

RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO

PROCESSO LICITATÓRIO N° 30/2022
PREGÃO PRESENCIAL N° 11/2022
REGISTRO DE PREÇOS N.º 10/2022

Trata-se de impugnação apresentada pela empresa **A & G SERVIÇOS MÉDICOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o n° 12.532.358/0001-44, em face do edital do Processo Licitatório n° 30/2022, Pregão Presencial n° 11/2022, que tem como objeto o **registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de remoção de pacientes por meio de veículo automotor (ambulância)**.

I- CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Inicialmente, cumpre apontar que a impugnação foi apresentada em 18 de novembro de 2022, às 17h:10min (via *e-mail*), estando, portanto, dentro do prazo previsto no item 4.5 do edital do Pregão em epígrafe, cuja data de abertura está prevista para 23 de novembro de 2022, às 9h:30min.

Juntamente com a peça de impugnação, fora apresentado o Contrato Social da empresa, bem como cópias dos documentos de Identidade com foto, de seus sócios, conforme exigências do subitem 4.5.1 do edital do Pregão em epígrafe.

Dadas às considerações iniciais passa-se ao mérito.

II- DO MÉRITO

O edital do Pregão Presencial nº 11/2022, tem por objeto o registro de preços para contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de remoção de pacientes por meio de veículo automotor (ambulância).

A pessoa jurídica **A & G SERVIÇOS MÉDICOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 12.532.358/0001-44 apresentou tempestivamente impugnação aos termos do edital em questão, em relação aos seguintes pontos:

- a) A Impugnante entende que o edital de licitação em questão deve exigir para fins de habilitação, a apresentação de registro das empresas Licitantes junto ao COREN e ao CRA, pois "... Empresas que executam o referido serviço (remoção de pacientes) devem ter, necessariamente, registro junto ao COREN - Conselho Regional de Enfermagem e ao CRA - Conselho Regional de Administração".
- b) Alega, ainda, que se deve exigir dentre os documentos de habilitação, a apresentação do CNES - Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde;
- c) Por fim, solicita a inclusão da exigência de balanço patrimonial como comprovante de qualificação econômica financeira das Empresas Licitantes.

III- DA ANÁLISE

O inciso I, do artigo 30, da Lei 8.666/93, prevê a possibilidade de exigência para comprovação de qualificação técnica da empresa licitante, a apresentação de registro ou inscrição na entidade profissional competente. Vejamos:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I - registro ou inscrição na entidade profissional competente; *(grifo nosso)*

O edital do Pregão Presencial nº 11/2022 de que trata esta peça, atende de forma integral e satisfatória as disposições do inciso acima transcrito, ao exigir no subitem 9.1.13 a apresentação de “Certificado de Regularidade de Inscrição de Pessoa Jurídica junto ao Conselho Regional de Medicina-CRM da empresa licitante”.

Ocorre que a Impugnante alega que o edital deveria exigir, ainda, o registro ou inscrição das Empresas Licitantes junto ao COREN - Conselho Regional de Enfermagem e ao CRA - Conselho Regional de Administração.

A Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1980/2011, em seu art. 3º dispõe que:

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:

[...]

f) **Serviços de remoção, atendimento pré-hospitalar e domiciliar;** (grifo nosso)

Insta apontar o que dispõe o art. 1º da Lei 6.839/80:

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.

Como se verifica, os serviços de remoção enquadram-se como **atividade básica** de empresas, instituições, entidades ou estabelecimentos prestadores e/ou intermediadores de assistência à saúde com personalidade jurídica de direito privado, estando estas obrigadas a registrarem-se nos conselhos regionais de medicina da jurisdição em que atuarem.

Portanto, é a atividade básica desenvolvida pela empresa que determina a sua vinculação ao conselho de fiscalização profissional.

Assim a necessidade de profissional de enfermagem no desempenho dos serviços objeto do Pregão em questão, trata-se de atividade meio, não estando, portanto, sujeita à inscrição e fiscalização do Coren- Conselho Regional de Enfermagem. O mesmo acontece com a Atividade de Administração.

