

DECISÃO DE IMPUGNAÇÃO

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

I. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

Aos 18 de fevereiro de 2025, a pessoa jurídica **Alphamed Serviços de Saúde Ltda**, inscrita no CNPJ sob o nº 40.030.053/0001-70, 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 é conhecida** 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 (i) a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica no certame em referência contraria o disposto no art. 67 da Lei nº 14.133/2021, que prevê que as exigências de qualificação técnica recairão sobre as parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação. Acrescenta que o valor estimado para a especialidade de neurologia (itens 51 e 52) não perfazem o limite de 4% do valor estimado da contratação, o que implicaria em ofensa ao teor do art. 67, inc. II, §1º e §2º, da Lei nº 14.133/2021. Sustenta que a expressão “*valor significativo*” corresponde às parcelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento), valor individual este que deveria ser aferido por item individualmente considerado.

Acrescenta também que (ii) o CNES é um sistema informacional de gestão de dados, cujo cadastro incumbe aos estabelecimentos de saúde que são estruturas físicas/unidades de saúde de responsabilidade dos municípios integrantes do CIAS. Seria, nesse cenário, incongruente exigir das pessoas jurídicas participantes do certame a inscrição no CNES. Afirma também que a Portaria do Ministério da Saúde nº 2.022, de 7 de agosto de 2017, redefiniu as definições dos tipos de estabelecimento de saúde, modificando a tabela de tipificação com base na informação das atividades que os estabelecimentos realizam. A referida Portaria, portanto, não contemplaria estabelecimentos administrativos que prestam serviços médicos. A classificação “Empresa de Cessão de Trabalhadores na Área de Saúde” teria deixado de existir. Conclui, nessa linha, que as empresas terceirizadas de serviços médicos não se enquadram no conceito de estabelecimentos de saúde, de modo que não estariam sujeitas a inscrição no CNES.

Pugna, por fim, pelo acolhimento integral da impugnação, com a supressão da exigência, em sede de qualificação técnica, da apresentação de Comprovante/Ficha de inscrição do estabelecimento no CNES devidamente atualizado, inscrita no item 11.4.12 do Termo de Referência, bem como com a supressão das exigências de qualificação técnica referentes a especialidade de neurocirurgia.

Passa-se a análise pormenorizada de cada uma das supostas inadequações alegadas.

III. DO MÉRITO

A. DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

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, entre os quais destaca-se a 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, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei” (art. 67, inc. II, da Lei nº 14.133/2021).

Salienta a Lei de Licitações e Contratos Administrativos que a exigência de atestados 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, às 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 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).

Após a análise da íntegra da impugnação apresentada, **o setor técnico deste Consórcio¹ ratificou a legalidade e adequação das exigências de habilitação técnica descritas no Termo de Referência.** A seguir, passa-se a apreciação de cada um dos argumentos invocados pela impugnante para afirmar - equivocadamente - a ilegalidade das exigências de qualificação técnica consolidadas no Termo de Referência.

1. DA EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICA PARA A PARCELA DE MAIOR RELEVÂNCIA (art. 67, inc. II, §1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021)

Alega a impugnante que o valor estimado para as especialidades de neurocirurgia (itens 51 e 52), não perfazem o limite de 4% do valor estimado da contratação se individualmente considerados, o que implicaria em ofensa ao teor do art. 67, inc. II, §1º e §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, 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

¹Segundo o art. 12, inc. III, do Decreto do Município de Belo Horizonte nº 18.035/2023, o agente de contratação poderá requisitar subsídios formais aos responsáveis pela elaboração desses documentos, ao demandante da licitação e ao profissional especializado, quando necessário.

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. Nos termos do item 7.3.1 do Estudo Técnico Preliminar da contratação, a especialidade de neurocirurgia foi considerada de maior relevância técnica por ser especialidade insubstituível e demanda crescente na atenção terciária.

Diferentemente do que alega a impugnante, a referida exigência de qualificação técnica está devidamente justificada nos instrumentos de planejamento da contratação, tais como o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, e encontra resposta em disposição expressa da Lei nº 14.133/2021.

2. DA EXIGÊNCIA DE ATESTADOS DE CAPACIDADE TÉCNICA POR ESPECIALIDADE

Alega a impugnante que a expressão “*valor significativo*” prevista no art. 67, §1º, da Lei nº 14.133/2021, corresponde às parcelas que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento), valor este que deveria ser aferido por item individualmente considerado.

No entanto, como demonstrado no tópico acima, as exigências de qualificação técnica do presente pregão eletrônico não se reportam às parcelas de valor significativo da licitação e sim às parcelas de maior relevância técnica, nos termos da detalhada justificativa do estudo técnico preliminar da contratação.

