

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEIRUTURA DE MANGARTIBA

Secretaria Municipal de saúde
Hospital Victor de Souza Breves
Direção Administrativa



RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PREGÃO ELETRÔNICO SRP Nº 046/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 8266/2025

IMPUGNANTE: SALUS SERVICOS MEDICOS E DIAGNOSTICOS LTDA

Trata-se de Impugnação ao Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 046/2025, onde o Município licita o Registro de Preços para a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NAS ÁREAS MÉDICAS E MULTIPROFISSIONAIS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS UNIDADES DE SAÚDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE MANGARATIBA, cujos quantitativos e custo estimados encontram-se descritos no Termo de Referência Anexo I do Edital.

A Impugnante desejosa de participar do processo de licitação em epígrafe, ao tomar conhecimento dos termos do Edital do referido processo licitatório resolveu impetrar impugnação, tempestiva, contra as exigências do Edital. Presentes os requisitos de admissibilidade damos provimento à impugnação para julgá-la acerca do mérito.

Em síntese a Impugnante combate às seguintes exigências:

- 1. Requisito não justificado de qualificação econômico-financeiro – a exigência em grau máximo de comprovação de capital social de 10% do estimado – item 18.1.4 do TR.*
- 2. Da inconstitucionalidade e restritividade da exigência de garantia da proposta – item 18.1.8 do TR.*
- 3. Da ilegalidade na exigência de mais de um Conselho Profissional – item 14.1.13 do TR.*

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEIRUTURA DE MANGARTIBA

Secretaria Municipal de saúde
Hospital Victor de Souza Breves
Direção Administrativa



4. Da ausência de justificativa ao não parcelamento do lote.

5. A inclusão indevida de tratamento diferenciado à ME/EPP.

Sustenta a Impugnante, em síntese, que os itens acima transcritos do Edital são supostamente ilegais.

Apresentaremos os seguintes fundamentos técnicos e jurídicos sobre as alegações suscitadas pela Impugnante:

1. Requisito não justificado de qualificação econômico-financeiro – a exigência em grau máximo de comprovação de capital social de 10% do estimado – item 18.1.4 do TR

O art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133/21, estabelece que:

§ 4º **A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.** (gn)

Conforme se constata do texto da Lei, a afixação do percentual referente ao capital social se insere na esfera de atuação discricionária da Administração até o limite legal de 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

No caso em tela a contratação visa a prestação de serviços médicos e multiprofissionais da área de saúde que impactam diretamente na saúde dos munícipes ou na morte dos mesmos.

Neste contexto, a Administração deve se valer de todas as suas prerrogativas para assegurar a completa execução dos serviços, considerando os altos riscos e consequências para a saúde pública em caso de inexecução parcial ou total do Contrato Administrativo.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEIRUTURA DE MANGARTIBA

Secretaria Municipal de saúde
Hospital Victor de Souza Breves
Direção Administrativa



Estando o percentual a ser exigido dentro da seara discricionária da Administração e desde que respeitado o limite de 10% (dez por cento) do valor estimado para a contratação não há nenhuma ilegalidade na sua afixação.

Ademais, não existe dúvida quanto à diferenciação desse tipo de objeto contratual, basta ver que os contratos de serviços médicos e multiprofissionais têm merecido um tratamento bastante específico do Poder Público.

Assim, a situação especial desse tipo de serviço demanda um tratamento diferenciado também nas licitações e contratos. Utilizar a forma que tem sido feita a seleção igualando-os com os demais tem sido causa de vários problemas administrativos e sociais. Algumas vezes até mesmo o princípio da continuidade do serviço público tem sido afetado por conta das vicissitudes nessa seara contratual.

Por conta disso, nesses contratos é recomendável que a Administração se valha de todo o instrumental previsto em Lei para selecionar a proposta mais vantajosa. E tal instrumental tem um norte muito claro no sentido que a Administração procure contratar com empresas que tenham uma boa saúde financeira.

Uma forma de se aquilatar isso é através da exigência de capital social mínimo, com vistas a identificar a capacidade da empresa de arcar com o compromisso assumido de forma relativamente independente da Administração Pública. A Lei tem o Norte muito claro de afastar as empresas que se mostram totalmente dependentes da Administração para honrar os compromissos.

Desta forma, não cabe razão à Impugnante quanto ao questionamento da exigência de capital social mínimo de 10% do valor estimado da contratação.

Quanto ao próximo item:

2. Da inconstitucionalidade e restritividade da exigência de garantia da proposta – item 18.1.8 do TR.

Demonstra a Impugnante o desconhecimento da Lei nº 14.133/21, pois em seu art. 58, § 1º, dispõe:

Art. 58. Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação.

