

DECISÃO À IMPUGNAÇÃO DE PROHEALTH LTDA

Referência: Processo Administrativo nº 042/2024 - Pregão Eletrônico nº 012/2024 - Registro de Preços nº 0013/2024

Objeto: Registro de Preços para eventual e futura contratação de empresa especializada na prestação de serviços médicos, na modalidade de plantão, com gestão de escala médica, para atender a demanda dos municípios consorciados e do Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde (CIAS).

I. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Aos 11 de março de 2025, a pessoa jurídica **Prohealth Ltda**, inscrita no CNPJ sob o nº12.334.997/0001-03, apresentou impugnação ao Edital do Pregão Eletrônico em referência.

Considerando que a impugnação e o pedido de esclarecimentos devem ser encaminhados no prazo de até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura da sessão pública, a presente impugnação é **intempestiva**. Apesar disso, a presente **impugnação será apreciada** com base no direito de petição descrito no art. 5º, inc. XXIV, alínea “a”, da Constituição da República.

II. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO

Alega a impugnante que o instrumento convocatório está eivado de vícios, tal como a (i) exiguidade do prazo para o início dos serviços licitados. Para a impugnante, o prazo de início da execução dos serviços de 24h (vinte e quatro horas) é exíguo, porque não permite a organização das respectivas escalas para alocação e disponibilização dos profissionais, tampouco a gestão dos documentos inerentes à prestação do serviço. Conclui que a disposição restringiria o caráter competitivo do certame, bem como demonstraria direcionamento da licitação. Sugere, nesse sentido, que o prazo mínimo para execução dos serviços seja de, no mínimo, 30 (trinta) dias, contados da emissão da ordem de serviço.

Acrescenta que **(ii)** as exigências de qualificação técnica sobre as parcelas de maior relevância técnica são ilegais, por não estarem em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro. Nesse sentido, todas as especialidades licitadas seriam necessárias e indispensáveis à garantia do direito à saúde. Além disso, não se poderia eleger algumas especialidades como de maior relevância técnica. Pleiteia, portanto, que seja retificado o instrumento convocatório para que as exigências de habilitação técnica recaiam exclusivamente sobre as parcelas de valor significativo da licitação.

Salienta também que **(iii)** seria incabível a vedação à participação de consórcios em razão de sua vantajosidade. Isso, porque muitas interessadas não conseguiriam atender, isoladamente, as exigências de habilitação técnica delimitadas no instrumento convocatório. Pontua que as propostas formuladas por consórcio oferecem ganhos significativos em termos de custos para a Administração. A vedação à participação de consórcios, nesse sentido, afrontaria os princípios da competitividade, da razoabilidade e da isonomia.

Pugna, por fim, pelo acolhimento integral da impugnação, com a adequação dos vícios apontados e posterior republicação na mesma forma de sua divulgação inicial.

III. DO MÉRITO

A. DO PRAZO PARA INÍCIO DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

No modelo de execução do objeto, descrito no item 8 do Termo de Referência, foi previsto que o início da prestação dos serviços será em até 24h (vinte e quatro horas), contadas a partir do recebimento da Ordem de Serviço ou outro instrumento hábil pelo contratado.

Observe-se que a estipulação das condições que compõem o modelo de execução do objeto, inclusive o prazo de entrega do objeto, inserem-se no âmbito de discricionariedade da Administração Pública, submetendo-se a seu juízo de conveniência e oportunidade. Nesse sentido, **a estipulação deste prazo de início da execução dos serviços deve-se intrinsecamente à natureza do Serviço de Atendimento Móvel de**

Urgência - SAMU, que é um serviço de saúde ininterrupto, contínuo e imprevisível.

Não se olvide a impugnante que a estruturação da rede regional de urgência e emergência, dentre eles o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU regional, constitui-se como uma das finalidades do Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde, nos termos do art. 3º da 1ª Alteração de seu contrato de constituição, além de se constituir como atividade finalística dos municípios consorciados partícipes.

Além disso, o SAMU realiza transferências inter-hospitalares de pacientes graves que abrangem a Linha Vermelha, ou seja, cujo o transporte e o tempo necessário para a sua realização podem impactar diretamente na sobrevivência dos pacientes internados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o que endossa ainda mais a indispensabilidade do profissional médico estar à disposição da Administração Pública no menor prazo possível.

