

Diante a minuciosa pesquisa restou comprovado que o preço proposto é fidedigno e de acordo com os valores praticados no mercado, não tendo nada em se falar de revisão.

O impugnante alega ainda que deverá ser apresentado relação de equipe técnica apta a prestar serviços com comprovação de inscrição no CRM de cada profissional.

Tal apontamento nos parece óbvio, considerando que se assim não for, por certo que a empresa não será credenciada, posto que carece de pressupostos de legalidade.

No tocante a quantidade estimada, tendo em vista o Art. 196 da CF, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado

Sendo os sete princípios do SUS, definido como único na Constituição é um conjunto de elementos doutrinários e de organização do Sistema Único de Saúde, os princípios da universalização, da equidade, da integralidade, da descentralização e da participação popular.

Justifica-se a quantidade de plantões prevista no edital a ser licitados, para os atendimentos de 24 horas no Ambulatório Municipal Ari de Andrade, Cobertura de Férias no ESF- Rufino Furtado de Menezes e atendimentos no Posto de Saúde Romualdo Ferreira da Cunha.

Ainda em tempo, com o cenário epidemiológico que estamos vivenciando desde janeiro de 2024, em planejamento o município já se programa para dar continuidade na Ala Covid e Síndrome Respiratória, e conforme os altos índices de Positivos e Suspeitas de Dengue, abertura de uma Ala para atendimentos específicos



conforme citados para que o paciente seja atendido e medicado em tempo hábil, evitando assim a piora e gravidade do diagnóstico.

5. Da Decisão

Ante o exposto, sem mais nada evocar e que as questões levantadas e apresentadas pela empresa MUSTANG PLURON QUIMICA LTDA, ora impugnante, entendemos pelo **INDEFERIMENTO ao recurso de Impugnação ao Edital de Chamada Pública por Credenciamento nº 02/2024**, devendo processo seguir seus ulteriores termos.

Veríssimo/MG, 26 de abril de 2024.

Fernanda Luiza Soares Campos
Agente de Contratação