Trata-se de argumento suficiente para afastar a alegada irregularidade, uma vez que cabe à Administração, mediante justificativa, eleger as parcelas de maior relevância técnica da licitação. Nesse cenário, **o setor técnico deste Consórcio elegeu que os atestados de capacidade técnica devem ser exigidos sobre o total de horas por especialidade** - e não por item - e tão somente para algumas especialidades de maior criticidade. Em verdade, a quantidade de horas por especialidade estimada para a contratação é uma, a fragmentação em itens deve-se a diferente precificação do mercado se considerada sua prestação no final de semana ou no dia de semana.

Portanto, **as exigências de qualificação técnica do pregão eletrônico em referência estão rigorosamente alinhadas com a disciplina da Lei nº 14.133/2021 e com princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.**

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 necessária para a prestação dos serviços médicos, na modalidade de plantão.

B. DA APRESENTAÇÃO DE COMPROVANTE/FICHA DE INSCRIÇÃO DO ESTABELECIMENTO NO CNES DEVIDAMENTE ATUALIZADA

Conforme consta no item 11.4.12 do Termo de Referência, elencou-se a exigência, em sede de qualificação técnica, de apresentação de comprovante/ficha de inscrição do estabelecimento no CNES devidamente atualizada encontrava respaldo na Portaria do Ministério da Saúde nº 2.022, de 07 de agosto de 2017².

A princípio, o entendimento do setor técnico deste Consórcio era que as prestadoras de serviços médicos, na modalidade de plantão, com gestão de escala, enquadravam-se como estabelecimentos de saúde, por realizarem ações de vigilância, regulação ou gestão de saúde, o que as obrigava a se inscreverem no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, nos termos da Portaria já mencionada. Todavia, **após a análise da impugnação apresentada o setor técnico reavaliou a exigência, decidindo por suprimi-la do Termo de Referência.**

Isso porque fora apresentada por outra impugnante manifestação oficial do órgão competente para a disciplina do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde que conclui pela **dispensabilidade do CNES para pessoas jurídicas que prestam serviços de fornecimento de profissionais médicos para atuação em estabelecimentos de saúde.**

Trara-se do OFÍCIO Nº 82/2023/CGSI/DRAC/SAES/MS, da Diretoria do Departamento de Regulação Assistencial e Controle do Ministério da Saúde, que especifica a seguinte informação: ***“empresas que realizam serviço, como fornecimento de profissionais para atuação em estabelecimentos de saúde, de fato, não devem***

²Altera o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), no que se refere à metodologia de cadastramento e atualização cadastral, no quesito Tipo de Estabelecimentos de Saúde.

receber numeração no CNES, por não se tratar de um estabelecimento de saúde, mas uma empresa do ramo da saúde”.

Como se sabe, o Departamento de Regulação Assistencial e Controle, é competente não somente para formular a Política Nacional de Regulação, como para gestão dos sistemas de informação do SUS (inclusive, o sistema de cadastramento dos estabelecimentos de saúde) e para gestão do conteúdo e estrutura dos modelos de informação, as regras de negócio e as terminologias administrativas e clínicas da atenção à saúde relacionadas com ações, serviços de saúde e estabelecimentos de saúde, de atendimentos assistenciais e correlatos (art. 30, inc. I, II, VII e XII do Decreto nº 11.798, de 28 de novembro de 2023). O referido órgão, portanto, detém a competência legal para a resposta à consulta formulada. Além disso, foi atestada, a partir do *Qr Code* presente no Ofício, a autenticidade do documento apresentado, que pode ser avaliada pelo seguinte [link](#).

Em face da manifestação oficial do órgão competente para a disciplina do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde, devem ser acolhidos os argumentos invocados pela impugnante para supressão do item 11.4.12 do Termo de Referência.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, **conheço** da presente manifestação e, no mérito, **considero-a parcialmente procedente no ponto que se trata da exigência do CNES**, pelos fundamentos expostos.

Considerando a adoção da inversão de fases no Pregão Eletrônico em referência, impõe-se a necessidade de nova divulgação do instrumento convocatório, na mesma forma de sua divulgação inicial, em homenagem aos princípios da ampla participação e da competitividade.

Encaminhe-se o presente processo administrativo para a área técnica deste Consórcio para reavaliação dos requisitos de qualificação técnica e em seguida **REPUBLIQUE-SE** o instrumento convocatório com maior brevidade possível.

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2025.

Documento assinado digitalmente
 **GABRIEL RADAMESIS GOMES NASCIMENTO**
Data: 21/02/2025 16:20:04-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Gabriel Radamesis Gomes Nascimento
Agente de Contratação