Em resumo, o prazo de início da execução dos serviços em até 24h (vinte e quatro horas) **viabiliza a operacionalização da atuação do SAMU na Região Macro Centro de Saúde do Estado de Minas Gerais.**

Por outro lado, os instrumentos de planejamento da contratação, em especial a pesquisa de mercado acostada aos autos, comprovam que existem pessoas jurídicas aptas a disponibilizarem os profissionais médicos no período de 24h (vinte e quatro horas) contados do recebimento da ordem de serviço encaminhada. Desse modo, **o prazo previsto não está desalinhado das práticas próprias do mercado.**

Esclarece-se, inclusive, que **o prazo para início da execução dos serviços a ser considerado é aquele estipulado no item 8.1 do Termo de Referência.** Como se sabe, o Termo de Referência é o documento que consolida várias disposições presentes nos instrumentos de planejamento da contratação, de modo que o dispositivo similar do Estudo Técnico Preliminar pode ser desconsiderado. A impugnante também faz referência a prazo assinalado no item 14.3 do Edital, que não se confunde em hipótese alguma com o prazo para início de execução da prestação do serviço médico. Na verdade, o prazo ali indicado refere-se ao prazo imposto à adjudicatária para atendimento à convocação de assinatura da Ata de Registro de Preços.

Ante o exposto, a referida disposição não impõe ônus excessivo às futuras contratadas, tampouco compromete a competitividade e ampla participação do certame, como alega a impugnante.

B. DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO TÉCNICA DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Os critérios de habilitação técnica operam para comprovar que a licitante possui a qualificação técnica necessária para bem executar o objeto da contratação. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos previu um rol de exigências de habilitação técnica taxativo, isso porque **devem ser inseridas nos processos licitatórios somente as exigências de habilitação técnica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações**, nos termos do art. 37, inc. XXI, da Constituição da República.

Prevê o art. 67, inc. II, da Lei nº 14.133/2021 que a documentação relativa à qualificação técnica será restrita a, entre outros, apresentação de certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior. A exigência das referidas certidões e atestados, todavia, será restrita às parcelas de maior relevância **ou** valor significativo do objeto da licitação, com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das referidas parcelas (art. 67, §1º e §2º, da Lei nº 14.133/2021).

No pregão eletrônico em referência, as exigências de habilitação técnica foram descritas nos seguintes termos:

11.4.9. Atestado de capacidade técnica: Comprovação de aptidão para a prestação de serviços similares com o item arrematado, mediante a apresentação de certidões ou atestados emitidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado.

11.4.9.1. Para fins da comprovação de que trata este subitem, os atestados ou certidões deverão dizer respeito a contratos executados com as seguintes características mínimas:

11.4.9.1.1. Será exigida a demonstração de experiência da empresa na prestação de serviço de, no mínimo, 15% de cada uma das horas totais dessas especialidades destacadas, obrigatoriamente, sendo, portanto:

- Anestesista - 6.408 horas;
- Clínica Médica - 40.087 horas;
- Cirurgia Geral - 14.359 horas;
- Pediatria - 16.735 horas;
- Regulador Central SAMU - 2.591 horas;
- Intensivista - 40.622 horas;
- Emergencista - 6.796 horas;
- Neurocirurgia - 9.219 horas.

Além disso, a soma dos atestados apresentados deverá corresponder a, no mínimo, 206.631 horas, ou seja, 15% do quantitativo total de horas do escopo deste processo. Caso a soma dos atestados apresentados não corresponda a, no mínimo, 206.631 horas, que corresponde a 15% do quantitativo total de horas do escopo desse processo, será permitido ao interessado apresentar outros atestados que correspondam às demais especialidades descritas no item 4.1 (ou seja, além daquelas consideradas parcelas de maior relevância) até a complementação das horas aqui exigidas.