Sobre o assunto, Marçal Justen Filho¹ afirma que:

(...) problema relevante surge quando o objeto licitado apresenta natureza complexa e envolve a conjugação de atividades de diferente ordem. A especialização das profissões produziu o surgimento de inúmeros órgãos de controle. Poder-se-ia imaginar que o licitante seria obrigado a comprovar inscrição em face de uma pluralidade de entidades distintas. Quanto a isso, deve lembrar-se da Lei nº 6.839, de 30 de outubro de 1980, cujo art. 1º propicia solução para o impasse.

(...) Ou seja, considera-se o objeto a ser executado e define-se sua natureza principal ou essencial. **Deverá promover-se o registro exclusivamente em face do órgão competente para fim o principal da contratação.** (grifei)

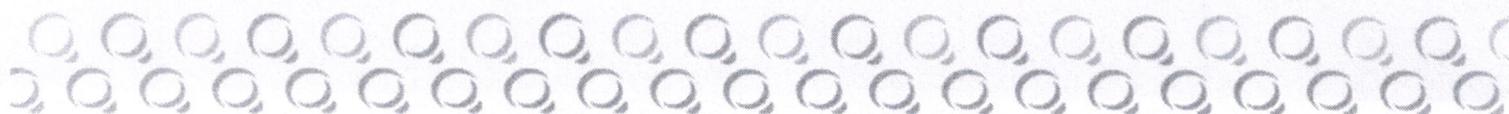
No mesmo sentido já decidiu o STJ:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.696.139 - PR (2017/0223171-2) RELATORA: MINISTRA REGINA HELENA COSTA RECORRENTE : CLINICA COTRAMED LTDA - ME ADVOGADO: ANDRÉ LUIZ VERBOSKI E OUTRO (S) - PR034652 RECORRIDO : CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DO PARANÁ ADVOGADO : PATRICIA LANTMANN BECKER E OUTRO (S) - PR026282 DECISÃO Vistos. Trata-se de Recurso Especial interposto pela CLÍNICA COTRAMED LTDA - ME, contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região no julgamento de Apelação, assim ementado (fls. 522/523e): ADMINISTRATIVO. AÇÃO ORDINÁRIA. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. COREN. ATIVIDADES DE ENFERMEIRO. CLÍNICA MÉDICA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS E HOSPITALARES. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS NA ÁREA DE SANEAMENTO. ESTABELECIMENTO DE SAÚDE. 1. As atividades privativas do profissional enfermeiro estão arroladas no artigo 11 da Lei n. 7.498/86 (que dispõe sobre a regulamentação do exercício da enfermagem). 2. Os artigos 12 e 13 do mencionado diploma legal, por sua vez, elencam as atividades que podem ser desempenhadas por Técnico de Enfermagem e Auxiliar de Enfermagem. 3. O artigo 15 da Lei n. 7.498/86, em complemento, é claro ao especificar que 'as

¹ JUSTEN FILHO, MARÇAL Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos 14ª edição, São Paulo: Dialética, 2010, p.432