§ 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. (gn)

A exigência de garantia de proposta tende a criar desestímulos à participação do licitante aventureiro, já que ele apenas participará se tiver segurança de que pode manter a proposta firmada ou mostrar a documentação exigida para a contratação, servindo como eficiente sinalização de sua condição de aptidão.

A garantia da proposta é um instrumento que pode auxiliar a construção de um melhor ambiente competitivo, afastando licitantes aventureiros.

Economicamente, ela é mais um custo transacional do processo licitatório, mas que pode ser estratégico para a eficiência do processo seletivo. Também nessa linha, Joel de Menezes Niebuhr pondera:

“(…) pressupõe-se que, se o licitante não tem condições de oferecer garantia limitada a 1% do valor estimado do contrato, ele não tem condições econômico-financeiras de executá-lo” (NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação Pública e Contrato Administrativo*. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 805.) (gn)

Por conta de tudo isso, entendemos que a garantia de proposta como requisito de pré-habilitação é um excelente instrumento capaz de regular positivamente a licitação, a fim de desestimular a participação de licitantes irresponsáveis e aventureiros, preservando o interesse público e, conseqüentemente, salvaguardando a obtenção da vantajosidade.

Desta feita, não há se falar em inconstitucionalidade, quiçá em restrição de participantes, haja vista permissivo legalístico para tanto.

Outro item citado pela Impugnante:

3. *Da ilegalidade na exigência de mais de um Conselho Profissional – item 14.1.13 do TR.*

No entanto, de acordo com o disposto no art. 67, incisos IV e V da Lei nº 14.133/2021, constitui requisito para a qualificação técnica das licitantes, em sede de habilitação:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

(...)

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso; (gn)

Para que seja possível estabelecer essa exigência no instrumento convocatório é preciso que a execução do objeto exija a inscrição da licitante no respectivo conselho profissional, nos moldes de lei específica. Além disso, a execução do objeto também deve demandar a participação de profissional especializado, cuja profissão, em virtude de lei, é fiscalizada pelo respectivo órgão/entidade profissional.

No presente certame estão presentes os dois requisitos para a exigência do registro: a execução do objeto exige a inscrição da licitante e o profissional é fiscalizado pelo respectivo conselho de classe.

Tal registro tem fundamentação legal trazida pela Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, em seu art. 1º, que dispõe:

Art. 1º O registro de empresas e a anotação dos profissionais legalmente habilitados, delas encarregados, serão obrigatórios nas entidades competentes para a fiscalização do exercício das diversas profissões, em

razão da atividade básica ou em relação àquela pela qual prestem serviços a terceiros. (gn)

Então, conforme disposição da Lei Federal nº 6.839/1980, a obrigatoriedade de registro nos conselhos profissionais decorre do exercício efetivo de atividades técnicas que são privativas dos profissionais que esses Conselhos regulamentam e fiscalizam. No caso de Conselhos como o CRM, CREFITO, COREN, entre outros, a exigência de registro se aplica às empresas que realizam atividades que são exclusivas da profissão regulamentada, como, por exemplo, medicina, fisioterapia, enfermagem e outras áreas técnicas específicas.

Cabe trazer à baila ensinamentos de Marçal Justen Filho (<https://www.justenfilho.com.br/imprensa/condicoes-para-licitar-nao-se-confundem-com-requisitos-de-habilitacao/>):

As condições de participação compreendem exigências muito diversas

A Lei 14.133 admite exigências cujo preenchimento é indispensável para participar da licitação, mas que não se configuram como requisito de habilitação.

Muitas das exigências da Lei 14.133 não são requisitos de habilitação, ainda que sejam incluídas na categoria. Essas condições, tal como ocorre com as exigências quanto à qualificação jurídica e à habilitação fiscal, social e trabalhista, não externam aptidão para executar o contrato. Respeitar a reserva de cargos para pessoas com deficiência (art. 63, inc. IV) não demonstra qualificação quanto ao desempenho contratual, mas atende os objetivos de uma política pública.

Essas exigências são imposições relacionadas a outras finalidades, inclusive pertinentes a políticas públicas, e não à demonstração da qualificação para executar objeto contratual. Essas condições de participação, entendidas em sentido restrito, são subordinadas a critérios de validade diversos dos requisitos de habilitação. O seu dimensionamento não é proporcional à prestação contratual. Os limites de validade a serem observados no caso concreto são de natureza distinta.

Como vimos, a exigência de registro em Conselho de Classe além de figurar como requisito de qualificação técnica em sentido restrito, serve para comprovar a regularidade da atuação da própria sociedade empresária, independentemente de participação em licitações.

O Edital da licitação do Município de Mangaratiba consagra, portanto, a redação do artigo 67, IV e V, da Lei nº 14,133/2021 que concede à Administração Pública exigir comprovação de atendimento a lei especial.