As especialidades médicas destacadas correspondem à parcela de maior relevância técnica do objeto da licitação, nos termos do art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, como detalha a justificativa discriminada no Estudo Técnico Preliminar da contratação:

Entende-se que dentre todo o escopo da contratação, a parcela de maior relevância é a capacidade da empresa contratada prestar o serviço médico, nas seguintes especialidades: Anestesista; Clínica Médica; Cirurgia Geral; Pediatria; Regulador Central SAMU; Intensivista; Emergencista e Neurocirurgia. As especialidades de clínica médica, cirurgia geral, anestesista e pediatra compõem o quadro de profissionais mínimos para suprir a demanda da atenção terciária. Já os médicos regulador, intensivista e emergencista são os profissionais capacitados para trabalharem no SAMU, sendo, portanto, a primeira escolha para destinação para esse tipo de serviço, possuindo assim, uma demanda considerável neste processo. E por fim, o neurocirurgião foi selecionado por ser uma especialidade que não pode ser substituída por nenhuma outra e por ser uma demanda crescente na atenção terciária, como demonstrado na demanda dos municípios. Dessa forma, considerou-se os supracitados como a parcela de maior relevância técnica nesse processo (Item 7.3 do ETP).

Apesar disso, sustenta a impugnante que os itens 11.4.9 e seguintes do Termo de Referência não estão em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro.

A princípio, cabe esclarecer a impugnante que, ao contrário do diploma anterior (Lei nº 8.666/1993), a Lei nº 14.133/2021 faculta que a exigência de atestados de capacidade técnica recaia **sobre a parcela de maior relevância OU sobre a parcela de valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor estimado da contratação.** A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, portanto, estabeleceu condição alternativa ao tratar do conteúdo dos atestados, sendo lícito, perante

justificativa robusta, a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica sobre parcelas do objeto por sua complexidade e especialidade técnica, ainda que não representem 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. É esse inclusive o entendimento do Tribunal de Contas da União:

b.2) a exigência de atestados deve restringir-se às parcelas de maior relevância ou de valor significativo do objeto da licitação. São consideradas parcelas de valor significativo as que tenham valor individual igual ou superior a 4% do valor total estimado da contratação. **Cabe destacar que, diversamente da Lei nº 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 não exige que a parcela sobre a qual serão definidos os requisitos de habilitação técnica atenda simultaneamente aos critérios de relevância e valor.** Dessa forma, cabe à Administração avaliar, em cada caso específico, quais exigências são proporcionais à dimensão e complexidade do objeto a ser executado.

(Tribunal de Contas da União. **Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU**. 5ª ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024) (g. n.)

Desse modo, o critério estabelecido pelo Termo de Referência foi cuidadosamente definido para **aferir a capacidade técnico-operacional das interessadas na execução da quantidade de horas de plantão médicos contratadas, considerando as especialidades de maior criticidade no atendimento médico**. Não há dúvida de que todas as especialidades objeto do presente pregão eletrônico são essenciais e indispensáveis para o cumprimento das atividades finalísticas do Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde. No entanto, algumas dessas especialidades, segundo o Juízo da unidade requisitante e dos responsáveis pela elaboração do Edital e anexos, são especialmente relevantes, seja por estarem atreladas a operacionalização e gestão do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU, seja por seu impacto no atendimento à demanda de atenção terciária.

Com efeito, **a referida exigência de habilitação técnica está devidamente justificada nos instrumentos de planejamento da contratação**, tais como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, e encontra respaldo em disposição expressa da Lei nº 14.133/2021.

Observe-se que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos autoriza a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de maior relevância ou valor significativo da licitação, desde que devidamente

justificadas. No pregão eletrônico em referência, a Administração limitou a exigência a 15% do total, o que representa parâmetro muito inferior ao teto legalmente permitido, demonstrando que o critério adotado foi moderado, proporcional e razoável.

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem decidido reiteradamente que a exigência de atestados de capacidade técnico-operacional deve estar alinhada à complexidade do serviço e à sua parcela de maior relevância. Nesse sentido, a Súmula nº 263 do TCU:

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional dos 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.

Portanto, as exigências de qualificação técnica adotadas neste certame **não restringem desnecessariamente a competição**, mas asseguram que a futura contratada possua a experiência e a estrutura operacional necessárias para a prestação dos serviços médicos, na modalidade de plantão.

Ante o exposto, e com lastro em manifestação da unidade requisitante e dos setores responsáveis pela elaboração do Edital e anexos¹, inexistente a ilegalidade apontada no que toca às exigências de habilitação técnica do instrumento convocatório.