atividades referidas nos arts. 12 e 13 desta lei, quando exercidas em instituições de saúde, públicas e privadas, e em programas de saúde, somente podem ser desempenhadas sob a orientação e supervisão de Enfermeiro.' 4. Da inteligência do texto legal, depreende-se que a manutenção de profissional enfermeiro em instituição de saúde, durante o período de seu funcionamento, mormente quando evidenciado o exercício de atividades por Técnicos de Enfermagem e Auxiliares de Enfermagem, é imprescindível e encontra amparo legal, não havendo que se falar na aplicação das disposições do artigo 2º da Lei n. 2.064/1955. Precedentes. 5. Está assentada na jurisprudência a necessidade da supervisão, por profissional enfermeiro devidamente habilitado e registrado perante o COREN, das atividades de enfermagem exercidas em instituição hospitalar. Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, além de divergência jurisprudencial, aponta-se ofensa ao dispositivo a seguir relacionado, alegando-se, em síntese, que: Art. 15 da Lei n. 7.498/86 Não é obrigatória a presença de profissional enfermeiro em estabelecimento hospitalar, porquanto "a necessidade de contratação de enfermeiro é duplamente limitada, pois deve ser feita por instituição e/ou programas de saúde, que não é o caso do Recorrente". Com contrarrazões (fls. 576/586e), o recurso foi admitido (fls. 589e). Feito breve relato, decido. Por primeiro, consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, in casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015. Nos termos do art. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015, combinado com os arts. 34, XVIII, c, e 255, III, do Regimento Interno desta Corte, o Relator está autorizado, por meio de decisão monocrática, a dar provimento a recurso se o acórdão recorrido for contrário à tese fixada em julgamento de recurso repetitivo ou de repercussão geral (arts. 1.036 a 1.041), a entendimento firmado em incidente de assunção de competência (art. 947), à súmula do Supremo Tribunal Federal ou desta Corte ou, ainda, à jurisprudência dominante acerca do tema, consoante Enunciado da Súmula n. 568/STJ: O Relator, monocraticamente e no Superior Tribunal de Justiça, poderá dar ou negar provimento ao recurso quando houver entendimento dominante acerca do tema. No caso, verifico que o acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual, é a atividade básica da empresa que vincula a sua inscrição e anotação de profissional habilitado junto ao Conselho de fiscalização, não havendo, portanto, a obrigatoriedade de enfermeiro em estabelecimentos hospitalares, tendo em vista que a atividade preponderante desempenhada é a médica. A propósito: ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO HOSPITALAR. REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. LEI Nº 6839/80 1. As Turmas que compõem a 1ª Seção desta Corte têm se manifestado no sentido de que é a atividade básica da empresa que determina sua vinculação a conselho profissional. Em se tratando de instituição hospitalar ou clínica médica, os serviços de enfermagem constituem atividade-meio. 2. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 517.633/PE, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2004, DJ 07/06/2004)

5



ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. HOSPITAL. CONSELHO PROFISSIONAL. DESNECESSIDADE DO REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. ART. 1º DA LEI N. 6.839/80. PRECEDENTES. 1. O STJ firmou entendimento de que os estabelecimentos hospitalares, embora prestem serviços de enfermagem, estão dispensados da obrigatoriedade de registro no Conselho Regional de Enfermagem, tendo em vista que a atividade preponderante é a médica. 2. Recurso especial não-provido. (REsp 404.664/PE, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006) Ainda nesse sentido, as seguintes decisões: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÃO DE OFENSA GENÉRICA. DEFICIÊNCIA RECURSAL. SÚMULA 284/STF. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. INSTITUIÇÃO HOSPITALAR. REGISTRO E ANOTAÇÃO DE PROFISSIONAL HABILITADO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AgRg no REsp 1039747/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/11/2011, DJe 02/12/2011) ADMINISTRATIVO. INSTITUIÇÃO HOSPITALAR. REGISTRO EM CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM. DESNECESSIDADE. ART. 1º DA LEI 6.839/80. VIOLAÇÃO AO ART. 535, DO CPC. NÃO CONFIGURADA. 1. As instituições hospitalares, mercê de prestarem in itinere, serviços de enfermagem, têm como atividade básica a prestação de serviços médicos, que lhes aloca junto ao Conselho de Medicina e as exclui da obrigatória inscrição ao Conselho de Enfermagem. Precedentes do STJ: REsp 404.664/PE, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJe 31.08.06; REsp 494.497/CE, Rel. Min. Francisco Peçanha Martins, DJe 12.12.05; RESP 667.173/PE, Relator Ministro Luiz Fux, DJe 26.04.2005; e REsp 517.633/PE, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 07.06.04. 2. A atividade básica desempenhada pela empresa é que determina a sua vinculação ao conselho de fiscalização profissional, ratio essendi do art. 1º da Lei 6.839/80. 3. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC. 4. Ademais, a análise da questão relativa à Certidão de Responsabilidade Técnica do Enfermeiro, consoante pleiteado pelo COREN/PR, não altera a conclusão esboçada no decisum objurgado, no sentido de que as instituições hospitalares, mercê de prestarem in itinere serviços de enfermagem, ostentam como atividade básica a prestação de serviços médicos, fato que afasta a obrigatoriedade de registro dessas instituições e, conseqüentemente, a anotação de seus profissionais no Conselho de Enfermagem. Precedente do STJ:RESP 954.909/PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJe 25.10.2007. 5. Agravo Regimental desprovido. (AgRg nos EDcl no REsp 1175022/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/08/2010, DJe 17/08/2010) Isto posto, com fundamento nos arts. 932, V, do Código de Processo Civil de 2015 e 34, XVIII, c, e 255, III, ambos do RISTJ, DOU PROVIMENTO ao Recurso Especial, para não obrigar a Recorrente a contratar profissional enfermeiro. Inverto os ônus sucumbenciais. Publique-se e intimem-