Como se verifica, a exigência contida no item 14.1.13 do Termo de Referência tem previsão na NLLC e na Lei Federal nº 6.839/1980, não se verificando qualquer ilegalidade na sua disposição.

Mais uma alegação da impugnante no sentido de:

4. Da ausência de justificativa ao não parcelamento do lote.

A presente licitação ser dará por LOTE ÚNICO por razões de ordem técnica, administrativa e econômica. A manutenção do objeto como um único grupo indivisível é importante para a garantia da qualidade e da gestão do serviço.

Terceirizar é "transferir parte ou toda a função para fornecedor externo", que neste caso está associada a alocação dos profissionais integrados e associados de modo indissolúvel à implantação das melhores práticas de serviços técnicos, que garantam a disponibilidade e continuidade dos processos. Outra estratégia para terceirizar, está atrelada a otimização de equipes internas, para ampliação de recursos e parcerias e para redução de custos, gerando economicidade para a Administração Pública.

Adjudicação do objeto desta contratação às empresas distintas, além de aumentar seu custo administrativo, abre margem para que as empresas deixem de prestar o serviço contratado, alegando que a falha de um serviço sob sua responsabilidade foi causada por falha de serviço sob responsabilidade de outra contratada. De modo a impedir que esse cenário se torne realidade, é fundamental que os itens que compõe o objeto desta contratação, seja adjudicado a uma única licitante.

O próprio Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que a licitação por lote único seria mais eficiente para a Administração, por analogia, citamos o descrito no Acórdão nº 3.140/2006 que diz: ... *"Cabe considerar, porém, que o modelo para a contratação parcelada adotado nesse parecer utilizou uma excessiva pulverização dos serviços. Para cada um de cinco prédios, previram-se vários contratos (ar condicionado, instalações elétricas e eletrônicas, instalações hidrossanitárias, civil). Esta exagerada divisão de objeto pode maximizar a influência de fatores que contribuem para tornar mais dispendiosa a contratação (...) embora as estimativas numéricas não mostrem consistência, não há nos autos nenhuma*

evidência no sentido oposto, de que o parcelamento seria mais vantajoso para a Administração. Ao contrário, os indícios são coincidentes em considerar a licitação global mais econômica" (Acórdão nº3140/2006 do TCU).

A não divisão do objeto facilita a execução dos serviços e a sua fiscalização, o que faz com que os serviços sejam entregues com um grau de objetividade mais alto, permitindo implementar uma gestão mais eficiente ao contratado. A separação por itens poderia onerar a contratação e frustrar possível economia de escala, impossibilitando a execução do objeto a contento, dificultando o estabelecimento de padrões e fiscalização do contrato.

Assim, nas hipóteses de licitação com diversidade de serviços e produtos, o entendimento dos Tribunais de Contas tem sido o de que o parcelamento ou não do objeto da licitação deve ser auferido sempre no caso concreto, perquirindo-se essencialmente acerca da viabilidade técnica e econômica do parcelamento e da divisibilidade do objeto.

O TCU, no Acórdão nº 732/2008, se pronunciou ainda da seguinte forma: ... "a questão da viabilidade do fracionamento deve ser decidida com base em cada caso, pois cada obra tem as suas especificidades, devendo o gestor decidir analisando qual a solução mais adequada no caso concreto".

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no Parecer nº 2086/00, elaborado no Processo nº 194/2000 do TCDF, assim descreve o seu entendimento sobre o assunto:

... "Desse modo a regra do parcelamento deve ser coordenada com o requisito que a própria lei definiu: só se pode falar em parcelamento quando há viabilidade técnica para sua adoção. Não se imagina, quando o objeto é fisicamente único, como um automóvel, que o administrador esteja vinculado a parcelar o objeto. Nesse sentido, um exame atento dos tipos de objeto licitados pela Administração Pública evidencia que embora sejam divisíveis, há interesse técnico na manutenção da unicidade, da licitação ou do item da mesma. Não é, pois, a simples divisibilidade, mas a viabilidade técnica que dirige o processo decisório. Observa-se que, na aplicação dessa norma, até pela disposição dos requisitos, fisicamente dispostos no seu conteúdo, a avaliação sob o aspecto técnico precede a avaliação sob o aspecto econômico. É a visão jurídica que se harmoniza com a lógica. Se um objeto, divisível, sob o aspecto econômico

for mais vantajoso, mas houver inviabilidade técnica em que seja licitado em separado, de nada valerá a avaliação econômica. Imagine-se ainda esse elementar exemplo do automóvel: se por exemplo as peças isoladamente custassem mais barato, mesmo assim, seria recomendável o não parcelamento, pois sob o aspecto técnico é a visão do conjunto que iria definir a garantia do fabricante, o ajuste das partes compondo todo único, orgânico e harmônico. Por esse motivo, deve o bom administrador, primeiramente, avaliar se o objeto é divisível. Em caso afirmativo, o próximo passo será avaliar a conveniência técnica de que seja licitado inteiro ou dividido" (gn).