C. DA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS

Em regra, admite-se a participação de pessoas jurídicas de direito privado reunidas em consórcio, desde que haja observância aos requisitos descritos no art. 15 da Lei nº 14.133/2021. No entanto, a Administração Pública detém a prerrogativa de vedar essa forma de participação quando houver justificativa delimitada nos instrumentos de planejamento da contratação (art. 18, inc. IX, da Lei nº 14.133/2021).

No caso em análise, a justificativa para vedação da participação de consórcios consta do item 7.2 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

¹Segundo o art. 12, inc. III, do Decreto do Município de Belo Horizonte nº 18.305/2023, o agente de contratação poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do Edital e anexos, ao demandante da licitação e ao profissional especializado, quando necessário.

7.2. Não será admitida a participação de empresas reunidas em consórcio, porque a participação de consórcio não garante e/ou amplia a competitividade, podendo até restringir a concorrência, pois as empresas consorciadas deixariam de competir entre si e ainda não daria condições de participação a outras empresas, levando a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa. Entendemos também ser conveniente a vedação de participação de empresas em “consórcio” no certame em tela, tendo em vista que existem no mercado diversas empresas com potencial técnico, profissional e operacional suficiente para atender satisfatoriamente às exigências previstas neste instrumento.

A impugnante sustenta que a vedação à participação de consórcios desconsideraria eventuais benefícios econômicos que poderiam advir dessa forma de participação. Entretanto, tal alegação carece de suporte técnico e documental, pois parte do pressuposto de que o consórcio traria uma vantagem concreta para a Administração, sem demonstrar como tal benefício seria efetivamente alcançado.

A realidade do certame em questão, contudo, demonstra o contrário. Há, no mercado, diversas empresas aptas a prestar o serviço de forma independente, atendendo plenamente às exigências técnicas e operacionais. O porte do objeto licitado naturalmente exige um nível elevado de qualificação, o que, por si só, já delimita a participação a empresas com capacidade compatível. Essa circunstância, no entanto, não implica em restrição indevida à competitividade, mas sim em um critério inerente à natureza do serviço licitado. Em outras palavras, a complexidade do objeto impõe requisitos que algumas empresas podem não atender, o que é normal e esperado em contratações dessa envergadura.

Permitir a participação em consórcio, nesse contexto, poderia resultar no efeito inverso ao alegado pela impugnante: a redução da concorrência. Empresas que poderiam competir individualmente poderiam se agrupar em consórcios, diminuindo o número de propostas e, conseqüentemente, restringindo a capacidade da Administração de obter a proposta mais vantajosa. O próprio Tribunal de Contas da União já reconheceu essa possibilidade, ao afirmar que a participação de consórcios pode, em determinadas situações, resultar na diminuição do número de concorrentes, o que contraria o princípio da ampla competitividade (Acórdão TCU nº 1.946/2006 - Plenário).

Além disso, o próprio desenho da licitação – que concentrou os serviços em lote único por razões justificadas no item 4.4.1 do Termo de Referência – já estabelece um critério de padronização e otimização da gestão contratual. Nesse cenário, a formação de consórcios poderia gerar complexidades adicionais, tanto na fase de julgamento das propostas quanto na fiscalização da execução do contrato, sem trazer, por outro lado, garantias de melhoria na competitividade ou nos custos.

Dessa forma, a vedação à participação de consórcios não apenas se justifica como também se alinha ao princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração (art. 11, inc. I, da Lei 14.133/2021). A decisão administrativa visa assegurar que a disputa ocorra entre pessoas jurídicas efetivamente qualificadas para a execução do objeto contratual, sem que haja uma concentração artificial de participantes que possa comprometer a concorrência.

Ante o exposto, não há qualquer ilegalidade na vedação à participação de consórcios, razão pela qual a impugnação deve ser rejeitada.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, e com lastro em manifestação da unidade requisitante e dos setores responsáveis pela elaboração do Edital e anexos², **considero a presente manifestação improcedente**, pelos fundamentos expostos.

Belo Horizonte, 13 de março de 2025.

Documento assinado digitalmente
 **GABRIEL RADAMESIS GOMES NASCIMENTO**
Data: 13/03/2025 20:58:41-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gabriel Radamesis Gomes Nascimento
Pregoeiro

²Segundo o art. 12, inc. III, do Decreto do Município de Belo Horizonte nº 18.305/2023, o agente de contratação poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração do Edital e anexos, ao demandante da licitação e ao profissional especializado, quando necessário.