se. Brasília (DF), 05 de outubro de 2017. MINISTRA REGINA HELENA COSTA
Relatora

(STJ) - REsp: 1696139 PR 2017/0223171-2, Relator: Ministra REGINA HELENA
COSTA, Data de Publicação: DJ 17/10/2017)

Vale, ainda, ressaltar que o edital do Pregão Presencial nº 11/2022, trouxe Nota Explicativa, demonstrando as razões pelas quais se exigiu a comprovação de inscrição das Licitantes apenas junto ao CRM:

Considerando que o objeto da presente licitação apresenta natureza complexa no sentido de envolver a conjunção de atividades de diferente ordem, deve a Licitante comprovar sua inscrição junto a entidade de classe que controla sua atividade principal. Por esta razão, para fins de habilitação neste Pregão, exige-se a inscrição da empresa tão somente junto ao Conselho Regional de Medicina-CRM.

Nos termos do art. 3º da Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1980/2011:

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:
[...]

f) Serviços de remoção, atendimento pré-hospitalar e domiciliar; (grifo nosso)

A Impugnante solicita, ainda, em sua peça recursal que conste do edital do Pregão Presencial nº 11/2022, como qualificação econômico-financeira, a exigência de apresentação de Balanço Patrimonial dos Licitantes.

O rol taxativo dos documentos que podem ser exigidos para fins de habilitação dos interessados em contratar com a Administração Pública encontra-se detalhado nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93.

As condições de habilitação, em sede de Pregão, foram disciplinadas pelo inciso XIII, do art. 4º, da Lei 10.520/02, da seguinte forma:

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo

de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

De acordo com o supracitado dispositivo legal, a sistemática de habilitação do Pregão é bem menos formalista do que aquela instituída pela Lei 8.666/93.

Nesse sentido, dispõe Marçal Justen:

“Não se olvide que adotar requisitos complexos para habilitação importaria, na sistemática do pregão, dar oportunidade a uma litigiosidade indesejável. A inversão de fases de habilitação e julgamento destina-se a agilizar o certame. Tendo obtido oferta satisfatória, seria extremamente problemático remeter a Administração a uma desgastante disputa acerca da idoneidade do licitante. Lembre-se que restringir o cabimento do pregão ao fornecimento de bens e serviços comuns significa, em última análise, reconhecer a desnecessidade de requisitos de habilitação mais severos. Ou seja, não foi casual a reserva do pregão apenas para bens e serviços comuns. Como esses bens estão disponíveis no mercado, segundo tendências padronizadas, presume-se não apenas a desnecessidade de maior investigação acerca do objeto. Também se pode presumir que serviços comuns não demandam maior especialidade do fornecedor. Logo, os requisitos de habilitação podem ser os mínimos possíveis”. (Em “Pregão Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico”, Ed. Dialética, 2001, p. 77).

No mesmo viés, cito precedente do Tribunal de Contas da União, conforme Acórdão n. 891/2018 - Plenário, prolatado na sessão de 25/4/2018, de relatoria do ministro José Mucio Monteiro:

6. Como salientado nos pareceres da unidade técnica e do Ministério Público, reproduzidos no relatório que precede este voto, a jurisprudência e a doutrina são razoavelmente consensuais no entendimento de que a exigência de documentos que comprovem a qualificação técnica e a capacidade econômico-financeira das licitantes, desde que compatíveis com o objeto a ser licitado, não é apenas uma faculdade, mas um dever da Administração.