A concentração de atos por único prestador assegura maior efetividade e qualidade aos serviços prestados garantindo que decisões sejam compatíveis, fator de extrema relevância para a administração pública, mormente na área da saúde. Há ainda inegável ganho sob a ótica da interação entre as diversas etapas contratuais: disponibilização dos profissionais, cumprimento de escalas, observância de prazos, fiscalização e gestão do contrato, todos concentrados em uma única empresa.

Destaca-se ainda que a licitação por grupo único é mais satisfatória do ponto de vista da eficiência técnica, por manter uma maior qualidade do serviço, haja vista que o gerenciamento permanece todo o tempo a uma mesma empresa, além de garantir a compatibilidade dos procedimentos de disponibilização e substituição de profissionais, a maior interação dos processos, a maior facilidade no cumprimento das escalas e na observância dos prazos, concentração da responsabilidade pela execução dos serviços em uma só pessoa jurídica e concentração da garantia dos resultados.

O fato de utilizarmos uma contratação em lote de um mesmo fornecedor, irá gerar um quantitativo maior para o fornecedor, disponibilizando uma Economicidade para o Município.

A rigor, o agrupamento de vários itens em um mesmo lote não compromete a competitividade do certame, desde que várias empresas, que atuam no mercado, apresentem condições e aptidão para cotar todos os itens, principalmente levando-se em consideração a modalidade adotada, em que os recursos de tecnologia de informação têm como principal vantagem, aproximar pessoas, encurtar distâncias, resultando em considerável ampliação da competitividade, gerando, conseqüentemente, inúmeras repercussões positivas num processo de licitação pública, dentre estas, a de aumentar a probabilidade de a Administração Pública firmar

contrato mais vantajoso, haja vista que ela recebe mais propostas, beneficiando a eficiência em contratos administrativos.

Não se vislumbra economicidade na divisão de qualquer item do objeto para prestador distinto, pois como está se permitindo a gestão de todos os profissionais, muitas empresas já possuem essa *expertise*, e ao dividir em contratos separados, podemos impor ao Município o pagamento de margens de lucro distintas, o que não se configuraria vantajoso à municipalidade, que se pretende com a aglutinação em um único lote.

Por fim, informamos que todos os dispositivos da Lei de Licitações ou mesmo definições do específico processo licitatório foram interpretados à luz do princípio da isonomia e da competitividade, o qual, não objetiva a proibição de qualquer participante, pois essa irá ocorrer naturalmente com a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública, apenas utilizamos de requisitos mínimos para garantir a execução do contrato e o perfeito cumprimento do objeto.

Outra alegação de suposta irregularidade do Edital pela impugnante:

5. A inclusão indevida de tratamento diferenciado à ME/EPP.

O tratamento diferenciado para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) nas contratações públicas é obrigatório, independentemente do valor da contratação, pois é um princípio geral estabelecido pela Lei Complementar nº 123/2006 e mantido pela Lei nº 14.133/2021.

A Regra Geral (independentemente do valor): as ME/EPP sempre terão direito a benefícios como a regularização fiscal tardia e a preferência em caso de empate (o "empate ficto").

Contratações de maior valor: Mesmo em licitações de grande vulto, os benefícios gerais (empate ficto e regularização fiscal tardia) se aplicam.

No entanto, deverá ser observado o § 2º, do art. 4º, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:

Art. 4º *Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.*

§ 2º A obtenção de benefícios a que se refere o caput deste artigo fica limitada às microempresas e às empresas de pequeno porte que, no ano-calendário de realização da licitação, ainda não tenham celebrado contratos com a Administração Pública cujos valores somados extrapolem a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte, devendo o órgão ou entidade exigir do licitante declaração de observância desse limite na licitação. (gn)

Portanto, o tratamento diferenciado é uma diretriz de política pública que visa fomentar o desenvolvimento econômico e social, sendo aplicado de forma ampla nas contratações públicas brasileiras.

Desta feita, não há se falar em indevido tratamento diferenciado às ME/EPPs visto a guarida legal insculpida nas Leis acima indicadas.

Pelo exposto, não resta a menor sombra de dúvida da legalidade das exigências requeridas. Concluímos que sua redação está adequada e de maneira correta no Edital, visando a comprovação da qualificação das empresas interessadas em participar do certame licitatório ora em tela.

Por fim, não há razões para alterações no Edital.

Assim, conheço da impugnação para no mérito negar-lhe provimento e manter a data de abertura da licitação para o dia 19/12/2025, às 14h30min.

Dayana Henrique da Silva
CPF: 136.736.897/97
Diretor Geral e Administrativo

DAYANA HENRIQUE DA SILVA

DIREÇÃO ADMINISTRATIVA