7. Essa obrigação, entretanto, não é mera formalidade e está sempre subordinada a uma utilidade real, ou seja, deve ser a mínima exigência capaz de assegurar, com algum grau de confiança, que a empresa contratada será capaz de fornecer os bens ou serviços adquiridos. Em consequência, a documentação a ser fornecida deve guardar relação com o objeto pretendido

no sentido de que aquisições mais simples demandarão menos comprovações e, contrário sensu, as mais complexas exigirão mais salvaguardas.

“Tal manifestação encontra respaldo na doutrina de Joel de Menezes Niebuhr², em função de a sistemática de habilitação do pregão ser marcada por sua simplicidade, sendo, portanto, menos formalista, haveria certa discricionariedade dos agentes públicos na escolha dos documentos a serem exigidos”:

[...] Soma-se a isso que a Lei nº 10.520 não estabelece, de antemão, quais os documentos a serem exigidos relativamente à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira, prescrevendo que o edital deve dispor a respeito deles. Ou seja, a Lei nº 10.520/02 roga à discricionariedade da Administração a definição dos documentos prestantes a comprovar tais aspectos da habilitação, pois é ela quem os determina no edital. Com isso, a autoridade competente não está obrigada a exigir no edital todos os documentos listados nos artigos 28, 30 e 31 da Lei nº 8.666/93. Ela tem a competência para filtrar quais os documentos são pertinentes, podendo, por corolário, exigí-los todos, dispensar alguns ou acrescentar outros.

9

[...]

Portanto, cumpre deixar muito claro que a sistemática de habilitação na modalidade pregão não é a mesma das demais modalidades regidas pela Lei nº 8.666/93. No pregão, a sistemática de habilitação é menos formalista, é para ser mais simples, conferindo-se competência aos agentes administrativos para avaliarem com discricionariedade quais os documentos que devem ser exigidos; quais os documentos efetivamente são relevantes e importantes para a configuração, sobretudo, da habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira daqueles que postulam contratar com a Administração Pública.

Este também é o entendimento do TCE-MG conforme Processo n. 1107529 – Segunda Câmara, 10/02/2022, Relator Conselheiro em exercício Adonias Monteiro –, vejamos:

Noutro giro, quanto aos documentos listados no art. 31 da Lei n. 8.666/1993 ressalto que a qualificação econômico-financeira se limita às hipóteses elencadas no referido artigo, não havendo que se falar em obrigatoriedade de exigência de todos os documentos ali previstos.

² NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão Presencial e Eletrônico. 3ª. ed. Curitiba: Zênite Editora, 2005. p. 114-115.

[...]

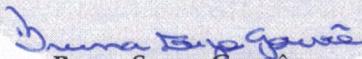
Diante do exposto, na esteira do exame elaborado pela Unidade Técnica, julgo improcedente o apontamento de irregularidade relativo à ausência de exigência completa de qualificação econômico-financeira das empresas, uma vez que a exigência de documentação relativa à referida qualificação é uma decisão discricionária da Administração Pública, em especial nas licitações efetuadas na modalidade pregão, considerando a ausência de previsão a respeito na Lei n. 10.520/2002.

Por fim, a Impugnante alega que se deve exigir dentre os documentos de habilitação, a apresentação do CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúde. Tal documento não encontra previsão no rol taxativo constantes nos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93 e, por esta razão, não foi exigido para fins habilitatórios.

IV- DA CONCLUSÃO:

Em face ao exposto, e com base no princípio da legalidade, esta Pregoeira **CONHECE** da Impugnação apresentada pela empresa **A & G SERVIÇOS MÉDICOS LTDA**, decidindo pela **IMPROCEDÊNCIA** dos pedidos.

Pará de Minas/MG, 21 de novembro de 2022.


Bruna Souza Gouvêa
Pregoeira